

REPONSE DU CONSEIL D'ETAT
à l'interpellation Oleg Gafner et consorts -En route pour des transports publics vaudois
(25_INT_33)

Rappel de l'intervention parlementaire

Le Canton de Vaud compte une dizaine[1] de compagnies de transports publics actives sur son territoire. Dans les cantons voisins, la situation est toute autre. Les entreprises ferroviaires régionales et de bus ont généralement fusionné[2]. Ceci étant, il faut constater que dans le Canton de Vaud aussi les synergies et rapprochements entre entreprises de transport existent[3]. Cela se comprend. En effet, certains projets sont de grandes ampleurs (développement de l'offre, réfections, acquisition de matériel, etc.) et se retrouvent ainsi gérés par de très petites structures, souvent sous-dotées et mal armées pour ce faire. À l'heure où d'autres fusions sont envisagées en Suisse romande[4], et/ou certaines compagnies vaudoises sont appelées à voir certaines de leurs activités transférées aux CFF[5], nous avons le plaisir d'adresser les questions suivantes au Conseil d'État.

1. *Le Conseil d'État envisage-t-il ou a-t-il envisagé la fusion des compagnies vaudoises de transports publics ?*
2. *Que la réponse à la 1^{re} question soit positive ou négative, le Conseil d'État peut-il rendre public son analyse et l'état de ses travaux (quels sont ses critères pour initier un rapprochement plutôt qu'un autre) ?*
3. *Y a-t-il des redondances de frais par l'existence de multiples entreprises actives sur le même secteur et si oui quel en est le coût ?*
4. *Le Conseil d'État estime-t-il que la pluralité de compagnies de transports publics permet un pilotage adéquat pour la gestion des deniers publics et le développement de l'offre voyageur dans le Canton ?*
5. *Le Conseil d'État est-il favorable à l'existence d'une compagnie unique ou à tout le moins à une réduction du nombre d'entreprises de transport subventionnées à l'instar du modèle neuchâtelois ou fribourgeois ?*
6. *Si le Conseil d'État devait se montrer réfractaire à une fusion de l'ensemble des compagnies vaudoises, le gouvernement dispose-t-il d'une stratégie globale laquelle pourrait, par exemple, prévoir une fusion des entreprises pour créer des entités régionales ?*

[1] Notons que ce nombre est déjà le résultat d'une série de fusion de compagnies plus petites encore (e.g. TPC SA résultant de la fusion de 4 entreprises ferroviaires).

[2] À titre d'exemple, à Neuchâtel les compagnies « Transports régionaux neuchâtelois » et « Transports publics du littoral neuchâtelois » ont fusionné pour donner naissance à « transN ». Pareille fusion a eu lieu dans le Canton de Fribourg avec la création des TPF.

[3] À titre d'exemple il nous faut mentionner le rapprochement entre les Transports Publics de la Région Lausannoise SA et la Compagnie du chemin de fer Lausanne-Echallens-Bercher SA ou encore les marchés publics des MBC avec le MOB/MVR.

[4] <https://www.arcinfo.ch/neuchatel-canton/a-transn-une-fusion-avec-les-chemins-de-fer-du-jura-nest-pas-taboue-1436497>(consulté le 26.02.25).

[5] L'Orbe – Chavornay perdra son titre de «plus petit train du pays»
<https://www.24heures.ch/orbe-chavornay-perdra-son-titre-de-plus-petit-train-du-pays-516020382943>
(consulté le 26.02.25).

Réponse du Conseil d'Etat

Préambule

Afin de réaliser les objectifs de sa politique de mobilité, en particulier sa tâche constitutionnelle de « favorise[r] les transports collectifs » (art.57, al.3), le canton de Vaud dispose de deux grands leviers.

