



Rapport explicatif concernant le crédit d'engagement pour l'indemnisation des prestations de transport régional de voyageurs (TRV) pour les années 2022 à 2025

Projet en consultation

Condensé

Par le présent projet, le Conseil fédéral demande par la voie d'un arrêté fédéral un crédit d'engagement de 4398 millions de francs pour le financement des prestations de transport régional de voyageurs (TRV) pour les années 2022 à 2025.

Contexte

Le transport régional de voyageurs est une tâche commune de la Confédération et des cantons. Il est un pilier central du bon fonctionnement de la vie quotidienne en Suisse: il amène deux millions et demi de personnes par jour au travail, dans les magasins ou sur leur lieu de loisirs. Il relie les villages et les agglomérations entre eux ainsi que les centres et les villes de toutes les régions de Suisse.

Confédération et cantons définissent, dans le cadre de la procédure de commande, l'offre TRV qui sera commandée conjointement pour deux ans et à quel coût. Ces prestations de transport sont indemnisées sur la base des coûts non couverts planifiés et elles sont financées pour moitié par la Confédération. Depuis 2018, la Confédération planifie les ressources qu'elle alloue à ce secteur au moyen d'un crédit d'engagement quadriennal. En juin 2017, le Parlement avait accordé un budget de 4104 millions de francs pour la période 2018-2021. Le présent projet vise à déterminer les moyens à allouer pour la période 2022-2025.

Contenu du projet

Pour indemniser les prestations TRV qui seront commandées au cours des périodes d'horaire 2022–2023 et 2024–2025, il est proposé d'allouer un montant de 4398 millions de francs. Ce montant permet de financer les accroissements de prestations de transports planifiées, les coûts subséquents des investissements jugés nécessaires, de pérenniser des moyens pour le financement de projets d'innovations dans le secteur du TRV, et d'assumer, dans une certaine mesure, les conséquences de décisions qui pourraient encore intervenir à court-moyen terme.

Les conséquences financières de la pandémie de coronavirus pour le TRV sont traitées séparément (Message concernant la loi urgente sur le soutien des transports publics durant la crise du COVID-19)¹ et ne font pas l'objet de la présente proposition.

¹ FF 2020 6493

Table des matières

Condensé	2
1 Présentation du projet	4
1.1 Contexte	4
1.1.1 Contexte du trafic régional de voyageurs	4
1.1.2 Contexte de la demande de crédit	12
1.2 Motifs de la demande de crédit	15
1.3 Intérêt du projet	15
1.4 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral	15
1.5 Classement d'interventions parlementaires	16
2 Procédure préliminaire, consultation comprise	16
3 Contenu de l'arrêté de crédit	16
3.1 Proposition du Conseil fédéral, avec exposé des motifs	16
3.1.1 Proposition du Conseil fédéral	16
3.1.2 Exposé des motifs: Évaluation des besoins d'indemnités pour la période 2022–2025 (sur la base des montants allégués par les entreprises)	16
3.1.3 Valeurs indicatives pour la période 2022–2025 issues de la planification financière de la Confédération	21
3.1.4 Proposition pour le crédit d'engagement TRV 2022-2025	22
3.2 Description du projet et commentaire des principales dispositions	23
3.3 Prévisions de renchérissement	23
4 Conséquences	23
5 Aspects juridiques	24
5.1 Constitutionnalité et légalité	24
5.2 Forme de l'acte à adopter	25
5.3 Frein aux dépenses	25
5.4 Conformité à la loi sur les subventions	25
Liste des abréviations utilisées	28

1 Présentation du projet

1.1 Contexte

1.1.1 Contexte du trafic régional de voyageurs

Le transport régional de voyageurs, épine dorsale du transport public, se développe depuis des années

Conformément à l'art. 4 de l'ordonnance sur l'indemnisation du trafic régional de voyageurs (OITRV²), on entend par trafic régional de voyageurs (TRV) le transport de voyageurs à l'intérieur d'une région, y compris la desserte de base de localités, ainsi que le transport de voyageurs entre une région et des régions voisines, même étrangères.

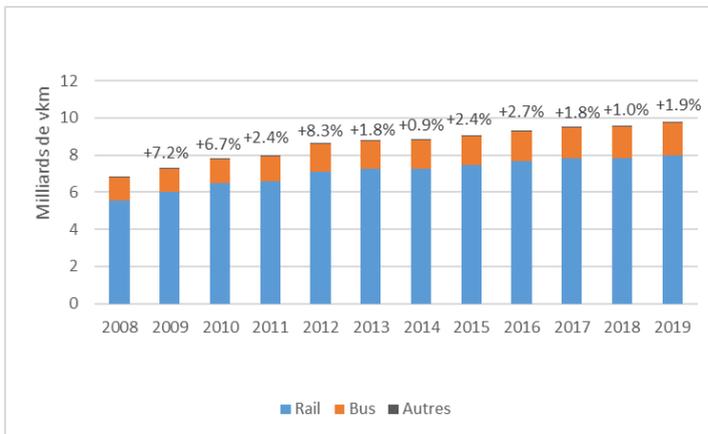
Le TRV assure une desserte de transport public dans toute la Suisse. Il complète les lignes du réseau grandes lignes, exploitées de manière commerciale par les chemins de fer fédéraux (CFE), et assure une chaîne de transport optimale dans tout le pays. Les lignes du TRV constituent dans bien des régions l'épine dorsale de la desserte de transport public. Lorsque la demande moyenne sur la section la plus chargée d'une ligne dépasse 500 personnes par jour, une cadence horaire intégrale est prévue (art. 7, al. 3, OITRV).

Chaque jour, 2,5 millions d'utilisateurs utilisent le transport régional de voyageurs. La plupart des clients voyagent en train et en bus, parfois aussi en bateau, en tramway et en installation à câbles. Les voyageurs parcourent environ 9,5 milliards de kilomètres par an. Cela correspond à 237 500 fois le tour de la planète chaque année.

La demande (en voyageurs-kilomètres) de transport régional de voyageurs a augmenté d'environ 40% depuis 2008, et en moyenne 3,4 % par an. Le rail, en particulier, a connu une forte croissance au cours de cette période: il représente environ 80 % du trafic régional.

Remarque ; dans les tableaux 1 et 2 ci-dessous, l'importante croissance observée en 2012 ne correspond pas à une hausse exceptionnelle de la demande respectivement de l'offre, mais à l'intégration des données, pour la première fois, de la communauté de transport ZVV.

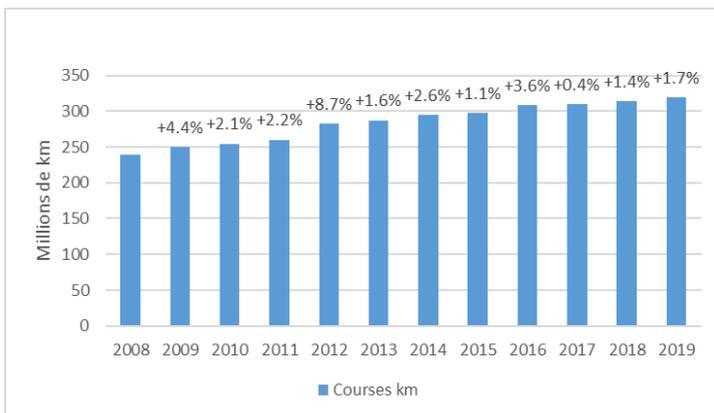
² RS 745.16



Graphique 1: Évolution de la demande de transport régional en voyageurs-kilomètres, valeurs issues des offres conventionnées (Source: OFT)

Selon les prévisions du trafic actualisées en 2016, cette tendance se poursuivra. La demande de transports publics de voyageurs – calculée à partir de 2010 – augmentera par exemple de 51 % d’ici à 2040 et doublera même dans certaines régions comme Zurich-Winterthur ou dans l’Arc lémanique.

