



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication

Berne, le 17 avril 2019

Réforme du transport régional de voyageurs (Modification de la loi sur le transport de voyageurs)

**Rapport explicatif
relatif à l'ouverture de la procédure de consultation**

DETEC
Office fédéral des transports
Mühlestrasse 6, 3063 Ittigen
+41 58 462 58 37
info@bav.admin.ch
www.admin.ch

Avant-projet et rapport explicatif relatif la réforme du transport régional de voyageurs (Modification de la loi sur le transport de voyageurs)

Condensé

Responsabilités claires de la Confédération et des cantons, simplification des procédures, efficacité et sécurité de la planification du transport public régional

Contexte

Le transport régional de voyageurs (TRV) 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 qu'avec les centres et les villes de toutes les régions de Suisse. Aujourd'hui, la Confédération et les cantons commandent conjointement aux différentes entreprises de transport les prestations nécessaires à cet effet. Les pouvoirs publics compensent le découvert du TRV, car les recettes des abonnements et des billets ne couvrent qu'environ la moitié des coûts.

Le processus de commande actuel a fait ses preuves au niveau de son principe. Cependant, il implique beaucoup de ressources, il est parfois compliqué et comporte de nombreuses interfaces. En outre, il n'incite guère les entreprises de transport à fournir les services commandés par les pouvoirs publics à peu de frais, avec efficacité et à un haut niveau de qualité.

Tous les partenaires impliqués dans le processus de commande (Confédération, cantons et entreprises de transport) voient de leur point de vue des possibilités d'amélioration: les commanditaires veulent davantage de possibilités de gestion et plus d'informations sur la qualité et la rentabilité du service fourni. Les entreprises de transport souhaitent un allègement administratif par rapport à la situation actuelle, une plus grande liberté d'entreprise et un financement assuré à long terme.

Par la motion 13.3663, le Parlement demande au Conseil fédéral des propositions de réforme visant à renforcer la sécurité du financement et de la planification ainsi qu'à simplifier et harmoniser la procédure de commande. En juin 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.

Contenu du projet: variantes «Séparation partielle» et «Optimisation»

La Confédération a examiné plusieurs variantes, en collaboration avec les cantons et avec le concours des entreprises de transport. Le Conseil fédéral met à présent deux variantes en consultation, une variante «Séparation partielle» et une variante «Optimisation». Toutes deux s'appuient sur le système actuel et le perfectionnent.

La variante «Séparation partielle» va plus loin que la variante «Optimisation» en ce sens que la compétence et la responsabilité de la commande des lignes de bus est désormais entièrement transférée aux cantons. Cela permet d'exploiter les synergies avec le trafic local, de réduire les interfaces et de clarifier les responsabilités. Avec la «Séparation partielle», la Confédération se retire du rôle de commande, mais pas du financement: elle participe financièrement de la même manière qu'auparavant à l'offre de bus en versant aux cantons un montant forfaitaire. Avec la «Séparation partielle», les cantons peuvent commander tous les services de bus locaux et régionaux de manière autonome et d'un seul tenant.

La variante «Optimisation» constitue la base de la réforme. Les éléments de la variante «Optimisation» sont également inclus dans la variante «Séparation partielle» dans la mesure du possible. Les deux variantes reposent donc sur les mêmes éléments fondamentaux: sécurité de planification accrue grâce à des conventions d'objectifs pluriannuelles entre commanditaire et entreprise de transport ainsi qu'à des précisions de l'emploi des excédents.

Concrètement, les mesures centrales des deux variantes sont les suivantes:

- Crédit d'engagement quadriennal avec présentation des intentions pour la période subséquente (Confédération)
- Conventions d'objectifs de 4 à 6 ans entre les commanditaires et les fournisseurs
- Possibilités de financement pour les innovations
- Étalonnage des performances (benchmarking) national et transparence des indicateurs
- Précision de l'emploi des excédents
- Dans la variante «Séparation partielle» seulement, transfert du rôle de commanditaire de la Confédération aux cantons.

Aucun changement n'est prévu dans le modèle de concurrence du TRV. Les services de transport régional et local pourront encore à l'avenir être commandés principalement par adjudication directe aux entreprises de transport. Les appels d'offres resteront possibles dans le cadre des bases juridiques déjà en vigueur aujourd'hui.

Dans l'évaluation des variantes, la Confédération préfère la variante «Séparation partielle». Elle y voit une occasion d'atteindre des objectifs supplémentaires en termes de simplification et de clarification des responsabilités. Du point de vue de la Confédération, les procédures doivent être aussi simples que possible et la subsidiarité doit être confortée en principe fondamental. Les cantons assument des tâches dans des domaines qui concernent principalement leur territoire cantonal, tandis que la Confédération n'agit qu'en tant que coordinatrice et édicte au besoin des règles uniformes dans toute la Suisse.