Premièrement, il commande une offre de transports publics régionaux (TRV) à différentes entreprises de transport conventionnées (ETC) - tels que Travys, CGN, CFF ou Car Postal - et peut subventionner ces entreprises (conjointement avec la Confédération) pour leurs besoins en investissement et leurs charges d'exploitation. La Loi sur la mobilité et les transports publics (LMTP, art. 11) permet de conditionner le versement de subvention aux ETC à des mesures de rapprochement, voire à une fusion.

Deuxièmement, le Canton possède des participations dans dix ETC présentes sur le territoire vaudois, tels que les Transports publics du Chablais (Vaud 19.4% du capital), les transports publics de la région lausannoise (Vaud 58.3%), ou les Transports de la région Morges-Bière-Cossonay (VD 26.6%). A ce titre, il exerce ses droits d'actionnaires, y compris dans certains cas un droit de désignation directe de membres du Conseil d'administration de ces sociétés.

Par sa participation au capital des ETC, et en jouant son rôle d'actionnaire, le Canton contribue à la viabilité et au développement d'entreprises de service public, disposant d'un savoir-faire technique important et spécifique, et contribuant à l'économie régionale, de façon directe et indirecte. La participation au capital est aussi un outil permettant d'assurer une proximité entre ces entreprises de service public et le Canton, et assurer à long terme une bonne mise en œuvre du premier levier.

Ainsi, la question du rapprochement (technique, organisationnel, etc.) de ces entreprises, ainsi que celle de leur éventuelle fusion, doit se mesurer à l'aune de ces deux leviers. Du point de vue de l'Etat commanditaire d'une offre de transports publics il s'agit d'estimer si des entreprises fusionnées, plus grandes, sont mieux à même d'effectuer les prestations commandées, de la façon la plus efficiente possible et selon les standards de qualités attendus. Du point de vue de l'Etat propriétaire, il s'agit d'analyser si de telles fusions contribuent à la volonté de maintenir à moyen et long terme des entreprises de transport public solides, contribuant à l'économie régionale et capables de répondre aux commandes de l'Etat et des communes notamment en disposant des ressources matérielles et humaines spécialisées.

Ces deux leviers sont largement congruents, mais, à court terme en particulier, peuvent parfois entrer en conflit ou nécessiter des arbitrages politiques. De façon générale, le Conseil d'Etat soutient activement le rapprochement des entreprises de transports publics, afin d'améliorer l'efficience, la qualité de l'offre et solidité à long terme des entreprises. C'est d'ailleurs une mesure du programme de législature 2022–2027. Comme relevé par l'interpellateur, cette tendance au renforcement des ETC, existe dans la plupart des autres Cantons – en partie sous l'impulsion de l'Office fédéral des transports (OFT).

Ainsi, bien qu'il n'impose pas de fusion, le Conseil d'Etat appuie les démarches volontaires, comme celle menée actuellement entre LEB, MBC et Travys, qui est jugée stratégique pour atteindre une taille critique. La multiplicité actuelle d'entreprises de transports publics, si elle reflète des réalités régionales multiples, engendre des coûts supplémentaires pour le système de transport, freine des mesures d'efficience, complique la gouvernance et fait peser un risque sur la capacité à long terme d'offrir les prestations au niveau attendu répondant aux exigences normatives, par manque de compétences techniques. En conclusion, le Conseil d'Etat reste ouvert à un renforcement des entreprises de transport, qui pourrait passer par des fusions permettant de couvrir des réalités territoriales diverses, tout en privilégiant une approche progressive. Il ne dispose pas à ce jour d'une stratégie globale de fusion ou de rapprochements.

1. Le Conseil d'État envisage-t-il ou a-t-il envisagé la fusion des compagnies vaudoises de transports publics ?

Le Conseil d'État préconise dans son Programme de législature 2022-2027, mesure 2.4, un rapprochement des entreprises de transport concessionnaires en soutenant le développement de synergies ou de rapprochements entre les entreprises de transports publics. La vision du Conseil d'État vise essentiellement à encourager le report modal en renforçant les transports publics et attend une utilisation efficace des moyens pour assurer leur financement. Dans ce cadre, il appuie les entreprises de transport qui souhaitent se rapprocher ou fusionner.