L’offre de transport du TRV, mesurée par le nombre de courses-kilomètres annuels, est également en constante évolution. En moyenne, elle a augmenté de 2,7 % par an, entre 2007 et 2019.



Graphique 2: Évolution de l’offre de transport régional de voyageurs en kilomètres productifs, valeurs issues des offres conventionnées (Source: OFT)

L'offre de transport régional de voyageurs présente aujourd'hui un niveau de qualité globalement élevé. C'est ce à quoi conclut le rapport sur le système de mesure de la qualité du transport régional de voyageurs (QMS TRV) de l'Office fédéral des transports (OFT) pour l'année 2019³. Dans la grande majorité des cas, les passagers ont voyagé dans des bus et des trains en ordre, les déchets et journaux abandonnés y sont rares, le mobilier et les équipements sont en bon état et fonctionnent. Ce constat vaut pour toutes les régions de Suisse et quelle que soit la taille de l'entreprise exploitante. Par rapport à l'année 2018, des progrès ont été enregistrés en matière d'information des clients et de propreté, mais c'est dans ces domaines que le potentiel d'amélioration demeure le plus important.

Le transport régional de voyageurs ainsi que le trafic grandes lignes constituent ensemble le fondement du bon fonctionnement de la desserte de base en transport public pour la population. Il s'agit là d'un atout important pour la Suisse.

La Confédération et les cantons commandent les prestations du TRV

Dans la quasi-totalité des cas, les recettes des lignes du trafic régional ne couvrent pas leurs coûts. Pour qu'elles puissent être tout de même offertes, la Confédération et les cantons indemnisent ensemble les entreprises de transport (ET). Les indemnités du TRV s'élèvent à près de 2 milliards de francs par an, dont environ deux tiers sont affectés aux offres ferroviaires, un tiers aux offres par bus et 1 % aux installations à câbles et à la navigation (base: offres TRV 2018). La Confédération contribue à l'échelle nationale à raison de 50 % des coûts non couverts du TRV, soit environ 1 milliard de francs par an. Ces moyens fédéraux permettent l'indemnisation de 1460 lignes du TRV, commandées auprès de 116 ET à travers la Suisse. La part de la Confédération est répartie entre les cantons, en tenant compte de la densité démographique (selon l'art. 29b OITRV). On entend par quote-part cantonale l'ensemble des moyens alloués par canton (part fédérale et cantonale) pour les prestations co-commandées.

La procédure de commande permet de définir les indemnités versées par ligne.

Elle a toujours lieu pour une période d'horaire, qui correspond à deux années d'horaire (période actuelle: 2020/2021), et se déroule comme suit:

- La Confédération et les cantons (commanditaires) indiquent aux ET ce qu'ils attendent de celles-ci en matière d'offre de transport (horaire), compte tenu des moyens financiers disponibles (fin 2018 pour la période 2020/2021).
- Sur cette base, les ET établissent leurs offres par ligne (présentation de l'offre pour 2020/2021: fin avril 2019). Ces offres attestent les coûts planifiés ainsi que les recettes prévues de la vente des titres de transport. Le déficit résiduel est appelé «coûts non couverts planifiés», et correspond à ce que les commanditaires indemnisent.

³ www.bav.admin.ch > L'OFT > Tâches > Financement > Transport des voyageurs > Trafic régional de voyageurs (TRV) avec fonction de desserte > Système de mesure de la qualité

- Les commanditaires examinent les offres, et les négocient avec les ET. Les offres peuvent subir des modifications du fait de la procédure d'établissement de l'horaire.
- Une fois les offres mises au net, les commanditaires et les ET signent les conventions d'offre dans lesquelles les indemnités et leur répartition entre la Confédération et les cantons sont réglées. Lorsqu'une ligne dépasse les frontières cantonales, la participation cantonale est répartie entre les cantons impliqués.
- Dès le changement d'horaire (en décembre de l'année précédant l'année horaire considérée, par exemple décembre 2019 pour l'année horaire 2020), les ET fournissent les prestations de transport convenues.

Les ET doivent, dans leurs comptes annuels, présenter un compte séparé pour le secteur du TRV, et affecter les éventuels bénéfices ou pertes de ce secteur à une réserve spéciale (art. 36 de la loi du 20 mars 2009 sur le transport de voyageurs, LTV)⁴. L'OFT vérifie périodiquement ou en fonction des besoins le bon emploi des subventions accordées ainsi que le respect des dispositions de l'ordonnance du DETEC sur la comptabilité des entreprises concessionnaires (OCEC⁵), en vertu de l'art. 37 LTV. Suite à l'affaire CarPostal, l'OFT a revu son dispositif de surveillance visant à vérifier le respect des dispositions légales en matière de subventions.

Mesures mises en œuvre pour renforcer le contrôle des subventions

Suite à diverses constatations faites en 2018 et 2019, l'OFT est en train d'adapter son système de surveillance des subventions dans les transports publics. Cette réorientation vise à mieux garantir une utilisation correcte des subventions par les entreprises de transport.

Avec sa nouvelle approche, l'OFT a décidé de ne plus se prononcer, comme il le faisait auparavant, sur les projets de comptes annuels des entreprises indemnisées. Ainsi, la responsabilité d'établir et de présenter des comptes corrects incombe dorénavant plus clairement aux entreprises. En contrepartie, l'OFT développe actuellement un nouveau système de contrôle élargi pour le transport régional de voyageurs subventionné. L'objectif est de contrôler de manière plus complète le montant correct et l'emploi des subventions, aussi bien dans les offres des entreprises (comptes planifiés), que dans les comptes annuels. Il est notamment prévu d'analyser de manière plus poussée les écarts entre le budget et les comptes effectifs des entreprises subventionnées, de vérifier la plausibilité des chiffres sur la base d'un étalonnage des performances (*benchmark* TRV).

Par ailleurs, l'OFT procèdera à davantage de contrôles supplémentaires approfondis, aléatoires et axés sur les risques, effectués par la section Révision de l'OFT.

Il prévoit en outre de travailler avec la branche afin de clarifier les prescriptions, et fournir des explications en matière d'interprétation correcte des dispositions légales, notamment dans le domaine du TRV.

⁴ RS 745.1

⁵ RS 742.221

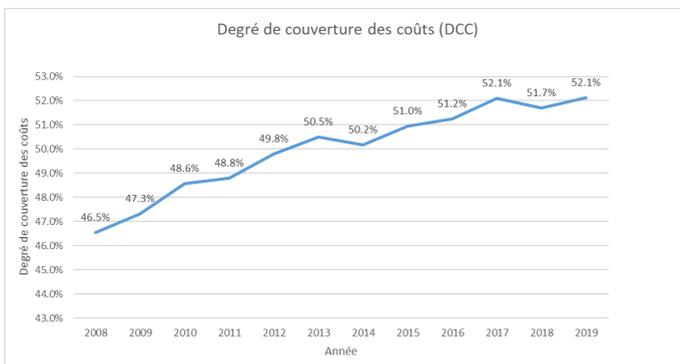
Enfin, l'OFT a mis en œuvre trois nouvelles mesures, qui concernent davantage les entreprises, et qui sont concrétisées par la modification de l'OCEC au 1^{er} janvier 2020:

- les entreprises dont les indemnités dépassent 10 millions de francs pour les secteurs du transport régional de voyageurs et de l'infrastructure, doivent désormais soumettre leurs comptes annuels au contrôle ordinaire;
- les entreprises qui reçoivent plus d'un million de francs de subventions par an sont soumises à un «audit spécial des subventions» qu'elles doivent faire effectuer annuellement par une société d'audit qui remplit les conditions d'admission respectives de l'Autorité fédérale de surveillance en matière de révision (ASR). L'OFT a élaboré un projet de directive pour l'exécution de ces audits avec la participation de représentants des cantons, des entreprises, de l'Administration fédérale et de l'Association suisse des experts en audit, fiscalité et fiduciaire (EXPERTsuisse). Onze entreprises ont été sélectionnées pour effectuer des audits pilotes au premier semestre 2020, dans le but de finaliser ladite directive d'ici à la fin de l'année. Ces audits seront exigés à partir du 1^{er} janvier 2021, soit sur les comptes 2020.
- les entreprises devront fournir une «Déclaration relative au respect des principes du droit des subventions» à partir du 1^{er} janvier 2021.