La Conférence des directeurs cantonaux des transports publics (CTP) soutient les deux variantes sur le principe. Elle préfère toutefois la variante «Optimisation», dont l'impact sur les cantons peut être évalué de manière plus fiable. La situation de départ dans les cantons est hétérogène, car la compétence des cantons en matière de commande n'est pas aussi prononcée partout. Selon la CTP, la variante «Optimisation» est basée sur un système qui a fait ses preuves. Aucune nouvelle interface n'est créée et la coordination fédérale dans le TRV reste forte.

Table des matières

Vue d'ensemble	2
1 Présentation du projet	5
1.1 Contexte	5
1.1.1 Conditions-cadre actuelles	5
1.1.2 Orientation générale du mandat	9
1.1.3 Objectifs de la proposition	10
1.2 Dispositif proposé	13
1.2.1 Variante Séparation partielle: responsabilités claires et procédures simplifiées	13
1.2.2 Variante Optimisation: plus d'efficacité et de sécurité de planification	15
1.2.3 Questions résultant de « l'affaire CarPostal » étudiées, traitement séparé	15
1.2.4 Domaines connexes	16
1.2.5 Autres réglementations	16
1.3 Justification et appréciation de la solution proposée	17
1.3.1 Autres approches réglementaires (rejetées)	22
1.3.2 Positionnement de la Confédération	24
1.3.3 Positionnement des cantons	24
1.4 Adéquation des moyens requis (Coordination des tâches et des finances)	25
1.5 Comparaison avec le droit étranger, notamment avec le droit européen	25
1.6 Mise en œuvre	25
1.7 Classement d'interventions parlementaires	25
2 Commentaire des dispositions	27
2.1 Loi fédérale sur le transport de voyageurs (LTV)	27
2.1.1 Variante Séparation partielle	27
2.1.2 Variante Optimisation	31
3 Conséquences	33
3.1 Conséquences pour la Confédération	33
3.1.1 Conséquences financières	33
3.1.2 Conséquences sur l'état du personnel	33
3.1.3 Autres conséquences	34
3.2 Conséquences pour les cantons et les communes ainsi que les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne	34
3.3 Conséquences économiques	34
3.4 Conséquences sociales	34
3.5 Conséquences environnementales	34
3.6 Autres conséquences	35
4 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral	35
4.1 Lien avec le programme de la législature	35
4.2 Relation avec les stratégies du Conseil fédéral	35
5 Aspects juridiques	35
5.1 Constitutionnalité	35
5.2 Compatibilité avec les obligations internationales	35
5.3 Forme de l'acte à adopter	35
5.4 Frein aux dépenses	35
5.5 Respect des principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale	35
5.6 Conformité à la loi sur les subventions	35
5.7 Délégation de compétences législatives	36
5.8 Conformité à la législation sur la protection des données	36

Avant-projet et rapport explicatif relatif à la réforme du transport régional de voyageurs (réforme du TRV)

1	Présentation du projet
1.1	Contexte
1.1.1	Conditions-cadre actuelles

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

Le transport régional de voyageurs (TRV) amène les gens au travail ou dans les magasins, relie les villages et les agglomérations entre eux et avec les centres et les villes de toutes les régions de Suisse et des pays voisins, et transfère les voyageurs aux gares ferroviaires de jonction et aux arrêts des autocars pour passer aux transports publics grandes lignes. Chaque jour, 2,5 millions d'usagers utilisent le transport régional de voyageurs. La plupart des clients voyagent en train et en bus, parfois aussi en bateau, en tramway et en remontée mécanique. 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 voyageur-kilomètres) de transport régional de voyageurs a augmenté de 34 % depuis 2008, soit en moyenne 3,8 % par an. Le rail, en particulier, a connu une forte croissance au cours de cette période : il représente environ 80 % du trafic régional. Selon les perspectives de transport actuelles de la Confédération datant de 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.

