

REPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Christine Chevalley et consorts – VMCV Véritablement des Montants Communaux Vertigineux

Rappel de l'interpellation

Tout au long des travaux parlementaires relatifs à la construction de l'Hôpital Riviera-Chablais, le souci du choix des moyens de transport pour s'y rendre a été évoqué. Une halte CFF proche du site avait même été envisagée. Face au refus des CFF d'entrer en matière, l'Etat de Vaud a dû se rabattre sur le prolongement de la ligne de trolleybus 201 de la Compagnie de Transports publics Vevey-Montreux-Chillon-Villeneuve (VMCV).

Cette ligne, reliant Vevey à Villeneuve, a rencontré ces dernières années de gros problèmes de gestion, ce qui a généré d'importantes augmentations dans les lignes budgétaires des communes de la Riviera, celles-ci étant par convention les seules actionnaires. A ce stade, cette situation est navrante, mais explicable et les communes ont joué le jeu et payé leurs factures.

Depuis 2015, nous recevons des décomptes complémentaires conséquents et non budgétés, faute du manque d'informations reçues au moment de l'établissement de nos budgets. Malgré cela, nous avons toujours payé les dépassements de crédit.

Où cela devient franchement beaucoup plus problématique, c'est suite à la décision de l'Etat de Vaud de prolonger la ligne 201 jusqu'à l'Hôpital Riviera-Chablais, les communes concernées se retrouvant avec des surcoûts exorbitants et qui, de plus, sont annoncés au moment où leurs arrêtés d'imposition sont votés, leurs budgets déposés et en passe d'être votés par les conseils communaux.

A ce propos, je tiens à citer l'article 10 « Dépassement de crédit » du Règlement sur la comptabilité des communes qui stipule : « La municipalité veille à ce que les crédits accordés ne soient pas dépassés. Lorsqu'un crédit est épuisé, il ne peut être engagé de dépenses supplémentaires sans l'autorisation préalable du conseil général ou communal, sous réserve des dispositions de l'article 11. »

Les communes du Haut-Lac sont largement impactées, mais celles de la Riviera aussi, La Tour-de-Peilz, Montreux et Veytaux étant les plus fortement touchées. Si je prends comme exemple ma commune, notre participation est passée de 12'863 francs en 2014 à 138'505.66 francs en 2018, soit une augmentation de 76.77% et ce sont 336'000 francs qui nous sont annoncés pour le budget 2020, ce qui porterait le coût par habitant à 351 francs, sans aucune augmentation de la prestation pour notre population.

En l'état actuel, le canton de Vaud prend à sa charge les éléments suivants : 50% des amortissements, 50% des amortissements conventionnels TU, 50% des intérêts sur emprunts/investissements et 12.50% des autres charges d'exploitation.

Entre 2014 et 2018, les amortissements ont baissé de 400'000 francs, ce qui représente une diminution des charges de 200'000 francs à la charge du canton. Les autres charges d'exploitation ont augmenté de 1'390'000 francs, mais cela représente uniquement une augmentation de 173'000 francs à la charge du canton. Ainsi, le canton voit sa participation baisser de 27'000 francs.

C'est ainsi que j'ai l'honneur de poser les questions suivantes au Conseil d'Etat :

- ✂ Alors que l'accès en bus à l'hôpital, objet cantonal, est rendu nécessaire par le choix de son implantation, comment le Conseil d'Etat explique-t-il le report de charges sur les communes ?
- ✂ Cette ligne est considérée comme une ligne urbaine, peut-on réellement la qualifier d'urbaine dans son entier, la qualification de ligne régionale ne serait-elle pas plus appropriée ?
- ✂ La subvention cantonale qui était de 1'644'901 francs en 2014 contre 1'616'841 francs en 2018 a donc baissé, alors que celle des communes a explosé, essentiellement depuis l'extension de la ligne jusqu'à l'hôpital de Rennaz, comment le Conseil d'Etat envisage-t-il de corriger ce déséquilibre ?
- ✂ Le Conseil d'Etat serait-il ouvert à trouver une meilleure répartition des coûts ? Un dialogue est-il possible ?

Souhaite développer.

(Signé) Christine Chevalley
et 20 cosignataires

Réponse du Conseil d'Etat

Préambule

Il apparaît nécessaire au Conseil d'Etat de rappeler au préalable le cadre légal fédéral et cantonal du transport public ainsi que les règles en matière de financement qui en découlent.

