

Dossier de consultation :

Modification de la loi cantonale sur les transports publics du 11 décembre 1990 concernant le financement des lignes touristiques de navigation

1. Introduction

La loi du 11 décembre 1990

La loi cantonale (740.21) sur les transports publics (LTPu), adoptée le 11 décembre 1990, contenait à son article 7, alinéa 3, la disposition suivante :

"Les lignes de navigation sur le lac Léman ainsi que sur les lacs de Neuchâtel et de Morat sont assimilées aux lignes de trafic général."

A l'époque, la répartition des charges entre communes s'effectuait par ligne entre les communes dites "intéressées", en tenant compte de la population, d'un coefficient de modération des charges pour les communes desservies par plusieurs lignes, de la capacité financière selon une classification sur treize classes ainsi que d'un coefficient d'éloignement. Le taux de participation des communes intéressées à une ligne se situait dans une fourchette de 20% à 30% en fonction de la capacité financière moyenne des communes intéressées de l'éloignement à la ligne. L'article 15, alinéa 1, de la LTPu fixait le périmètre des communes intéressées :

"Sont considérées comme communes intéressées à une ligne, toutes celles dont la localité se situe à une distance de 5,0 kilomètres ou moins de la gare de chemin de fer, du débarcadère ou de la station d'autobus ou de trolleybus qui la dessert".

Ce principe de répartition reprenait des règles figurant dans le décret du 16 mai 1967 fixant la répartition entre l'Etat et les communes des aides apportées aux lignes "de trafic général". Ce dernier terme s'appliquait alors aux lignes régionales pouvant bénéficier de subventions fédérales.

La modification du 21 décembre 2000

Dans la perspective de la réalisation du projet de métro m2, la LTPu fut modifiée le 21 novembre 2000 pour faire bénéficier les lignes urbaines en site propre (actuelles lignes de métros m1 et m2) du régime de financement du trafic régional. Le but était d'alléger la part des communes desservies au financement de ces lignes urbaines en site propre. L'article 7, alinéa 3, de la LTPu fut ainsi modifié comme suit :

"Les lignes de trafic urbain en site propre, reconnues d'intérêt régional, ainsi que les lignes de navigation sur le Lac Léman et sur les lacs de Neuchâtel sont assimilées aux lignes de trafic régional."

D'autre part, un nouveau modèle de répartition entre communes des charges du trafic régional fut adopté. Désormais, la répartition ne se fait plus par lignes, mais au sein de sept bassins de transports¹. La part des communes est de 30% de la part à charge du canton (chapitre III "Lignes du trafic régional" de la LTPu, articles 14 à 16 a) ainsi que le 30% des charges financières liées aux contributions d'investissement accordées par l'Etat. La répartition entre communes du montant à charge d'une région de transport public est

¹ Les sept bassins de transports sont les suivants : Nord Vaudois – Vallée de Joux, Broye, Nyon – Rolle – Aubonne, Morges – Cossonay, Lausanne – Echallens – Oron, Riviera – Pays d'Enhaut et Chablais. Ce découpage préfigure la carte des dix nouveaux districts vaudois, le bassin de transport Lausanne – Echallens – Oron étant partagé sur quatre districts.

déterminée en tenant compte de la population de chaque commune et du coefficient de la desserte (article 15 LTPu, alinéa 4).

Ce coefficient de desserte tient compte de la meilleure fréquence de desserte et du meilleur moyen de transport de la commune (article 15 LTPu, alinéa 5). Son calcul est précisé dans le règlement (740.21.1) sur la répartition entre communes des contributions accordées aux transports publics (RRTPu) du 23 septembre 2002. Le coefficient de desserte varie entre 0.4 et 1.0 selon la fréquence de service offerte et la qualité de l'offre.

De manière générale, la modification légale de 2000 a donné satisfaction pour la répartition des charges entre les lignes de trafic régional en simplifiant les décomptes entre communes, tout en modulant la participation des communes selon le niveau de prestations offertes.

Toutefois, ce nouveau système de répartition par bassin de transport ne convient pas pour les lignes touristiques de navigation, exploitées principalement durant la saison estivale.

En effet, pour la plupart des communes concernées, ces lignes touristiques de navigation ne sont pas déterminantes dans le calcul du coefficient de desserte. Dès lors, la charge pour les lignes touristiques de navigation est répartie sur l'ensemble du bassin de transport. **Les communes concernées ne sont donc que peu touchées par le coût de prestations.** Elles ont tendance à réclamer davantage de prestations, même si celles-ci ne répondent pas à une demande effective et génèrent une augmentation des contributions à charge des collectivités publiques. A contrario, la charge globale d'environ 1.2 million de francs environ répartie sur l'ensemble des bassins de transports et leurs 370 communes passe inaperçue.