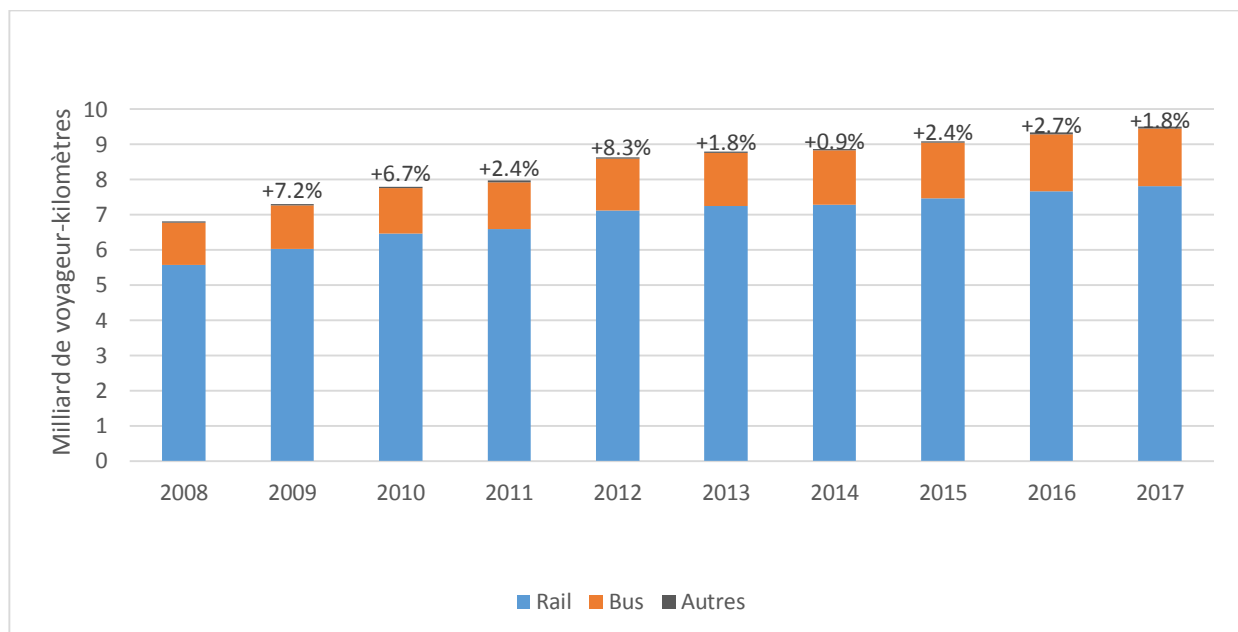


Figure 1 Evolution de la demande de transport régional (Source : OFT 2018)

Pour répondre à la demande croissante, le réseau ferroviaire s'est fortement développé au cours des dernières décennies (RAIL 2000, Nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes NLFA, raccordement LGV). Ces grands projets bénéficient aux trafics ferroviaires grandes lignes, régional et marchandises. D'autres programmes d'aménagement tels que ZEB (Futur développement de l'infrastructure ferroviaire) et les étapes d'aménagement PRODES 2025 et 2035 sont au stade de la mise en œuvre ou au stade des délibérations parlementaires. Les clients en perçoivent les effets surtout à travers des cadences plus étoffées et des compositions de véhicules plus longues ou à deux niveaux. Le transport public de voyageurs en Suisse se caractérise par une forte densité de l'offre et une ponctualité élevée¹ – ceci vaut également pour le transport régional.

¹ Offres et prix des transports publics en Suisse en comparaison internationale; Litra, 2018

Les cantons et la Confédération commandent conjointement le transport régional de voyageurs

L'offre est déterminée par les cantons et par la Confédération: depuis la révision de la loi du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (LCdF) en 1996, ils ont commandé conjointement les offres de transport régional aux entreprises de transport. En sont exclues les offres de trafic local (desserte capillaire dans les villes), les offres sans fonction de desserte (transport purement touristique) et certaines offres de transport régional qui ne répondent pas aux critères de la Confédération. Le trafic grandes lignes se distingue du TRV en ce qu'il n'est ni commandé ni indemnisé: il doit être globalement autofinancé. En contrepartie, les entreprises du trafic grandes lignes sont plus libres, dans le cadre de la concession, d'adapter l'offre et d'utiliser les bénéfices éventuels.

Aujourd'hui, le TRV fonctionne bien et assure la desserte de base de la Suisse en transports publics

L'offre de transport régional de voyageurs est aujourd'hui dense et de bonne qualité dans l'ensemble. C'est ce que conclut le nouveau système de mesure de la qualité du transport régional de voyageurs de l'OFT (QMS TRV) pour l'année 2017. Le transport régional de voyageurs constitue donc 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.

Environ 50 % des coûts sont pris en charge par les pouvoirs publics

Malgré la forte demande, l'offre ne couvre pas les coûts: il existe de grandes différences de taux d'utilisation entre les heures de pointe et les heures creuses, et la densité de l'offre varie entre les régions rurales et urbaines. La desserte des régions périphériques par des services de transport régional adéquats est conforme à l'image que la Suisse se fait d'elle-même, même si, comme la plupart des offres proposées dans les centres et les agglomérations, elle n'est pas autofinancée. 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. L'autre moitié 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. En 2018, 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 subrogatoires » du point de vue fédéral).