Actes normatifs fédéraux

Conformément à l'article 3 de l'ordonnance sur l'indemnisation du trafic régional de voyageurs (OITRV; RS 745.16), le trafic local (urbain) comprend *des lignes servant à la desserte capillaire des localités. Une ligne sert à cette desserte lorsque les arrêts se trouvent, en règle générale, à moins de 1,5 km du point de liaison le plus proche avec le réseau supérieur des transports publics* (pour la Riviera : gares desservies par CFF Grandes lignes) *et que la distance entre les arrêts est courte.*

Son article 4 définit à sa lettre a le trafic régional de voyageurs (TRV) comme *le transport de voyageurs à l'intérieur d'une région, y compris la desserte de base de localités (dès 4 allers-retours jusqu'à la cadence 60'), ainsi que le transport de voyageurs entre une région et des régions voisines, même étrangères.*

Cet article précise également à sa lettre b qu'une ligne correspond à *toutes les courses ininterrompues ayant les mêmes points de départ et d'arrivée.* Cette précision est également rappelée à l'article 9 de l'ordonnance sur le transport de voyageurs (OTV ; RS 745.11) dans le cadre des concessions octroyées pour le transport des voyageurs.

Base légale vaudoise

L'article 7 de la loi sur la mobilité et les transports publics (LMTP ; BLV 740.21) classifie les lignes de transport de voyageurs : les lignes de trafic régional et les lignes de trafic urbain.

Pour le financement cantonal du trafic urbain, son article 18 précise que *la subvention d'exploitation que le Canton alloue aux lignes de trafic urbain est limitée à 50% au plus, mais elle ne peut dépasser au maximum la somme des montants de charges suivantes :*

- *Le 50% des intérêts des emprunts (charges financières)*
- *Le 50% des amortissements*
- *Le 12,5% des autres charges d'exploitation*

Ramenée en proportion du déficit d'exploitation, la contribution cantonale se situe en moyenne entre 20% et 30% du déficit d'un transport urbain.

Le solde des coûts est à la charge des communes desservies après déduction des recettes (coûts non couverts nets). L'article 19 précise que *lorsqu'un réseau de lignes ou une ligne dessert le territoire de plus d'une commune, celles-ci s'entendent sur la répartition du montant à charge de chacune d'elles, par voie de convention intercommunale.* L'article 20 complète qu'*à défaut d'entente, le service fixe la répartition entre communes desservies en tenant compte pour un tiers de la population des communes, pour deux tiers des prestations annuelles en kilomètres parcourus.*

Décrets du Grand Conseil

Les différents EMPD adoptés ont clairement explicité la solution de transport retenue, le type de ligne ainsi que les modes de financement qui leur sont applicables :

■ L'EMPD n° 460, adopté le 29 mai 2012, prévoit au chiffre 3.2.15 :

EMPD accordant la garantie de l'Etat de Vaud à l'Etablissement intercantonal Riviera-Chablais Vaud-Valais pour l'emprunt bancaire de CHF 220.125 millions contracté pour financer la construction du site de soins aigus de Rennaz et la transformation en Centres de traitement et de réadaptation, antennes médico-chirurgicales et centres de dialyse des bâtiments hospitaliers de Monthey et du Samaritain à Vevey, et accordant au Conseil d'Etat un crédit d'études de CHF 1.2 million pour financer les études relatives aux aménagements routiers et aux transports publics en relation avec l'Hôpital Riviera-Chablais Vaud-Valais

a) Transports publics et aménagements routiers liés aux transports publics

- Prolongement de la ligne de trolleybus VMCV (Vevey Montreux Chillon Villeneuve) depuis Villeneuve jusqu'à l'entrée de Rennaz, via les RC780 et RC726c (tracé direct) avec une cadence la journée toutes les 10 minutes.

Financement de l'investissement : Etat de Vaud par le Service de la mobilité (investissements spécifiques aux VMCV) et par le Service des routes (aménagements routiers, notamment sur la RC 726 entre le giratoire Pré de la Croix et l'entrée de Rennaz, ainsi que l'arrêt des transports publics pour la desserte de l'hôpital et l'arrêt terminus de la ligne à l'entrée de Rennaz avec la boucle de rebroussement du trolleybus).

Financement des indemnités d'exploitation (couverture de déficit) : selon règles applicables aux transports urbains.

■ EMPD n° 14, adopté le 12 décembre 2017, prévoit au chiffre 5.5 :

EMPD accordant au Conseil d'Etat un crédit d'ouvrage de CHF 7'340'000.- pour financer la part cantonale des travaux routiers nécessaires au prolongement de la ligne de trolleybus VMCV n° 201, de la gare de Villeneuve à Rennaz pour la desserte du nouvel hôpital Riviera Chablais et modifiant le décret du 28 février 2017 accordant aux VMCV SA une garantie d'emprunt de l'Etat de CHF 4'990'000.- pour le renouvellement de leurs systèmes de distribution et une garantie d'emprunt de l'Etat de CHF 25'330'000.- pour le renouvellement partiel de leur flotte de véhicules aux VMCV SA une garantie d'emprunt de l'Etat de CHF 4'990'000.- pour le renouvellement de leurs systèmes de distribution et une garantie d'emprunt de l'Etat de CHF 25'330'000.- pour le renouvellement partiel de leur flotte de véhicules.