Les indemnités couvrent environ la moitié des coûts non couverts du TRV

Malgré la forte demande, les recettes de transport ne couvrent pas les coûts du TRV. C'est pourquoi la Confédération et les cantons prennent en charge les coûts non couverts du TRV: en moyenne, les voyageurs financent environ la moitié des coûts.

En 2019, le degré de couverture des coûts (qui calcule la part des coûts complets des prestations TRV couvertes par les recettes de trafic) était de 52,1 %. Ce taux est en hausse régulière depuis des années (croissance moyenne de 1,1 % depuis 2008).



Graphique 3: Évolution du degré de couverture des coûts du TRV par les recettes de trafic, sur la base des offres conventionnées (Source: OFT)

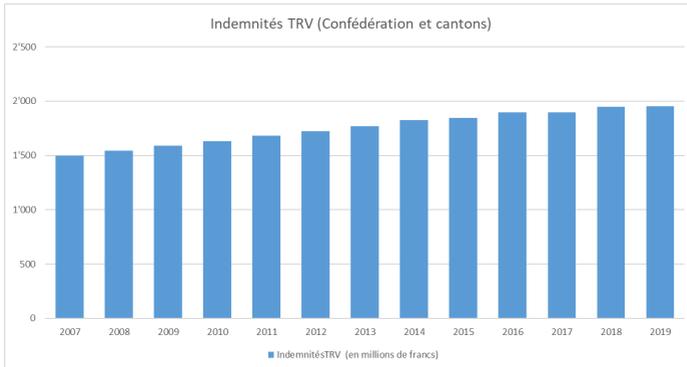
L'autre moitié des coûts du TRV est indemnisée par les fonds publics: la Confédération et les cantons se partagent en moyenne la moitié des coûts non couverts, bien que la part fédérale varie entre 27 et 80 % selon les cantons. La part fédérale est fixée par canton en tenant compte des conditions structurelles, et est actualisée au moins tous les 4 ans, selon l'art. 30, al. 2, LTV. Concrètement, la répartition est fixée en fonction de la densité démographique, selon l'art. 29b, et annexe 1, OITRV.

La dernière actualisation des contributions fédérales par canton concerne les années 2020-2023. Avec cette nouvelle répartition, la Confédération prend en charge 7,5 millions de francs supplémentaires par rapport à 2019, ce qui déleste d'autant les cantons. Les participations cantonales actuellement en vigueur sont les suivantes:

Canton	Participation cantonale (en %)
	Années de l'horaire 2020 à 2023
ZH	67
BE	46
LU	52
UR	23
SZ	46
OW	27
NW	45
GL	27
ZG	63
FR	45
SO	55
BS	73
BL	62
SH	51
AR	48
AI	29
SG	52
GR	20
AG	60
TG	54
TI	43
VD	53
VS	37
NE	50
GE	71
JU	26

En 2019, la Confédération et les cantons ont payé chacun environ un milliard de francs pour compenser les coûts non couverts du transport régional. Ce montant n'inclut pas les indemnités versées par des tiers, c'est-à-dire les indemnités au sens

de l'art. 28, al. 4, LTV, versées par les cantons et les communes, par exemple pour financer des paires de courses supplémentaires (offres «excédentaires» du point de vue fédéral).



Graphique 4: Évolution des indemnités du TRV depuis 2007 (Source: OFT)

Sur la période 2007-2019, la croissance annuelle moyenne des indemnités a été de 2,2 % par an.

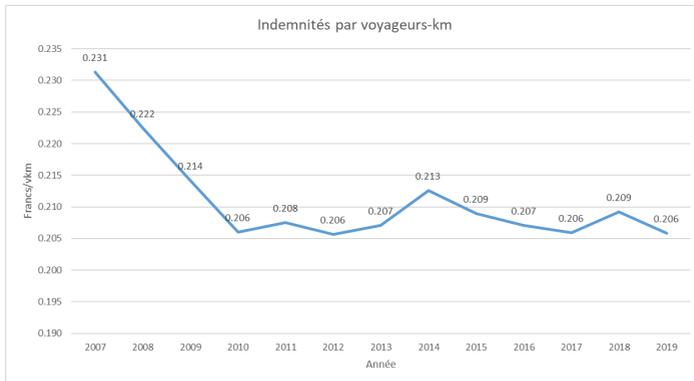
De manière générale, la croissance des besoins d'indemnités publiques du TRV est portée par plusieurs facteurs, notamment:

- la volonté politique de satisfaire la demande et d'améliorer la part modale des transports publics,
- la forte croissance de l'offre notamment grâce aux systèmes de RER développés dans plusieurs régions,
- des extensions d'offres de transport, rendues possibles entre autres par l'amélioration de l'infrastructure ferroviaire, notamment en lien avec le Programme de développement stratégique de l'infrastructure ferroviaire (PRODES).
- le financement de nouveaux moyens d'exploitation, à renouveler, rénover, ou encore acquérir pour permettre la production de nouvelles offres de transports. Ces moyens d'exploitation sont des matériels roulants, des installations d'exploitation telles que les dépôts/ateliers, des systèmes d'informations, des installations à câbles. Dans certains cas (lignes à voie étroite, notamment à crémaillères) les particularités techniques et les faibles volumes peuvent conduire à des hausses de coûts significatives pour ces lignes.
- des exigences accrues en termes de qualité (en particulier la ponctualité), d'accessibilité – en vertu de la loi du 13 décembre 2002 sur

l'égalité pour les handicapés (LHand⁶) –, ou de sécurité (évolution de certaines normes ou standards).

- une tendance à la stabilité des prix, après les dernières hausses tarifaires (2013, 2015, 2017).

L'efficacité du TRV s'est améliorée mais reste stable depuis plusieurs années



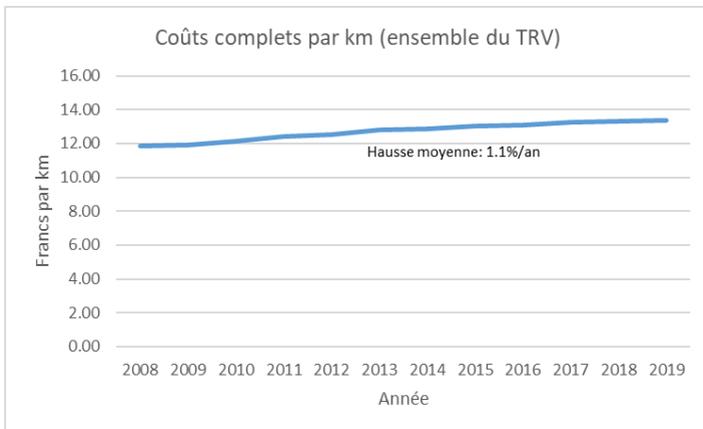
Graphique 5: Évolution des indemnités par voyageur-km depuis 2007 (Source: OFT)

L'indemnité par voyageur-kilomètre (vkm) est utilisée comme indicateur de l'efficacité du secteur. Elle est passée de 22,3 centimes par vkm en 2007 à 20,6 centimes en 2010. Depuis 2010, l'indemnité par vkm est restée plutôt stable et, par conséquent, le gain d'efficacité du secteur a stagné.