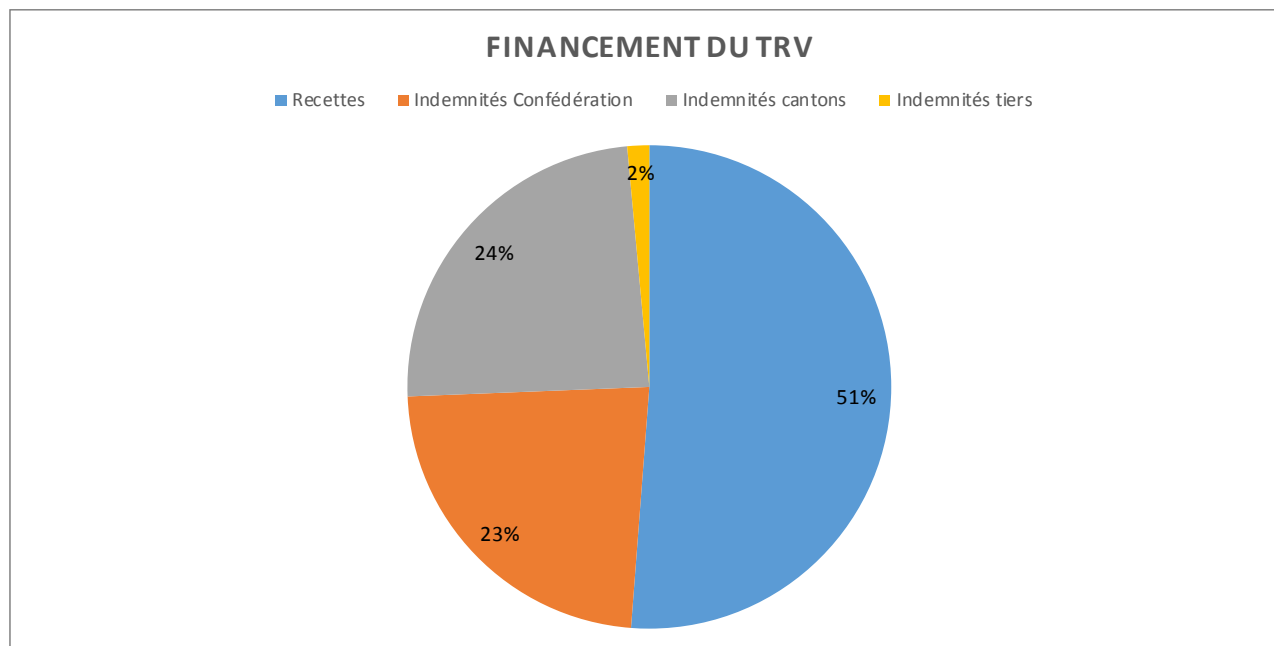


Figure 2 Financement du TRV (Source: OFT 2017)

Le degré de couverture des frais moyen a augmenté ces dernières années, d'environ 1,3 % par an depuis 2007. Il est actuellement en moyenne de 52,1 % (chiffres de 2017). L'objectif de l'OFT est de garantir que le degré de couverture des frais² reste au moins constant malgré l'aménagement de l'offre. Afin de mieux prendre en compte l'efficacité économique, la Confédération a élaboré un règlement sur la rentabilité minimale, entre autres pour son cofinancement en 2010 (Directive sur la rentabilité minimale dans le trafic régional de voyageurs TRV)³. La Commission a décidé que seules les offres qui présentent un degré minimal de couverture des frais seront

² La convention sur les prestations DETEC-OFT 2019 prévoit un degré de couverture des frais d'au moins 52 %.

³ Voir le site Internet de l'OFT: https://www.bav.admin.ch/dam/bav/fr/dokumente/richtlinien/allgemein/minimale_wirtschaftlichkeit.pdf.download.pdf/minimale_wirtschaftlichkeit.pdf

compensées. Afin d'accroître encore la rentabilité, l'instrument de l'étalonnage des performances (benchmarking) sera également de plus en plus utilisé à l'avenir.

Le montant des indemnités continue d'augmenter en raison des aménagements prévisibles de l'offre. Parallèlement, les cantons et les communes commandent eux-mêmes le trafic local sans participation de la Confédération et utilisent souvent les mêmes mécanismes de commande que pour le trafic régional.