2. Que la réponse à la 1re question soit positive ou négative, le Conseil d'État peut-il rendre public son analyse et l'état de ses travaux (quels sont ses critères pour initier un rapprochement plutôt qu'un autre) ?

Il n'existe pas de critères de priorisations. Ce travail a plutôt été effectué jusqu'à présent en fonction de connaissances empiriques et d'opportunités. Plusieurs études de rapprochement sont en cours. Elles sont soit directement mandatées par les entreprises, soient effectuées en collaboration avec le Département (DICIRH) et l'Office fédéral des transports (OFT).

En particulier, une étude a été menée par les Conseils d'administration des entreprises LEB, MBC, TL et Travys, et cofinancée par le Canton et la Confédération. Elle a établi qu'une fusion à trois entre LEB, MBC et Travys serait la meilleure solution pour ces sociétés afin d'atteindre la taille critique nécessaire à long terme leur permettant de se renforcer et garantir leur pérennité. La compagnie du Nyon - St-Cergue - Morez pourrait à terme rejoindre l'entité ainsi créée. Sur cette base, les Conseils d'administration de ces trois compagnies poursuivent les démarches pour un rapprochement et une décision est attendue de la part des CA, puis des Assemblées générales dans le courant de l'année 2026. En principe, et sous réserve du projet qui sera effectivement soumis, le Canton, actionnaire des trois sociétés, votera en faveur d'une telle fusion lors des Assemblées générales.

3. Y a-t-il des redondances de frais par l'existence de multiples entreprises actives sur le même secteur et si oui quel en est le coût ?

L'existence de plusieurs entreprises publiques de transport dans le canton engendre divers coûts supplémentaires. Sur le plan de la gouvernance, chaque entreprise dispose de son Conseil d'administration, de sa Direction et de son siège social. Chaque entreprise possède son propre système informatique, différentes personnalisations sur les véhicules, ainsi que des frais de marketing distincts. De plus, les petites entreprises rencontrent des difficultés pour la formation, la rétention du personnel qualifié face à la concurrence et peinent à remplir les exigences de l'OFT en matière de modernisation et de mise à niveau de leurs infrastructures ferroviaires. Des coûts importants liés à ce morcellement concernent aussi les investissements dans de nouveaux matériels roulants et l'agrandissement des dépôts. La pénurie de compétences professionnelles pointues dans la conduite de grands projets peut compromettre la qualité des projets d'infrastructure, faute d'une expérience récurrente. Tous ces éléments pèsent sur les taux de couverture (proportion des charges d'exploitation couverts par les recettes des titres de transport), même s'il n'est pas possible de déterminer précisément combien. Une estimation indirecte pourrait être faite par une comparaison statistique des coûts de production des prestations de transport publics à travers la Suisse en comparaison des coûts des entreprises vaudoises, mais un tel travail serait sujet à débats et, pour le surplus, n'a pas été effectué.

Un rapprochement permettrait non seulement de regrouper les commandes de nouveaux matériels roulants, mais aussi de mieux collaborer pour transformer et réutiliser les anciens véhicules ferroviaires afin de prolonger leur durée de vie tout en économisant sur les frais de structures (informatique, ressources humaines, marketing). Elle permettrait de monter en compétence et de retenir les talents nécessaires aux bonnes opérations de ces entreprises, augmenterait la qualité de conduite des grands projets et permettrait probablement de réduire certains frais de structure des sociétés.

4. Le Conseil d'État estime-t-il que la pluralité de compagnies de transports publics permet un pilotage adéquat pour la gestion des deniers publics et le développement de l'offre voyageur dans le Canton ?