Cependant, il faut relativiser cette stagnation au vu de la hausse significative des coûts, conséquence des améliorations de l'offre et des investissements considérables pour renouveler ou étendre la flotte de véhicules ferroviaires pour répondre aux besoins d'aujourd'hui.

Grâce à l'augmentation de la demande et aux hausses tarifaires (la dernière datant de 2017), le montant moyen de l'indemnité par vkm a cependant pu rester stable.

Si on ramène les coûts à l'offre produite en nombre de km pour l'ensemble des lignes TRV, on constate que les hausses de coûts augmentent de manière maîtrisée, malgré les investissements réalisés ces dernières années (en particulier pour le renouvellement ou l'extension de moyens d'exploitation). Depuis 2009, les coûts par km ont augmenté en moyenne de 1,1% par an, et sur les 5 dernières années, en moyenne de 0,8% par an. Sur la base des coûts planifiés 2019 pour l'ensemble des lignes TRV, le coût par km est de 13,35 francs.



Graphique 6: Évolution de l'indice coût par kilomètre, en francs suisses, pour l'ensemble du secteur TRV depuis 2008 (Source: OFT)

1.1.2 Contexte de la demande de crédit

L'indemnisation des coûts non couverts des prestations de transport commandées dans le TRV fait l'objet d'un crédit d'engagement de quatre ans selon l'art. 30a LTV.

Crédit d'engagement TRV 2018–2021

Le premier crédit d'engagement TRV a été voté par le Parlement en juin 2017 à hauteur de 4104 millions de francs, pour les années 2018 à 2021. Ce crédit a été révisé depuis pour trois motifs. Le premier motif découle de l'adoption de la motion Dittli (16.3705) qui charge le Conseil fédéral de veiller à ce que, dans le cas de crédits d'engagements, le renchérissement ne soit compensé que s'il est effectif. Il en résulte que les valeurs sont ajustées annuellement. Le second motif est lié aux conséquences de l'affaire CarPostal: il découle des discussions que les commanditaires peuvent compter sur une baisse durable des indemnités versées à CarPostal. Ainsi, il a été convenu d'une baisse des indemnités fédérales de 9 millions de francs par an pour les années 2020 et 2021. Le troisième motif est une baisse de crédit ponctuelle, afin de tenir compte de remboursements de la part de l'entreprise BLS, à hauteur de 3.9 millions de francs par an, uniquement en 2021 et 2022.

En tenant compte des chiffres réels pour les années 2018 et 2019, les moyens sollicités pour le crédit d'engagement TRV pour la période 2018 à 2021 s'élèvent à 4010,7 millions de francs, comme l'indique le tableau ci-dessous (situation juin 2020):

	Compte d'Etat 2018	Compte d'Etat 2019	Budget 2020	Plan 2021*	Total crédit d'engagement TRV 2018- 2021
<i>En millions de francs</i>					
Moyens fédéraux alloués au TRV	971.7	963.0	1027.2	1048.8	4010.7
Croissance par rapport à l'année précédente	0.5%	-0.9%	6.7%	2.1%	

* Situation avec hypothèse de renchérissement de décembre 2019

Tableau 1: Moyens fédéraux alloués au crédit d'engagement TRV 2018–2021 (état juin 2020)

La croissance moyenne des indemnités sur cette période est de 2,1% par an.

Point de situation des moyens employés à mi-parcours du premier crédit d'engagement

En 2018, les dépenses relatives au TRV se sont élevées à 971,7 millions de francs pour la Confédération (selon le compte d'État 2018), pour un budget initial de 975,4 millions de francs. Cependant, il convient de préciser qu'a posteriori, 9 millions de francs ont été remboursés par l'entreprise CarPostal.

Pour l'année 2019, les comptes définitifs indiquent des dépenses inférieures de 43,3 millions de francs par rapport au budget 2019. Pour mémoire, le budget 2019 prévoyait initialement une hausse de 3,2 % (+ 31 millions de francs) par rapport au budget 2018. En réalité, suite aux négociations entre commanditaires et entreprises, mais aussi suite à des corrections dans les offres des entreprises CarPostal et BLS, le besoin d'indemnités s'est révélé moindre que prévu. L'OFT a par ailleurs constaté que certains projets ont été reportés de quelques mois ou années, mais restent d'actualité pour les années suivantes.

Voici quelques exemples de nouvelles offres mises en œuvre durant la période de commande 2018-2019:

- CFF: Cadence semi-horaire dans la Broye (initialement prévue en 2021)
- CFF: Nouvelle liaison ferroviaire internationale Bienne – Belfort
- CFF: Cadence au quart-d'heure Lancy-Pont-Rouge – Genève – Coppet
- CFF: Mise en service de la ligne transfrontalière Ferrovia Mendrisio – Varese
- CFF: Cadence semi-horaire aux heures de pointe pour la ligne S3 Aarau–Wetzikon
- AB: Cadence au quart d'heure St.Gallen – Teufen
- RBS: Cadence 7½ minutes pour la ligne S7 en milieu de journée entre Bolligen et Bern
- TPF: Développement du réseau de bus de nuit
- ZVV: Dernière étape du 4^e complément d'offre du RER zurichois (en particulier dans la région de Winterthur), et mise en service des derniers trains régionaux à double-étage commandés.

Période 2020-2021

Les commandes TRV 2020 et 2021 ne sont pas encore définitives, et il reste des incertitudes liées à des discussions significatives en cours, notamment:

- Discussions sur le financement de mesures de maintenance du matériel roulant CFF (corrosion),
- Nouvelles offres financières suite à la mise en œuvre retardée des adaptations d'offre dans le canton du Tessin, suite à l'ouverture du tunnel de base du Ceneri (avril 2021 au lieu de décembre 2020),
- Conséquences éventuelles du manque de mécaniciens sur l'offre de transport régional des CFF en 2021

Par ailleurs, par rapport à l'année 2019, certaines hausses de dépenses supplémentaires vont intervenir, sans qu'elles aient été prévues lors de la fixation du crédit d'engagement 2018–2021. Il s'agit d'une part de 5 millions de francs par an, à partir de 2020 qui seront consacrés aux innovations dans le TRV. D'autre part, comme indiqué plus haut, la participation de la Confédération augmente de 7,5 millions de francs par rapport à 2019, suite à l'actualisation de la participation fédérale à partir de 2020.

À titre d'exemple, voici quelques-uns des projets de la période 2020-2021:

- CFF: Mise en service du Léman Express (Annemasse–Genève–Coppet). La nouvelle ligne transfrontalière est entrée en service en décembre 2019. Entre Annemasse (F) et Coppet, les trains du Léman Express circulent à la cadence au quart d'heure du lundi au samedi, de 05h00 à 00h30. Les trains se poursuivent en France voisine vers Evian-les-Bains, Annecy, ou St-Gervais-les-Bains-le-Fayet. Le dimanche, les trains assurent une cadence au quart d'heure entre Annemasse (F) et Genève, puis deux trains poursuivent jusqu'à Coppet pour assurer une cadence semi-horaire entre Genève et Coppet.
- MBC: Entre Morges et Bière, une cadence semi-horaire continue est assurée à partir de décembre 2019, du lundi au vendredi, de 06h00 à 21h00.
- SOB: Nouveaux trains du Voralpen-Expresss entre St-Gall et Lucerne
- TPF: améliorations du RER Fribourg/Freiburg. La cadence semi-horaire est offerte depuis décembre 2019 entre Fribourg et Anet, ainsi qu'entre Fribourg et Bulle, sept jours sur sept également jusqu'à la fin du service.
- Tessin: l'horaire 2021 sera marqué par un nouvel aménagement de l'offre au sud de la Suisse, avec l'inauguration du tunnel de base du Ceneri. De nouvelles offres de train et bus seront offertes. Pour les seules offres TRV dans le canton du Tessin, les prévisions font état d'une augmentation des moyens fédéraux de l'ordre de 30 millions de francs en 2021 par rapport à la situation planifiée 2020.