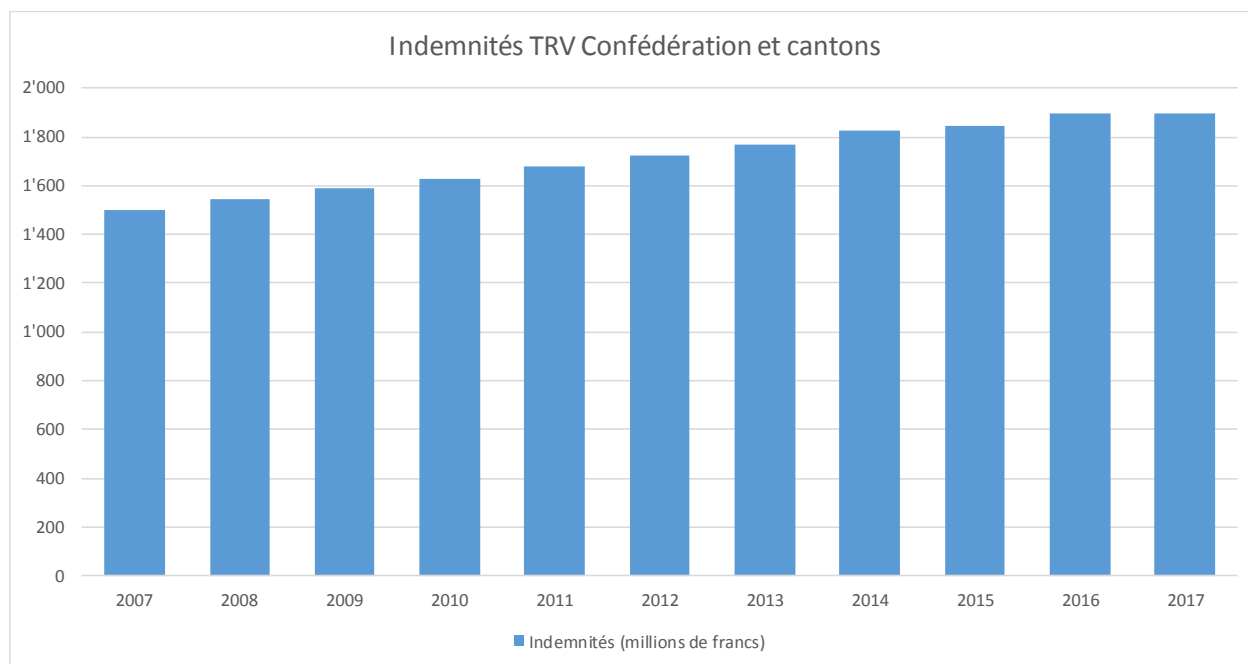


Figure 3 Evolution de l'indemnisation du TRV au cours des 10 dernières années (Confédération et cantons) (Source: OFT 2018)

Coordonner la planification de l'offre et le financement : un défi

Dans les années 2010 à 2016 en particulier, le financement s'est avéré être l'un des défis majeurs pour l'avenir du transport régional de voyageurs: dès 2010, le financement du TRV est devenu de plus en plus difficile pour la Confédération et, dans une certaine mesure, pour les cantons en raison de programmes d'économie et d'une évolution du crédit non adaptée à l'aménagement des infrastructures. Pour combler la lacune de financement – la différence entre, d'une part, les offres des entreprises de transport et les aménagements de l'offre décidés par les cantons et, d'autre part, le budget disponible – il a fallu accorder des crédits supplémentaires dans certains cas, par exemple en 2013 au niveau fédéral. Des réductions de l'offre ont dû être décidées ou des aménagements de l'offre ont dû être reportés. L'introduction d'un crédit d'engagement fédéral pour les années 2018-2021 a résolu le problème dans une large mesure pour la Confédération. Actuellement, les fonds disponibles couvrent les coûts non couverts des offres commandées.

Il est également apparu que la coordination à court, à moyen et à long terme des possibilités de financement pour les aménagements de l'infrastructure et pour l'offre de transport public souhaitée n'est pas réglée de manière optimale. Par exemple, les décisions concernant l'infrastructure doivent être prises quelques années avant que l'offre de transport public soit proposée. Or au moment de prendre ces décisions, on ignore souvent si l'aménagement de l'offre et l'acquisition de matériel roulant, pourront être financés le moment venu. Concrètement, par le passé, les fonds manquaient parfois à la Confédération et aux cantons pour financer l'aménagement de l'offre prévu. En outre, les entreprises de transport ne peuvent pas compter sur des engagements à moyen terme, étant donné qu'à l'heure actuelle, la Confédération et les cantons, en tant que commanditaires, concluent souvent des conventions d'offre définitives peu à l'avance et pour deux ans seulement.

De nombreuses interfaces et des processus fastidieux et complexes compliquent la gestion pour les commanditaires

Par ailleurs, le rapport d'un groupe d'experts⁴ créé par l'OFT en 2015 en vue d'une réforme du TRV souligne que la vision globale des trafics grandes lignes, régional et local souffre en partie d'interfaces difficiles à gérer. Bien que le processus de commande actuel ait fait ses preuves, il nécessite beaucoup de ressources, et il est parfois compliqué et comporte de nombreuses interfaces. Les entreprises de transport se plaignent que les tâches administratives n'ont cessé de croître par le passé. En même temps, les commanditaires déplorent des possibilités de gestion parfois insuffisantes ou un manque d'informations sur la qualité et la rentabilité des services fournis par les entreprises de transport.

Trop peu d'incitations à améliorer l'efficacité

⁴ Rapport du groupe d'experts: <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/44521.pdf>

L'évaluation par l'OFT de la procédure de commande⁵ en 2014 a montré que les entreprises de transport sont peu incitées à accroître leur efficacité. L'indemnité par voyageur-kilomètre (vkm) peut être 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. L'efficacité a donc progressé en moyenne de 2,6 % par an. Depuis 2010, l'indemnité par vkm est restée pratiquement inchangée et, par conséquent, le gain d'efficacité du secteur a stagné. Il ne faut pas oublier qu'au cours de cette période, de nombreux parcs de véhicules ferroviaires ont été renouvelés pour répondre aux besoins d'aujourd'hui. Grâce à l'augmentation de la demande et aux hausses tarifaires, le montant moyen de l'indemnité par vkm a légèrement diminué ces dernières années.