Le Conseil d'État estime que la multiplicité des compagnies de transports publics pose des défis significatifs pour un pilotage adéquat de la gestion optimale des subventions publiques et le développement de l'offre voyageur.

En ce qui concerne le financement, le canton de Vaud fait face à une dégradation financière marquée par un déficit budgétaire de CHF 280,7 millions en 2025. Par ailleurs des investissements très importants dans les ETC afin de développer l'offre (métros m2 et m3, renouvellement de la ligne des Rochers-de-Naye, tram Lausanne-Renens-Villars-Sainte-Croix, etc.) va faire augmenter de façon importante les indemnités versées aux ETC dans les décennies à venir. Cette situation mettra sous pression les subventions aux transports publics à court et long terme, dans un contexte de faible croissance économique.

Sur le plan du personnel qualifié, les entreprises de transport public doivent relever le défi du remplacement des baby-boomers partant à la retraite et de la nécessité de nouvelles compétences dues à la digitalisation et aux exigences légales. La gestion efficace du personnel existant demeure également cruciale. Une concurrence entre les entreprises de transports pour attirer le personnel qualifié peut être un problème.

Concernant les développements du cadre réglementaire, les régulations techniques et financières deviennent de plus en plus complexes, nécessitant des connaissances spécialisées et une taille critique pour financer les fonctions transverses, non directement liées à la production de l'offre. Cela soulève des questions organisationnelles, notamment en termes de séparation légale des fonctions pour éviter les subventions croisées.

Le Secrétariat général du Département des institutions, de la culture, des infrastructures et des ressources humaines (SG-DICIRH) et la Direction générale de la mobilité et des routes (DGMR) travaillent ensemble à clarifier la relation de l'Etat avec ces entreprises et leur surveillance. Depuis le 1er juillet 2025, le suivi des participations de l'État de Vaud dans les entreprises de transport public a été repris par le SG-DICIRH (rôle d'Etat « propriétaire ») pour permettre à la DGMR de se concentrer sur son rôle de développement de l'offre de transports publics (Etat « commanditaire » de l'offre/subventionneur).

Cette nouvelle répartition de compétences vise à permettre à l'État de Vaud d'exercer pleinement ses prérogatives d'actionnaire des entreprises de transport public. Cela inclut une collaboration avec les administrateurs délégués par l'Etat et l'élaboration de stratégies de propriétaire adaptées au contexte de chaque entreprise, en cohérence avec les politiques publiques du Conseil d'État (par exemple : politique climatique, politique de rémunération).

5. Le Conseil d'État est-il favorable à l'existence d'une compagnie unique ou à tout le moins à une réduction du nombre d'entreprises de transport subventionnées à l'instar du modèle neuchâtelois ou tribourgeois ?

Le Conseil d'État est ouvert à l'idée d'une réduction du nombre d'entreprises de transport subventionnées, à condition que ces options prouvent qu'elles répondraient mieux aux objectifs du système de mobilité. Cela inclut la garantie d'une meilleure efficience, qualité de l'offre, et conformité réglementaire de la Confédération et du Canton. Cependant, le Conseil d'État ne souhaite pas imposer de manière unilatérale cette solution et privilégie un processus incrémental qui tient compte des particularités locales et de l'attachement historique et identitaire aux entreprises.

6. Si le Conseil d'État devait se montrer réfractaire à une fusion de l'ensemble des compagnies vaudoises, le gouvernement dispose-t-il d'une stratégie globale laquelle pourrait, par exemple, prévoir une fusion des entreprises pour créer des entités régionales ?

Le Conseil d'État accueille favorablement un rapprochement de l'ensemble des entreprises de transport. Il ne dispose cependant pas à ce stade d'une stratégie globale pour une fusion de l'ensemble des compagnies vaudoises. Une création d'entités régionales lui semble être la voie la plus prometteuse.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 19 janvier 2025.

La présidente :

C. Luisier Brodard

Le chancelier :

M. Staffoni