Malgré les incertitudes citées plus haut, les moyens inscrits au crédit d'engagement TRV pour les années 2020 et 2021 seront suffisants pour commander toutes les prestations planifiées, hors effets liés à la pandémie de coronavirus.

Impact de la pandémie COVID-19

Suite à la pandémie de coronavirus, l'offre de transport ainsi que les prévisions financières des ET (en particulier au niveau des recettes de transport) sont remises

en question pour l'année 2020, et probablement aussi 2021. Au mois d'août 2020, le Conseil fédéral a soumis au Parlement le message concernant la loi urgente sur le soutien des transports publics durant la crise du COVID-19. Avec cette proposition, la Confédération et les cantons apporteront un soutien financier aux entreprises du TRV qui se trouveraient dans une situation critique, sur la base d'une couverture de l'éventuel déficit attesté en 2020 dans le secteur TRV, et après dissolution des réserves spéciales constituées conformément à l'art. 36 LTV. Le soutien nécessaire pour les années 2020 et 2021 a été évalué à 290 millions de francs pour la part fédérale, et sera demandé séparément, en complément du crédit d'engagement TRV.

1.2 Motifs de la demande de crédit

Le présent rapport explicatif présente la proposition de crédit qui cadrera les moyens de la Confédération à allouer pour la période suivante, soit pour les années 2022 à 2025.

1.3 Intérêt du projet

En commandant des offres de transport pour deux ans, la Confédération prend des engagements pluriannuels, pour lesquels un crédit d'engagement est requis en vertu de l'art. 21 de la loi sur les finances de la Confédération (LFC⁷).

Le crédit d'engagement contribue à une meilleure planification des ressources fédérales allouées en faveur du TRV, au bénéfice de toutes les parties prenantes (commanditaires cantonaux et ET notamment).

Les moyens planifiés, en croissance modérée sur la période considérée (par rapport à la période précédente), permettront de pérenniser l'offre actuelle, de tenir des engagements pluriannuels (coûts subséquents d'investissements comme des acquisitions de matériel roulant), de cofinancer des aménagements de l'offre, et de consacrer des moyens au financement de projets d'innovation dans le domaine du TRV.

1.4 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral

Les arrêtés financiers pluriannuels de grande portée sont coordonnés avec le plan financier de la législature selon l'art. 5, al. 5, de l'ordonnance sur les finances de la Confédération (OFC⁸). Le présent projet est annoncé dans le message sur le programme de la législature 2019 à 2023 du 29 janvier 2020⁹.

⁷ RS 611.0

⁸ RS 611.01

⁹ FF 2020 1709, en particulier 1824

1.5 Classement d'interventions parlementaires

Le présent projet n'est pas en relation directe avec une intervention parlementaire.

2 Procédure préliminaire, consultation comprise

Cette partie sera complétée après la procédure de consultation.

3 Contenu de l'arrêté de crédit

3.1 Proposition du Conseil fédéral, avec exposé des motifs

3.1.1 Proposition du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral propose d'allouer 4398 millions de francs pour le crédit d'engagement relatif à l'indemnisation des prestations TRV, pour la période 2022–2025.

3.1.2 Exposé des motifs: Évaluation des besoins d'indemnités pour la période 2022–2025 (sur la base des montants allégués par les entreprises)

Évaluation des besoins d'indemnités liés à des projets spécifiques

Pour définir les moyens à allouer au TRV pour les années 2022–2025, l'OFT a analysé des données récoltées auprès des entreprises et des cantons afin d'estimer le besoin d'indemnités.

L'OFT a mené de mai à août 2019 une enquête auprès de 35 entreprises du TRV, principalement ferroviaires, représentant 89 % des indemnités planifiées en 2019. Sur ce panel, 26 entreprises ont annoncé environ 90 projets induisant une évolution significative des indemnités par rapport à la situation planifiée pour 2019. Par évolution significative, on entend des projets impliquant une variation (positive ou négative) de plus de 500 000 francs.

Les entreprises ont été priées de communiquer leurs résultats dans le cadre des discussions d'offre TRV 2020-2021, ce qui a permis d'associer les cantons.

L'analyse des données recueillies, après un travail de plausibilisation mené par l'OFT, permet d'estimer le besoin d'indemnités supplémentaires, pour les projets annoncés, à 207 millions de francs par rapport à la situation planifiée pour 2019 (montant total d'indemnités, soit comprenant les participations de la Confédération et des cantons). Par année, le besoin est le suivant:

	2022	2023	2024	2025
<i>en millions de francs</i>				
Indemnités TRV supplémentaires par rapport à la situation planifiée 2019 (Confédération + cantons)	100.3	120.4	157.3	207.00
Indemnités TRV supplémentaires par rapport à la situation planifiée 2019 (seulement part Confédération, soit 50%)	50.1	60.2	78.6	103.5
Indemnités supplémentaires par rapport à l'année précédente	7.7	10.1	18.4	24.8

Tableau 2: Indemnités TRV supplémentaires pour les projets annoncés par les entreprises, par rapport à la situation planifiée 2019 (source: OFT).

Ainsi, si l'on adopte l'hypothèse d'une participation fédérale moyenne de 50 %, le besoin d'indemnités supplémentaires par rapport à la situation 2019 pour ces projets est estimé à 103,5 millions de francs supplémentaires pour la Confédération, jusqu'en 2025.

Les projets concernent des investissements dans du matériel roulant (38 % de la hausse d'indemnités annoncée), des aménagements de l'offre de transport (31 % des indemnités supplémentaires), ou relèvent d'autres motifs comme par exemple installations d'exploitation telles que les dépôts/ateliers, des systèmes d'informations ou encore la rénovation d'installations à câbles.

À titre d'exemple, voici quelques-uns des près de 90 projets issus du sondage pour la période 2021–2025. Les indemnités supplémentaires sont données à titre indicatif, par rapport à la situation 2019, et d'ici 2025. Il s'agit des indemnités totales (cantons et Confédération):

- AVA: renouvellement de matériel roulant (+ 2 millions de francs)
- BLS : acquisition de matériel roulant de type Flirt 4 (+16 millions de francs)
- BLT: renouvellement de matériel roulant (+8 millions de francs)
- CFF: aménagement d'offre pour le RER Vaud (+18 millions de francs)
- CFF: aménagement d'offre pour le RER Fribourg (+2 millions de francs)
- CFF: aménagement d'offre pour le RER zurichois (+5 millions de francs)
- CJ: rénovation de matériel roulant et nouveau dépôt ferroviaire (+1 millions de francs)
- FART: acquisition de nouveau matériel roulant (+2 millions de francs)
- RBS: prolongation de la ligne S8, cadence 1/4 heure Berne–Soleure (+7 millions de francs)
- RhB: nouveau concept de flotte 2030 (+12,2 millions de francs)

- TPC: renouvellement de la flotte ferroviaire, conformité LHand (+7 millions de francs)
- THURBO: prolongement de la ligne S7 (+2 millions de francs)

Tarifs et renchérissement

À des fins d'harmonisation, il avait été demandé aux entreprises consultées de ne pas tenir compte, dans leur réponse à l'enquête, des effets de renchérissement et de compter sur une stabilité du niveau tarifaire.