Cette situation est une cause de tensions répétées entre les communes concernées et l'Etat, ce dernier étant seul directement concerné par l'allocation optimale des ressources publiques en fonction des attentes effectives de la clientèle. Cette situation concerne tant les lignes de navigation sur le lac Léman, exploitées par la Compagnie générale de navigation sur le Léman (CGN), que celles sur les lacs de Neuchâtel et de Morat, exploitées par la Compagnie de navigation sur les lacs de Neuchâtel et de Morat (LNM).

Il se justifie dès lors d'adapter la LTPu pour fixer des règles spécifiques de répartition des charges pour les lignes touristiques de navigation entre les communes desservies. La répartition des charges entre communes pour ces lignes touristiques de navigation doit être distincte de celle appliquée pour les lignes régionales.

De plus, des importants investissements sont prévus notamment par la CGN pour rénover les unités affectées aux lignes touristiques de navigation, avec pour effet d'accroître les charges financières. Il est dès lors nécessaire pour contribuer à la prise en charge de ces charges supplémentaires d'augmenter le taux de participation des communes.

La modification proposée de LTPu permettra à l'Etat de poursuivre de manière efficace son soutien à ces services touristiques de navigation ainsi qu'aux investissements liés, notamment concernant la CGN, en partenariat avec les autorités communales concernées.

En revanche, le régime applicable aux lignes de navigation du trafic régional assurées toute l'année, soutenues également à ce titre par la Confédération, reste inchangé. Ces lignes assurent notamment le transport des pendulaires de leur domicile à leur lieu de travail.

2. Projet de modification légale pour les lignes touristiques de navigation

2.1 Principes généraux du projet

Le projet de modification de la LTPu vise à mettre en œuvre les principes suivants pour les lignes touristiques de navigation :

- La répartition des indemnités entre communes est effectuée par ligne.
- L'indemnité par ligne est déterminée sur la base de la comptabilité analytique tenue par les entreprises et fixées dans les prescriptions de la réglementation fédérale.
- La répartition est déterminée pour un tiers selon le chiffre de population (analogie de la règle applicable au trafic urbain) et pour deux tiers selon le nombre de départs par port avec une pondération selon le coût d'exploitation de l'unité engagée. Ce dernier coût peut varier considérablement entre celui d'un petit bateau à hélice et une unité historique à roues à aubes avec une machine à vapeur.
- Le taux de participation des communes desservies est porté à 50% (au lieu de 30% à charge des bassins de transports concernés). L'Etat et les communes desservies participent ainsi à égalité au soutien des lignes touristiques de navigation.

Les modifications proposées de la LTPu qui résultent de ces principes sont présentées dans le projet en annexe.

2.2 Commentaires concernant le projet de loi

Article 6, alinéa 1, lettre a) :

La disposition introduit la notion de lignes touristiques de navigation.

Article 7, alinéa 3 :

L'alinéa exclut du champ d'application des lignes assimilées aux lignes de trafic régional les lignes de navigation sur le Lac Léman et sur les lacs de Neuchâtel et de Morat. Celles-ci sont classées soit au titre de lignes de trafic régional selon l'article 7, alinéa 1, soit au titre de lignes touristiques de navigation selon l'article 7, alinéa 4 nouveau.

Pour mémoire, l'article 7, alinéa 1, qui reste inchangé a la teneur suivante :

"Les lignes de trafic régional comprennent les lignes ou tronçons qui assurent le transport des voyageurs ou des marchandises de façon régulière durant toute l'année entre localités habitées l'année entière".

Article 7, alinéa 4 (nouveau) : Cet article introduit la notion de lignes touristiques de navigation. Celles-ci comprennent les lignes et offres de transport sur le Léman et sur les lacs de Neuchâtel et de Morat, qui assurent des services saisonniers destinés aux touristes et aux excursionnistes et qui présentent un intérêt cantonal.

Chapitre V (nouveau) : Lignes touristiques de navigation

Article 21 a (nouveau) : Participation de l'Etat et des communes à l'investissement :

La disposition reprend les éléments de l'article 14 LTPu en vigueur, en les adaptant aux lignes touristiques de navigation; pour mémoire, la teneur de cet article 14 LTPu qui reste inchangé est la suivante :

¹ *L'Etat met à disposition ou garantit la contribution financière d'investissement prévue à l'article 6, alinéa 2, chiffre 1² pour les lignes de trafic régional.*

² *Lorsque l'Etat accorde une contribution d'investissement à un taux d'intérêt réduit ou sans intérêt, les communes participent à la prise en charge de cette remise d'intérêt à raison de 30%. Le taux moyen d'intérêt de la dette de l'Etat est appliqué dans le calcul. La répartition du montant à charge des communes est effectuée selon l'article 15.*

³ *Lorsque l'Etat accorde une contribution d'investissement à fonds perdus, les communes y participent à raison de 30%. La répartition du montant à charge des communes est effectuée selon l'article 15."*

Le taux de participation des communes est porté à 50% pour les lignes touristiques de navigation.