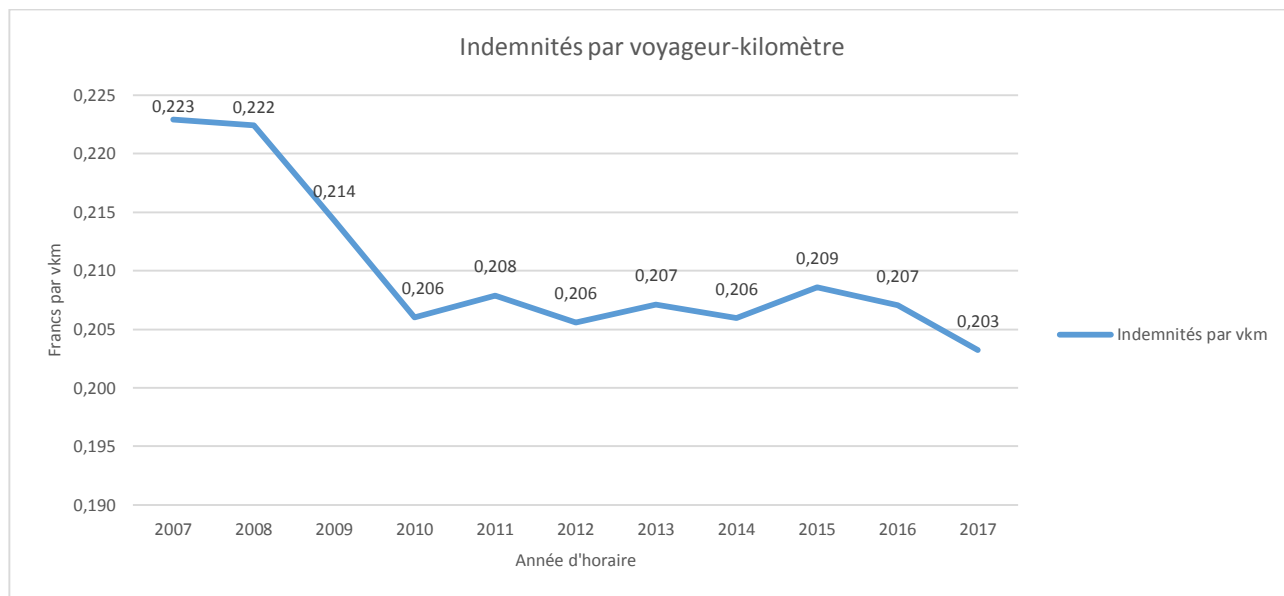


Figure 4 Indemnités par vkm (Source: OFT 2018)

De plus, sous la pression financière au fil du temps, les commanditaires ont de plus en plus remis en question les investissements et les frais d'exploitation. Les entreprises de transport doivent être beaucoup plus transparentes aujourd'hui qu'il y a quelques années. Cependant, d'un point de vue juridique, leur marge de manœuvre est restée la même.

1.1.2 Orientation générale du mandat

Mandat de réforme du Conseil fédéral et du Parlement

En juin 2016, le Conseil fédéral a chargé le DETEC de réviser le système du TRV avec le concours du DFF, des cantons et des 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 de prendre des mesures propres à inciter les entreprises de transport à agir de manière entrepreneuriale et à accroître leur efficacité.

En outre, la motion 13.3663 du Conseil national et du Conseil des Etats oblige le Conseil fédéral à soumettre au Parlement des propositions de réforme visant à assurer à long terme le financement du TRV et à mieux en coordonner l'offre avec les aménagements de l'infrastructure décidés. Il convient également de proposer des mesures visant à harmoniser et à simplifier la procédure de commande actuelle afin d'assurer une plus grande sécurité de planification et une plus grande force contraignante tant pour les commanditaires que pour les entreprises de transport.

En ce qui concerne les mises au concours de l'offre de TRV, le Parlement a adopté en 2012 la proposition du Conseil fédéral de remonter au niveau de la loi les dispositions relatives aux mises au concours actuellement placées dans l'ordonnance. Mais il a limité les possibilités existantes au secteur des bus en ne les réglementant que rudimentairement pour le TRV ferroviaire. La motion 13.3663 ne mentionne pas la question de la concurrence. Dans ce contexte, aucune modification du modèle de concurrence n'est prévue sur mandat du Conseil fédéral. Les appels d'offres restent donc possibles dans le transport par autobus avec des restrictions légales.

L'évaluation et le groupe d'experts indiquent les mesures à prendre et les options

Le mandat du Conseil fédéral de juin 2016 se fonde sur l'évaluation susmentionnée de la procédure de commande effectuée en 2014 sur mandat de l'OFT et sur les travaux d'un groupe d'experts. L'OFT a chargé cet organe, au deuxième semestre 2014, de procéder à

⁵ Ecoplan (2014): Evaluation de la procédure de commande du transport régional de voyageurs (en allemand) <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/34149.pdf>

un état des lieux Le groupe était composé d'experts des entreprises de transport, de sociétés de conseil, des cantons et de la Confédération. Il a présenté son rapport⁶ en novembre 2015, dans lequel il examinait les variantes et indiquait les mesures à prendre. Outre une planification et un financement plus stables à court et à moyen terme, il juge nécessaire de « penser et agir en espaces de mobilité », de « centrer la coordination nationale dans le domaine ferroviaire », « d'utiliser des instruments adaptés au marché » et de « perfectionner la panoplie d'instruments ferroviaires ».