En ce qui concerne les conditions tarifaires, il convient de rappeler qu'elles relèvent de la compétence des entreprises de transport. Ainsi, il n'est pas possible pour l'OFT de donner des prévisions à court ou moyen terme. L'OFT observe néanmoins une tendance à la stabilité générale des prix, voire dans certains cas, à des baisses. La branche des transports publics s'est exprimée sur le sujet du niveau tarifaire en mai 2019. Elle a notamment communiqué qu'elle continue de s'engager pour un assortiment simple et attrayant tout en visant le maintien du niveau global des prix. Elle a renoncé à une augmentation des tarifs pour la troisième année consécutive et a rappelé que d'importants progrès ont déjà été réalisés ces dernières années dans le domaine des prix et de l'assortiment, comme par exemple avec l'introduction de l'abonnement modulable, de la carte journalière dégriffée, ou l'extension significative du contingent de billets dégriffés.

En ce qui concerne les tarifications régionales, étant donné que chacune des 19 communautés tarifaires dispose de sa propre souveraineté, il n'est pas non plus possible de faire de pronostic. Cependant, l'OFT observe que le niveau tarifaire dans les communautés évolue la plupart du temps dans le même cadre que les évolutions nationales.

Quelle que soit la situation tarifaire dans le futur, il n'y a pas lieu de modifier le montant du crédit pour ce motif. En cas de hausse tarifaire, les indemnités seront en principe revues à la baisse, ce qui permettrait soit réduire le besoin d'indemnités, soit de financer des offres supplémentaires. En cas de baisse tarifaire, les commanditaires partent du principe que les pertes de recettes correspondantes seront compensées, sans influence sur le niveau d'indemnités.

En ce qui concerne le renchérissement, l'OFT s'est aligné pour son évaluation sur les prévisions employées pour le plan financier de la Confédération.

Autres considérations

Pour tenir compte des besoins des entreprises non consultées (entreprises de bus notamment), et d'autres paramètres pouvant intervenir à court terme, l'OFT a pris en considération une hausse moyenne de 1 % par an des indemnités globales (soit environ 10 millions de francs par an pour la seule part de la Confédération). Cette hypothèse est identique à celle prise en compte pour la période précédente.

Avec cette hypothèse générale, l'OFT estime pouvoir absorber des demandes non encore formulées explicitement, mais qui font actuellement l'objet de discussions au niveau de la branche.

À titre d'exemple, il serait possible de soutenir des projets d'acquisition de véhicules TRV moins consommateurs en énergies fossiles, ce qui fait sens avec la stratégie énergétique des transports publics 2050 (SETP 2050)¹⁰. Pour mémoire, en adoptant le postulat 19.300 "Encourager le passage des véhicules de transport public aux énergies propres", le Conseil fédéral a accepté de présenter au Parlement, dans un rapport, des mesures visant à encourager financièrement le remplacement des bus diesel par des bus plus écologiques, utilisant une énergie non fossile neutre pour le climat (par ex. des bus électriques). Avant les résultats de ce rapport, on ne peut définir les surcoûts de manière fiable, et par secteur (trafic local, trafic régional...). Néanmoins, l'OFT part du principe que les lignes TRV qui seraient aussi concernées par des changements de véhicules de ce type sont situées dans les régions les plus denses, et non les plus rurales. En partant du principe que les changements de matériel roulant se feront de manière échelonnée, au fur et à mesure des renouvellements "naturels" des véhicules, l'OFT estime que ces acquisitions pourront être soutenues par les commanditaires dans le cadre de la commande TRV habituelle, et qu'il n'est pas nécessaire à ce stade d'augmenter spécifiquement le crédit TRV 2022-2025 pour ce motif.

Le Conseil fédéral estime en outre qu'il serait également possible d'entrer en matière, dans une certaine mesure, sur une reconnaissance de certaines offres aujourd'hui exclues du TRV. En effet, lors de la consultation relative au projet de réforme du TRV, différents acteurs ont demandé que le trafic de loisirs et les transports nocturnes soient aussi considérés comme du TRV et cofinancés à ce titre. Le Conseil fédéral entend encourager ces offres dans le cadre des bases légales actuelles. Celles-ci permettent à la Confédération de participer, au besoin, à la commande et à l'indemnisation de certaines lignes qui relèvent du TRV mais également de la desserte touristique ou capillaire. Ceci devrait se faire dans le cadre du budget actuellement proposé, et il n'est pas prévu de hausse particulière du crédit pour ce motif.

L'OFT soutient l'innovation dans le domaine du TRV. Les innovations sont destinées à améliorer l'efficacité et la qualité du transport de voyageurs. L'OFT prévoit de réserver 5 millions de francs par an pour ces innovations, déjà pour la période 2020-2021, dans le cadre du budget actuel. Le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) souhaite pérenniser ce montant de 5 millions de francs par an à l'avenir, soit environ 0.5 % du budget annuel du TRV, en partant du principe que ces investissements amélioreront l'efficacité et l'attrait des transports publics. Ces moyens seront alloués par l'OFT dans le cadre des moyens disponibles pour le TRV. Lors d'une première consultation limitée aux milieux intéressés (cantons, branche des transports publics), menée par l'OFT du 2 avril au 18 mai 2020, plusieurs cantons et entreprises ont jugé ce montant insuffisant au vu des enjeux climatiques et technologiques. Cependant, il n'est pas question ici de financer via ces moyens la mise en œuvre à large échelle de solutions innovantes, mais uniquement des projets pilotes permettant de concrétiser les innovations et de les mettre pour la première fois sur le marché. Ainsi, l'OFT estime que le montant de 5 millions est bien approprié, sachant que les coûts relatifs au déploiement de solutions innovantes seront pris en compte dans le cadre de la procédure de commande ordinaire.

¹⁰ www.bav.admin.ch -> Thèmes de A à Z -> Stratégie énergétique 2050

Lors de la première consultation des milieux intéressés, de nombreuses entités ont fait part de leur inquiétude concernant des conséquences financières durables de la crise COVID-19 pour les transports publics, soit après l'année 2021. Sur ce point, le Conseil fédéral est d'avis qu'il est actuellement prématuré d'envisager une hausse du crédit d'engagement TRV 2022-2025 pour ce motif. Le Conseil fédéral estime que si le besoin est justifié, une éventuelle demande de crédit supplémentaire pourrait être formulée à partir de 2022.

Évaluation du besoin d'indemnités global pour la période

L'OFT a évalué le besoin d'indemnités sur la base des hypothèses suivantes:

- prise en compte du budget 2021 comme base de référence, budget qui comprend déjà le financement de projets d'innovation dans le domaine du TRV jusqu'à 5 millions de francs par an.
- prise en compte du résultat du sondage concernant les projets planifiés par les entreprises (tableau 7),
- calcul de la part de la Confédération sur la base de 50 % des indemnités totales,
- hypothèse d'une hausse moyenne de 1 % des indemnités pour tenir compte des besoins des autres entreprises, d'autres évolutions non encore planifiées,

En ce qui concerne le renchérissement, l'OFT a pris les mêmes hypothèses que celles qui sont prises dans le cadre du plan financier de la Confédération, soit +0,6 % en 2022, +0,8 % en 2023, et +1 % en 2024 et 2025 (situation décembre 2019).