5.5 Autres conséquences sur le budget de fonctionnement

L'investissement projeté par les VMCV aura un impact sur les indemnités d'exploitation versées par l'Etat et les communes dans le cadre de l'indemnisation du trafic urbain. Le calcul de ces conséquences financières, repose sur l'alinéa 1 de l'article 18 de loi cantonale sur la mobilité et les transports publics (LMTP ; RSV 740.21).

"La subvention d'exploitation que l'Etat alloue aux lignes de trafic urbain, selon l'article 6, alinéa 2, chiffre 2, est limitée à 50 % au plus ; mais ne peut dépasser au maximum la somme des montants suivants :

- 1. 50 % des intérêts des emprunts, garantis par l'Etat et les communes et souscrits selon l'article 17, alinéa 1 (LMTP)*
- 2. 50 % des amortissements comptables des installations et équipements calculés selon les dispositions de la législation fédérale ;*
- 3. 12.5 % des autres charges d'exploitation, y compris les intérêts sur les engagements courants."*

Budget 2020 pour la ligne 201

Dans le cadre du budget final 2020 révisé et validé par le Conseil d'administration des VMCV, le déficit de la ligne 201 se monte à CHF 7,3 mios (part cantonale selon la LMTP : CHF 2,5 mios) en comparaison avec un déficit effectif pour l'année 2018 de CHF 3,5 mios (part cantonale CHF 1,6 mio).

L'effet propre au prolongement de la ligne 201 ne représente qu'une part minoritaire de la hausse du déficit annoncé sur la ligne 201 au budget 2020, à savoir CHF 1,1 mio sur CHF 3,8 mios de hausse par rapport aux comptes 2018. En effet, les principaux facteurs de hausse du déficit sont liés aux effets suivants :

- augmentation des effectifs afin de respecter la Loi sur la durée du travail (LDT ; RS 822.21) ;
- augmentation des effectifs suite à la réorganisation et à la croissance de la société ;
- renouvellement du matériel roulant et de la billettique.

Réponse aux questions

1. *Alors que l'accès en bus à l'hôpital, objet cantonal, est rendu nécessaire par le choix de son implantation, comment le Conseil d'Etat explique-t-il le report de charges sur les communes ?*

Cette question ne relate pas la réalité des faits. Le Canton participe au déficit d'exploitation des lignes urbaines selon la clé de répartition des coûts de l'article 18, LMTP. Pour la ligne 201, la part cantonale au déficit de cette ligne urbaine (35%) est supérieure à la moyenne, en raison des coûts subséquents des importants investissements.

Aux étapes de décisions, la commune de Rennaz ainsi que la Commission régionale de l'aménagement du territoire (CORAT) ont été associées et ont validé les choix retenus pour l'accès en transport public dans le Haut-Lac.

Les EMPD n°460/2012 et n°14/2017 décrivent la solution de TP retenue, le type de ligne ainsi que les modes de financement qui leur sont applicables ; le financement applicable est basé sur la LMTP à l'identique de toutes les autres lignes circulant sur le territoire cantonal. L'amendement du Grand Conseil relatif aux études d'accessibilité pour que des solutions plus ambitieuses puissent être étudiées a confirmé le prolongement de la ligne 201 et la densification de l'offre de bus régionale ; la liaison par transport hectométrique n'a pas été retenue pour des questions de coût/utilité défavorables.

L'effet propre au prolongement de la ligne 201 ne représente qu'une « moindre » part de la hausse du déficit annoncé sur la ligne 201 au budget 2020. Les principaux facteurs de hausse du déficit de la ligne 201 sont imputables au fonctionnement et à la mise à niveau de l'entreprise VMCV, donc liés à des décisions du Conseil d'administration des VMCV. Pour mémoire, le Canton n'est pas actionnaire des VMCV, et n'est donc pas représenté au sein du Conseil d'administration, contrairement aux communes concernées (notamment les communes de Montreux, Vevey ou La Tour-de-Peilz).

2. *Cette ligne est considérée comme une ligne urbaine, peut-on réellement la qualifier d'urbaine dans son entier, la qualification de ligne régionale ne serait-elle pas plus appropriée ?*

Faisant suite à une rencontre du 23 janvier 2020 entre les représentants des communes desservies par la ligne 201 et Mme la Conseillère d'Etat Nuria Gorrite, la DGMR a ont pris contact avec l'Office fédéral des transports (OFT) afin qu'il se détermine sur la nature de la fonction de desserte de la ligne 201 depuis son prolongement à Rennaz.