La nouvelle répartition des charges entre communes pour les lignes touristiques de navigation est fixée dans l'article 21 b nouveau ci-après.

Article 21 b (nouveau) : Participation des communes à l'exploitation

La disposition fixe la participation des communes à l'exploitation des lignes touristiques de navigation. La part des communes est portée à 50% selon l'alinéa 1 et se répartit entre communes desservies.

L'alinéa 2 précise que la répartition entre communes desservies est effectuée par ligne de navigation touristique selon les données de la comptabilité analytique de l'entreprise.

L'alinéa 3 fixe que la répartition entre les communes desservies est effectuée en tenant compte pour un tiers de la population des communes, et pour deux tiers des prestations annuelles. Cette répartition correspond aux modalités applicables aux lignes de trafic urbain dans l'article 20 LTPu et permet ainsi de tenir compte également de l'importance

² L'article 6 LTPu, alinéa 2, chiffre 1, spécifie ce qui suit :

"Une contribution financière peut être consentie pour les objets suivants:

- 1. Contribution d'investissement : cette contribution porte notamment sur l'équipement en installations ou en véhicules, l'adoption d'un autre mode de transport, la création de nouvelles entreprises, le rachat d'entreprises ou la reprise de dettes;"*

d'une commune. Les prestations annuelles sont calculées en fonction du nombre de départs par port avec un coefficient de coût d'exploitation par type d'unité engagée.

L'alinéa 4 précise que ce dernier coefficient selon le type d'unité d'engagée est fixé dans le règlement d'application.

Les coefficients de coût d'exploitation par type d'unité engagée pourraient être les suivants sur la base de la comptabilité analytique de la CGN :

- Bateau à vapeur : 1.0
- Bateau historique diesel-électrique : 0.6
- Bateau à moteur Lausanne : 1.0 (en pratique pas engagé à l'horaire)
- Bateau à moteur de capacité moyenne : 0.4
- Bateau à moteur de petite capacité et Navibus : 0.3

La LNM dispose de bateaux à moteur de capacité moyenne.

Article 21 c (nouveau) : Procédure de répartition et modalités du versement des contributions

L'alinéa renvoie aux dispositions des articles 16 et 16a, applicables aux lignes de trafic régional.

Nouvelle numérotation des chapitres V, VI, VII et VIII

Vu l'ajout du nouveau chapitre V, la numérotation des chapitres V, VI, VII et VIII sera adaptée en chapitres VI, VII, VIII et IX.

Dispositions finales

Les dispositions nouvelles seront applicables dès le 1^{er} janvier 2012 de manière à permettre aux communes d'en tenir compte lors de l'élaboration de leur budget 2012. Elles seront aussi applicables dès le 1^{er} janvier 2012 pour les décrets d'investissements au bénéfice d'entreprises de navigation et qui seraient adoptés dès l'année 2010. Cela concerne notamment le décret en préparation concernant le programme de rénovation technique CGN comprenant la rénovation du bateau historique "Vevey", celle du bateau à moteur "Genève" ainsi que sur une tranche de rénovation du chantier naval d'Ouchy à Lausanne.

3. Conséquences pour l'Etat et les communes du projet de modification légale

3.1 Lac Léman

Le tableau en annexe 2 présente par commune les résultats des calculs de simulation sur la base des hypothèses et données suivantes :

- Mandat de prestations 2009³ établi sur la base de l'offre de la Compagnie générale de navigation sur le Léman (CGN) établie selon les principes de la comptabilité analytique fixés par la Confédération.
- Chiffres de population au 31 décembre 2008
- Indemnités totales 2009 à charge du canton de Vaud (Etat et communes) : CHF 5'318'000.-
- Indemnités 2009 à charge des collectivités publiques suisses pour les lignes de trafic régional de la CGN : CHF 2'473'000.- dont CHF 1'705'000.- à charge du canton de Vaud et CHF 768'000.- à charge de la Confédération. La part des communes est de CHF 512'000.- (30%), répartie entre communes par bassins de transports selon les règles applicables au trafic régional. Le projet de loi ne modifie pas les modalités de cette répartition.
- Indemnités 2009 à charge du canton de Vaud pour les lignes touristiques de la CGN : CHF 3'613'000.-. Le projet de loi modifie cette répartition des charges entre l'Etat et les communes.