Au total, le besoin d'indemnités fédérales estimé pour le crédit d'engagement TRV 2022–2025, d'après l'évaluation de l'OFT, s'élève à 4462 millions de francs (4425 millions de francs sans renchérissement), comme l'illustre le tableau suivant:

<i>Indemnités TRV, (Part Confédération, en millions de francs)</i>	2021	2022	2023	2024	2025	Total 2022- 2025
Indemnités TRV planifiées pour 2021 <i>(Budget Confédération)</i>	1048.8					
Indemnités supplémentaires projets TRV, par rapport à l'année précédente <i>(sondage OFT)</i>		7.7	10.1	18.4	24.8	
Évolution générale des indemnités TRV, hors projets <i>(+1%/an)</i>		10.5	10.7	10.9	11.2	
Évaluation du besoin d'indemnités pour le crédit d'engagement TRV 2022-2025		1067.0	1087.7	1117.0	1153.0	4424.8
Prévision de renchérissement <i>(état décembre 2019)</i>		0.6%	0.8%	1.0%	1.0%	
Évaluation du besoin total d'indemnités, inclus renchérissement		1073.3	1096.3	1128.0	1164.3	4461.9
<i>Évolution des indemnités TRV par rapport à l'année précédente (en millions de francs)</i>	21.6	24.5	23.0	31.7	36.3	21.6
<i>Évolution des indemnités TRV par rapport à l'année précédente (en %)</i>	2.1%	2.3%	2.2%	2.9%	3.3%	2.1%

Tableau 3: Évaluation du besoin total d'indemnités selon l'OFT pour la période 2022–2025 (source : OFT).

3.1.3 Valeurs indicatives pour la période 2022–2025 issues de la planification financière de la Confédération

Le Conseil fédéral a communiqué en juin 2020 les valeurs intégrées dans le cadre du budget 2021 avec plan intégré des tâches et des finances (PITF), et les montants indicatifs fixés pour les arrêtés financiers pluriannuels. Les valeurs ont été actualisées, sur la base des dernières prévisions de renchérissement (prise en compte de la Motion Dittli). Comme indiqué ci-dessus, les hypothèses de renchérissement sont les suivantes (situation décembre 2019): +0,6 % en 2022, +0,8 % en 2023, +1 % en 2024 et +1% en 2025. En ce qui concerne le TRV, le Conseil fédéral prévoit de maintenir à 1 % par an l'objectif de croissance réelle visé en la matière au cours de la prochaine période d'engagement. En intégrant l'effet du renchérissement, la planification actuelle prévoit les valeurs suivantes (état juin 2020):

	<i>Budget 2021</i>	2022	2023	2024	2025	Total crédit d'engagement TRV 2022-2025
Valeurs issues du budget 2020 avec PITF	1048.8	1065.7	1088.7			2154.4
Montants indicatifs pour les arrêtés financiers pluriannuels				1110.6	1132.8	2243.3
Total		1065.7	1088.7	1110.6	1132.8	4397.8
<i>Variation par rapport à l'année précédente</i>		16.9	23.0	21.8	22.2	
<i>Croissance nominale par rapport à l'année précédente</i>		1.6%	2.2%	2.0%	2.0%	
<i>Croissance réelle par rapport à l'année précédente</i>		1.0%	1.4%	1.0%	1.0%	

Tableau 4: Valeurs indicatives pour les arrêtés financiers pluriannuels, pour le TRV (source: Administration fédérale des finances (AFF), état juin 2020)

Il s'agit là de valeurs dont on ne peut exclure qu'elles soient revues à la baisse en fonction des prochains développements budgétaires, en particulier pour les années 2024 et 2025.

3.1.4 Proposition pour le crédit d'engagement TRV 2022-2025

Il est proposé d'établir le crédit d'engagement relatif à l'indemnisation des prestations du TRV à 4398 millions de francs pour la période 2022–2025, ce qui concorde avec la planification financière de la Confédération.

<i>En millions de francs</i>	2022	2023	2024	2025	Total
Proposition pour le crédit d'engagement TRV 2022-2025	1066	1089	1111	1133	4398
<i>Evolution par rapport à l'année précédente (en %)</i>	1.6%	2.2%	2.0%	2.0%	

Tableau 5: Proposition pour le crédit d'engagement TRV 2022–2025 (situation juin 2020)

Avec une différence de 1,4 % par rapport à l'évaluation issue des besoins des entreprises (4462 millions de francs), compte tenu de l'expérience à mi-parcours du crédit d'engagement 2018-2021 (hors effet COVID-19), et malgré des incertitudes pour la période 2022–2025, le Conseil fédéral estime que ce cadre financier permet de répondre aux besoins des prochains développements de l'offre, aux engagements relatifs aux investissements nécessaires, et de pérenniser des moyens pour des projets d'innovation.

Il pourrait également absorber, dans une certaine mesure, des conséquences de décisions qui pourraient intervenir à moyen terme (par exemple soutien à des renou-

vellements de véhicules plus écologiques, possible reconnaissance de nouvelles offres dans le domaine du TRV.).

3.2 Description du projet et commentaire des principales dispositions

Arrêté fédéral portant allocation d'un crédit d'engagement destiné à l'indemnisation des prestations de transport régional de voyageurs pour les années 2022 à 2025

L'arrêté fixe le montant global des moyens fédéraux alloués pour le crédit d'engagement TRV, à savoir 4398 millions de francs pour les années 2022 à 2025.

Les éléments qui ont permis d'aboutir à ce montant sont présentés aux ch. 3.1.2. à 3.1.4.

3.3 Prévisions de renchérissement

Les prévisions de renchérissement à partir desquelles a été défini le volume du crédit-cadre figurent à l'art. 2 du projet d'arrêté fédéral. Elles sont basées sur la valeur de 101,7 points de l'indice des prix à la consommation de décembre 2019, avec pour base « décembre 2015 = 100 points ». Les crédits budgétaires annuels sont adaptés à chaque fois en fonction des dernières prévisions de renchérissement.

4 Conséquences

4.1 Conséquences pour la Confédération

4.1.1 Conséquences financières

S'il est adopté comme proposé, le crédit d'engagement TRV permettra d'allouer une hausse des moyens destinés au TRV sur la période considérée, tout en tenant compte des contraintes financières de la Confédération. En effet, les moyens demandés tiennent compte d'une hausse de 1 % par an (en termes réels), ce qui correspond à l'objectif de croissance visé par le Conseil fédéral au cours de la prochaine période d'engagement.

4.1.2 Conséquences sur l'état du personnel

Le projet n'a pas d'effet sur les dépenses de personnel de la Confédération.

4.2 Conséquences pour les cantons

Le crédit d'engagement TRV apporte aux cantons une meilleure visibilité des ressources fédérales destinées au TRV pour quatre ans. Ils peuvent par conséquent mieux planifier les besoins de ressources cantonales, en fonction des projets qu'ils souhaitent confirmer.

4.3 Conséquences économiques

Le crédit d'engagement TRV tel qu'il est proposé pour les années 2022–2025 permettra de concrétiser certaines améliorations d'offre et de qualité des transports régionaux. Ceci favorise l'attrait des transports publics et améliore la desserte du territoire, ce qui constitue un avantage pour l'économie suisse.

4.4 Conséquences sanitaires et sociales

Parmi les investissements figurent le renouvellement et la modification de certains matériels roulants en vue de répondre aux exigences de la LHand.