Après un examen approfondi, l'OFT a conclu que :

- la ligne 201 était une seule et même ligne entre Vevey et Rennaz ;
- le prolongement à Rennaz, à savoir la section de ligne *Villeneuve, gare – Rennaz, village* (environ 17% du kilométrage total), pourrait néanmoins avoir une fonction de desserte régionale au sein de la ligne ;
- la section de ligne *Vevey, funiculaire – Villeneuve, gare* demeure du trafic local (urbain) en vertu de l'article 3 de l'ordonnance sur l'indemnisation du trafic régional de voyageurs (OITRV ; RS 745.16) : « *Le trafic local (...) comprend des lignes servant à la desserte capillaire des localités. Une ligne sert à cette desserte lorsque les arrêts se trouvent, en règle générale, à moins de 1,5 km du point de liaison le plus proche avec le réseau supérieur des transports publics et que la distance entre les arrêts est courte.* ».

L'OFT entrerait donc en matière sur un cofinancement fédéral de la section de ligne *Villeneuve, gare – Rennaz, village* dans le cadre de l'indemnisation du trafic régional de voyageurs (TRV), mais ceci dès 2022, conformément au calendrier de commande du TRV, et vraisemblablement pour une part minoritaire des prestations de transport. En effet, sur la base des critères fédéraux d'indemnisation du TRV, la fréquentation moyenne sur cette section est insuffisante pour justifier une cadence à 10 minutes ; la Confédération ne cofinancera donc pas d'offre excédentaire par rapport à la demande.

Au demeurant, la cadence à 10 minutes ne saurait être remise en question, sous peine de rompre les engagements pris en termes de desserte en transport public. En effet, cette cadence soutenue a été actée dans le Convention du 13 mai 2013 liant l'Etat de Vaud, l'Hôpital Riviera Chablais, l'ATE, la Citrap-Vaud et le groupe mobilité Chablais pour le retrait des oppositions au projet de PAC n° 313, ainsi que dans les divers EMPD adoptés par le Grand Conseil en lien avec la desserte de l'Hôpital Riviera Chablais.

Fort de ce qui précède, et dans le but de trouver une solution de financement pérenne pour le prolongement de la ligne 201 avec le cadencement convenu, il a été proposé aux communes desservies ceci :

- la section de ligne *Vevey, funiculaire – Villeneuve, gare* demeure du trafic urbain ;
- la section *Villeneuve, gare – Rennaz, village* de la ligne 201 est reconnue comme ligne régionale au sens de l'article 7, alinéa 1 de loi sur la mobilité et les transports publics (LMTP ; BLV 740.21) ; cette reconnaissance prend effet rétroactivement depuis sa mise en exploitation en 2019.

Cette proposition, sur ses principes, a été acceptée par l'ensemble des communes desservies par la ligne 201.

Dès lors, les règles de financement fédérales et cantonales s'appliqueront comme suit dès 2019 :

- section de ligne *Vevey, funiculaire – Villeneuve, gare* : règles du trafic urbain ;
- section de ligne *Villeneuve, gare – Rennaz, village* : règles du trafic régional.

3. *La subvention cantonale qui était de 1'644'901 francs en 2014 contre 1'616'841 francs en 2018 a donc baissé, alors que celle des communes a explosé, essentiellement depuis l'extension de la ligne jusqu'à l'hôpital de Rennaz, comment le Conseil d'Etat envisage-t-il de corriger ce déséquilibre ?*

Le Canton ne peut pas financer une ligne urbaine de manière différente des modalités stipulées à l'article 18 de la LMTP. La légère baisse de la participation cantonale entre 2014 et 2018 sur la ligne 201 est due à la stricte application des clauses de la LMTP, car les charges d'amortissements annuelles ont diminué en raison de la fin de vie des trolleybus articulés. Ces charges vont néanmoins doubler dès 2020 en raison de la mise en exploitation des nouveaux trolleybus articulés et du nouveau système de distribution (en lien avec l'EMPD n°14/2017).

L'effet propre au prolongement de la ligne 201 ne représente qu'une « moindre » part de la hausse du déficit annoncé sur la ligne 201 au budget 2020, comme indiqué à la réponse à la question 1.

Comme indiqué dans la réponse à la question 2, une solution de financement pérenne a été proposée aux communes desservies par la ligne 201, lesquelles l'ont acceptée à l'unanimité.

4. *Le Conseil d'Etat serait-il ouvert à trouver une meilleure répartition des coûts ? Un dialogue est-il possible*

Comme indiqué dans la réponse à la question 2, une solution de financement pérenne a été proposée aux communes desservies par la ligne 201, lesquelles l'ont acceptée à l'unanimité.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 26 août 2020.

La présidente :

N. Gorrite

Le chancelier :

V. Grandjean