Projet commun de la Confédération et des cantons avec les entreprises de transport

Pour mettre en œuvre le mandat du Conseil fédéral, la Confédération et les cantons se sont mis d'accord sur une organisation de projet commune ainsi que sur des objectifs et des conditions-cadres. La gestion du projet est assurée conjointement par des représentants de la Confédération et des cantons. La Confédération, les cantons et, selon le thème, les entreprises de transport, ont élaboré ensemble le contenu des projets sectoriels. Un groupe de consultation composé de représentants des entreprises de transport a été périodiquement informé de l'état d'avancement des travaux.

Dans le cadre de ce mandat, la Confédération et les cantons se sont engagés à préserver les éléments du système qui se sont avérés probants: le TRV doit rester une tâche commune. La Confédération et les cantons devraient continuer à financer conjointement le TRV, même si les tâches doivent être attribuées plus clairement.

1.1.3 Objectifs de la proposition

Objectifs de la réforme: rendre le transport régional finançable et efficient sans en diminuer la qualité

Avec la réforme du TRV, la Confédération, les cantons et les entreprises de transport veulent que les clients puissent continuer à disposer d'une offre de transport régional de qualité, qui soit financièrement viable pour la Confédération, les cantons et les voyageurs. Les entreprises devraient être davantage incitées à fournir leurs services avec efficacité. De plus la fiabilité et la prévisibilité du financement devraient être accrues. La coopération ainsi que les procédures, processus et compétences de la Confédération, des cantons et des entreprises de transport doivent être conçus et répartis aussi simplement et judicieusement que possible. Les rôles, les compétences et, par conséquent, les responsabilités sont attribuées de façon univoque, ce qui simplifie la procédure de commande. Les commanditaires renforcent leur vision globale du trafic local, régional et grandes lignes et y incluent également le développement des infrastructures.

Objectifs de la réforme du TRV (vue d'ensemble)

But	c.-à-d. / mesures possibles
Le financement est fiable, calculable et stabilisé.	L'évolution des contributions fédérales est prévisible pour les cantons et les entreprises de transport ; le financement de l'offre future est clarifié en temps utile. Il existe des instruments de financement à moyen terme (4 ans) à la Confédération (crédit d'engagement) et, dans la mesure du possible, dans les cantons, ainsi que des conventions à moyen terme avec les entreprises de transport. Les régions urbaines et rurales sont traitées sur un pied d'égalité par la Confédération.
La planifiabilité et la prévisibilité de l'offre sont accrues.	Les entreprises de transport et les commanditaires coordonnent le développement prévu de l'offre sur plus d'une ou deux périodes d'horaire à l'avance et le fixent de manière plus contraignante. Grâce à cette planification à plus long terme, la Confédération et les cantons apportent moins de modifications à court terme à leur planification de l'offre.
La vue d'ensemble de l'infrastructure, des trafics local, régional et grandes lignes de la Confédération, des cantons et des entreprises de transport est renforcée.	La Confédération assure une desserte de base adéquate dans toute la Suisse. Les interfaces sont minimisées.
Les tâches, les compétences et les responsabilités entre la Confédération et les cantons en tant que commanditaires associés et entre les commanditaires et les entreprises de transport sont réparties de manière appropriée.	Les responsabilités sont clairement attribuées, clairement formulées et situées au niveau organisationnel le plus bas possible. Les interfaces sont réduites.

⁶ Rapport du groupe d'experts : <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/44521.pdf>

Les entreprises de transport reçoivent des incitations à l'action entrepreneuriale et au gain d'efficience.	Les entreprises savent où elles se situent par rapport aux autres entreprises de transport et sont récompensées pour leur bon travail. Les instruments possibles sont les conventions d'objectifs, les systèmes de bonus-malus ou d'autres incitations à la performance et l'étalonnage des performances. Les possibilités de bénéfice des entreprises de transport sont clarifiées. Les commanditaires disposent de possibilités de sanction.
La procédure de commande est simplifiée et harmonisée.	La Confédération définit, en fonction de ce qui est nécessaire, des normes / spécifications / solutions uniformisées ou nationales. Les procédures sont simplifiées et limitées à l'essentiel. La coordination entre cantons et entre la Confédération et les cantons est améliorée.

Résultats déjà atteints: crédit d'engagement TRV 2018-2021, instruments perfectionnés

Depuis l'évaluation de la procédure de commande et le début des travaux en 2013/2014, diverses améliorations ont été apportées: par exemple, à la demande du Conseil fédéral, le Parlement a approuvé en 2017 un crédit d'engagement quadriennal pour le TRV 2018-2021. A l'avenir encore, le financement fédéral restera géré par des crédits d'engagement sur 4 ans (art. 30a LTV). L'avantage par rapport au budget annuel est que les engagements pluriannuels sont garantis et qu'un cadre à plus long terme est mis en place. C'est ce qui a rendu le financement fédéral plus fiable et accru la planifiabilité. Plusieurs cantons se sont également penchés sur la question d'un « financement plus fiable ». Différents instruments sont utilisés, tels que les décisions d'offres, les mandats généraux de prestations et les crédits-cadres pluriannuels.