4.5 Conséquences environnementales

Le crédit d'engagement proposé pour les années 2022–2025 permettra d'une part de réaliser certaines extensions d'offre, d'autre part de financer des coûts subséquents d'investissements, permettant d'améliorer l'attrait des transports en commun par rapport au transport individuel. De plus, il est prévu de consacrer un budget pour le financement d'innovations visant à améliorer l'efficacité énergétique des véhicules et des bâtiments d'exploitation du TRV.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité et légalité

L'Assemblée fédérale est habilitée à voter le présent arrêté financier en vertu de l'art. 167 de la Constitution (Cst).

L'arrêté fédéral portant allocation d'un crédit d'engagement destiné à l'indemnisation des prestations du trafic régional de voyageurs se fonde sur l'art. 30a LTV. Cet article dispose que l'Assemblée fédérale décide tous les quatre ans d'un crédit d'engagement.

Les subventions concernées sont allouées en vertu de l'art. 28 LTV selon lequel la Confédération indemnise les coûts non couverts des prestations du transport régional de voyageurs.

5.2 Forme de l'acte à adopter

Conformément à l'art. 163, al. 2, de la Constitution, et à l'art. 25, al. 2, de la loi sur le Parlement, l'acte à adopter revêt la forme de l'arrêté fédéral simple (qui n'est pas sujet au référendum).

5.3 Frein aux dépenses

En vertu de l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., l'arrêté fédéral portant allocation d'un crédit d'engagement destiné à l'indemnisation des prestations de transport régional de voyageurs doit être adopté à la majorité des membres de chaque conseil, car il entraîne de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs

5.4 Conformité à la loi sur les subventions

Depuis 2008, tous les messages concernant les décisions de crédit et les plafonds de dépenses doivent faire mention du respect des principes de la LSu.

5.4.1 Importance de la subvention pour atteindre les objectifs visés par la Confédération

Selon l'art 81a Cst, la Confédération et les cantons veillent à ce qu'une offre suffisante de transports publics par rail, route, voie navigable et installations à câbles soit proposée dans toutes les régions du pays.

Selon l'art. 28, al. 1, LTV, les prestations du transport régional sont commandées conjointement par la Confédération et les cantons. Or, comme indiqué au ch. 1.1.1, la quasi-totalité des recettes des lignes de transport régional ne couvrent pas leurs coûts. Les entreprises de transport sont indemnisées pour les coûts non couverts selon les comptes planifiés. Ainsi, sans les moyens publics de la Confédération et des cantons, les prestations de transport régional ne sauraient exister, et la desserte de toutes les régions telle que visées à l'art 81a Cst ne pourrait pas être assurée.

En cas de réduction substantielle des contributions fédérales prévues, il est peu probable que les cantons acceptent d'assumer la part des indemnités non assumées par la Confédération. Ainsi une baisse substantielle des moyens mis à disposition des entreprises conduirait à une réduction de l'offre de transport régional. Ceci impliquerait vraisemblablement un report modal sur le transport individuel, avec des conséquences négatives pour l'économie comme pour l'environnement (voir ch. 4.3 et 4.5).

5.4.2 Pilotage matériel et financier

L'OFT répartit les moyens financiers alloués par le Parlement et destinés au TRV, par canton en fonction des prestations fédérales antérieures et autant que possible en fonction des besoins effectifs (fixation des quotes-parts cantonales).

Comme indiqué au ch. 1.1.1, la «procédure de commande» permet de définir les indemnités versées par ligne, pour une période de deux années d'horaire. Une fois les offres négociées et mises au net, les commanditaires et les ET signent les conventions d'offre dans lesquelles les indemnités et leur répartition entre la Confédération et les cantons sont réglées pour deux ans. Si le montant total des commandes TRV d'un canton dépasse la quote-part cantonale qui lui a été attribuée, le canton finance seul le dépassement.

Suite à l'affaire « CarPostal », l'OFT a décidé au printemps 2019 d'adapter son système de surveillance des subventions dans les transports publics. L'OFT est en train de mettre en œuvre les mesures qui le concernent: mise en place d'un processus de controlling pour les prestations indemnisées dans le TRV, hausse des contrôles supplémentaires approfondis effectués par la section Révision de l'OFT, effort de clarification des dispositions légales, afin de limiter les incertitudes et les marges d'interprétation. Au niveau de la branche, plusieurs mesures sont en cours de mise en œuvre: exigence de contrôle ordinaire des comptes annuels, mise en œuvre d'audits spéciaux des subventions, mandatés par le Conseil d'administration des entreprises aux organes de révision, auto-déclaration annuelle concernant le respect du droit des subventions. Cette réorientation vise à mieux garantir une utilisation correcte des subventions par les entreprises de transport.

5.4.3 Procédure d'octroi des subventions

Les commanditaires (cantons et Confédération) examinent les offres établies par les ET pour chaque ligne. Ces offres attestent des coûts non couverts planifiés, qui correspondent à ce que les commanditaires indemnisent. L'examen des commanditaires porte sur les aspects financiers, ainsi que sur le respect de critères définis par la loi (art. 29 LTV et art. 6 OITRV). Les conventions précisent les moyens alloués par commanditaire et pour chaque ligne. Ainsi une bonne transparence de l'allocation des ressources est assurée.

Par la motion 13.3663, le Parlement a demandé au Conseil fédéral des propositions de réforme visant à renforcer la sécurité du financement et de la planification ainsi qu'à simplifier et à harmoniser la procédure de commande. En 2016, le Conseil fédéral a chargé le DETEC de remanier le système du transport régional de voyageurs en associant le DFF, les cantons et les entreprises de transport. La réforme vise à répartir le plus judicieusement possible entre la Confédération et les cantons les compétences en matière de commande et de financement. En outre, il s'agit d'inciter les entreprises de transport à agir de manière entrepreneuriale et à accroître leur efficacité. La Confédération a examiné plusieurs variantes, en collaboration avec les cantons et avec le concours des entreprises de transport. En avril 2019, le Conseil

fédéral a mis deux variantes en consultation, afin d'améliorer le système actuel. Lors de sa séance du 12 juin 2020, le Conseil fédéral a pris connaissance des résultats de la consultation relative à la réforme du système de commande TRV. Sur cette base, il a décidé de poursuivre la voie d'une optimisation ponctuelle du système actuel. Le message correspondant sera soumis dans un délai d'une année au Parlement pour approbation

Liste des abréviations utilisées

AFF	Administration fédérale des finances
ASR	Autorité fédérale de surveillance en matière de révision
AVA	Aargau Verkehr AG
BLT	Baselland Transport AG
CFF	Chemins de fer fédéraux
CJ	Chemins de fer du Jura
Cst	Constitution fédérale (RS 101)
CTP	Conférence des directeurs cantonaux des transports publics
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
ET	Entreprise de transport
FART	Ferrovie Autolinee Regionali Ticinesi SA
FLP	Ferrovie Luganesi SA
LFC	Loi sur les finances de la Confédération (RS 611.0)
LHand	Loi sur l'égalité pour les handicapés (RS 151.3)
LSu	Loi sur les subventions (RS 616.1)
LTV	Loi sur le transport de voyageurs (RS 745.1)
PITF	Plan intégré des tâches et des finances
QMS TRV	Système de mesure de la qualité du TRV
OCEC	Ordonnance sur la comptabilité des entreprises concessionnaires (RS 742.221)
OFC	Ordonnance sur les finances de la Confédération (RS 611.01)
OFT	Office fédéral des transports
OITRV	Ordonnance sur l'indemnisation du trafic régional de voyageurs (RS 745.16)
RBS	Regionalverkehr Bern-Solothurn
RER	Réseau express régional
RhB	Chemins de fer rhétiques
TPC	Transports publics du chablais
TRV	Transport régional de voyageurs
vkm	voyageurs-kilomètres
ZVV	Zürcher Verkehrsverbund