Il résulte de la simulation les incidences suivantes pour les communes desservies concernant les lignes touristiques sur la base des données 2009 :

- Diminution des charges de l'Etat : CHF 723'000.-
- Augmentation des charges des communes : CHF 723'000.-
- Augmentation des charges des communes desservies : CHF 1'339'000.-
- Diminution des charges des autres communes non desservies : CHF 616'000.-

La diminution de charges réalisée par l'Etat sera toutefois engagée dans le programme de rénovation technique CGN ainsi que dans la mise en œuvre du plan d'affaires 2011-2014 de la CGN.

Conséquences financières liées au programme d'investissement 2010 – 2012, au plan d'affaires 2011-2014 et au projet de modification de la LTPu

La part du canton de Vaud à ce programme d'investissements est d'environ 14.5 millions de francs. Ce programme induit une croissance annuelle des charges financières pour le canton de l'ordre de CHF 850'000.- (charge moyenne d'intérêts et constitution d'une provision selon le mode de financement des investissements retenu).

Le plan d'affaires 2011 – 2014 établi par la CGN prévoit un accroissement des indemnités des collectivités publiques de l'ordre de 25%. Cela correspond à une augmentation globale des indemnités du canton de 5.4 millions de francs en 2010 à 6.8 millions de francs en fonction d'une cible maximale d'indemnités de 9 millions de francs allouée par les cantons

³ Mandat de prestations 2009 du 30 mars 2009

de Vaud, de Genève et du Valais à la CGN. Ce montant est toutefois nettement inférieur au montant de 12 millions de francs annoncé par la CGN au début de l'année. Cette information était à l'origine de l'audit commandé au printemps 2009 par les cantons.

L'évolution de la charge du canton de Vaud (Etat et communes) sera ainsi la suivante :

- Charges liées au programme d'investissement 2010 – 2012 : CHF 850'000.-
- Augmentation des indemnités liées au plan d'affaires 2011 – 2014 : CHF 1'400'000.-
- Total : CHF 2'250'000.-

En prenant l'hypothèse que le 90% de cette charge supplémentaire concerne les lignes touristiques de navigation, la part de ces lignes à l'accroissement de charges représente un montant de CHF 2'025'000.-. Le 10% restant concernerait les lignes régionales.

Avec la modification de la LTPu, cette charge supplémentaire liée aux lignes touristiques sera répartie comme suit :

- Etat de Vaud (50%) : CHF 1'012'500.-
- Communes (50%) : CHF 1'012'500.-
- Total : CHF 2'025'000.-

Il résulte de la simulation les incidences suivantes pour les communes desservies concernant les lignes touristiques sur la base des données 2009 :

- Augmentation des charges de l'Etat : CHF 289'500.-
- Augmentation des charges des communes : CHF 1'735'500.-
- Augmentation des charges des communes desservies : CHF 2'351'500.-
- Diminution des charges des autres communes non desservies : CHF 616'000.-

3.2 Lacs de Neuchâtel et de Morat

Le tableau en annexe 3 présente par commune les résultats des calculs de simulation sur la base des hypothèses suivantes :

- Mandat de prestations pour l'année 2009 établi sur la base de l'offre de la Société de navigation sur les lacs de Neuchâtel et de Morat (LNM) établie selon les principes de la comptabilité analytique fixés par la Confédération.
- Chiffres de population au 31 décembre 2008
- Répartition du déficit entre les trois secteurs en proportion du nombre de départs par ports, en l'absence de données par secteur selon la comptabilité analytique
- Indemnités 2009 à charge du canton de Vaud pour les lignes de la LNM : CHF 367'125.-. Toutes les lignes sont considérées comme touristiques, la Confédération prévoyant de se retirer à terme du soutien de la ligne Neuchâtel – Portalban – Cudrefin, considérée comme ne répondant plus aux critères du trafic régional.

Il résulte de la simulation les incidences suivantes pour les communes desservies concernant les lignes touristiques sur la base des données 2009:

- Diminution des charges de l'Etat : 73'425.-
- Augmentation des charges des communes : CHF 73'425.-
- Augmentation des charges des communes desservies : CHF 163'998.-
- Diminution des charges des autres communes non desservies : CHF 90'573.-

* * *

Annexes :

- Annexe 1 : projet de modification de la LTPu : texte actuel et texte modifié
- Annexe 2 : simulation des charges des communes pour les lignes desservies par la Compagnie générale de navigation sur le Léman (CGN)
- Annexe 3 : simulation des charges des communes pour les lignes desservies par la Société de navigation sur les lacs de Neuchâtel et de Morat (LNM)