Ces dernières années, divers instruments de gestion ont été développés, tels que les systèmes de mesure de la qualité (QMS TRV Confédération) ou l'étalonnage intercantonal des performances des cantons d'Argovie, Bâle-Campagne, Berne, Lucerne, Soleure, Saint-Gall et Thurgovie. Ce dernier n'a été établi que ponctuellement et non pas à l'échelle nationale en Suisse. Les instruments juridiques existants, tels que les mises au concours et les conventions d'objectifs, ne sont actuellement utilisés que de manière hésitante par la Confédération et les cantons. Toutefois, on observe une tendance à l'utilisation accrue des conventions d'objectifs. En outre, le travail commun de la Confédération, des cantons et des entreprises de transport sur la réforme a permis une coopération plus étroite, notamment entre commanditaires. La compréhension mutuelle de toutes les parties a progressé.

Conclusion intermédiaire: les premiers pas sont faits, mais il reste encore des mesures à prendre

Dans le contexte de la croissance continue des transports publics, la conception future du système TRV doit être clarifiée. Depuis le mandat du Parlement en 2013, certains progrès ont été réalisés. Par exemple, le crédit d'engagement susmentionné pour le TRV a accru la fiabilité du financement de la Confédération et, lors de la planification de l'étape d'aménagement ferroviaire PRODES 2035, les cantons des régions de planification se sont davantage engagés dans la commande du TRV. Il reste encore des mesures à prendre dans divers champs d'action: il n'existe que quelques conventions à plus long terme avec les entreprises de transport, les incitations pour les entreprises n'ont pas été renforcées et la procédure de commande n'est pas simplifiée. Enfin, la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons doit être optimisée et clarifiée.

Les pouvoirs publics investissent environ 2 milliards de francs par an dans le TRV. Dans le même temps, les clients paient une part importante des coûts du TRV. Les prestations sont principalement adjudgées de gré à gré. Le TRV n'est donc pas un marché ouvert selon l'économie privée, mais un marché subventionné et réglementé. C'est pourquoi la Confédération et les cantons se sont montrés très intéressés à utiliser les fonds de la manière la plus efficace possible et à réduire les coûts dans la mesure du possible.

Objectifs de la réforme du TRV (vue d'ensemble du bilan intermédiaire)

But	Déjà atteint aujourd'hui / encore à définir
Le financement est fiable, calculable et stabilisé.	Partiellement atteint Le financement par crédit d'engagement fédéral quadriennal est amélioré, l'engagement des cantons ne s'est pas encore amélioré et ce n'est que dans certains cantons que des conventions à plus long terme sont conclues avec les entreprises de transport.
La planifiabilité et la prévisibilité de l'offre sont accrues.	Atteint grâce à la mise en œuvre de FAIF en ce qui concerne les chemins de fer, dans certains cantons des conventions d'objectifs sont établies.

<p>La vue d'ensemble de l'infrastructure, des trafics local, régional et grandes lignes de la Confédération, des cantons et des entreprises de transport est renforcée.</p>	<p>Partiellement atteint</p> <p>Clarification de la délimitation du fait de la définition du trafic grandes lignes grâce au guide de l'OFT.</p>
<p>Les tâches, les compétences et les responsabilités entre la Confédération et les cantons en tant que commanditaires associés et entre les commanditaires et les entreprises de transport sont réparties de manière appropriée.</p>	<p>À définir</p>
<p>Les entreprises de transport reçoivent des incitations à l'action entrepreneuriale et au gain d'efficacité.</p>	<p>En grande partie à définir</p> <p>Application des conventions d'objectifs et des systèmes de bonus-malus dans certains cantons, mais pas à l'échelle nationale; la clarification des incitations aux entreprises de transport et des possibilités de sanctions des commanditaires reste à définir.</p>
<p>La procédure de commande est simplifiée et harmonisée.</p>	<p>À définir</p>

1.2 Dispositif proposé

Deux variantes approfondies: Séparation partielle et Optimisation

Dans la procédure de consultation, le Conseil fédéral, avec le soutien des cantons, présente deux variantes: une variante « Séparation partielle » et une variante « Optimisation ». Les deux variantes s'appuient sur le système actuel et le perfectionnent. La Séparation partielle va plus loin que l'Optimisation, mais repose sur les mêmes éléments fondamentaux.

Les éléments fondamentaux des deux variantes sont une sécurité de planification accrue grâce à des conventions d'objectifs pluriannuelles entre les commanditaires et les entreprises de transport et les précisions quant à l'emploi des excédents. Les objectifs doivent être atteints concrètement au moyen des mesures suivantes. Les mesures sont décrites et évaluées en détail au chapitre 1.3 :

- Crédit d'engagement quadriennal et présentation des intentions pour la période subséquente
- Conventions d'objectifs de 4 à 6 ans entre les commanditaires et les fournisseurs (entreprises de transport)
- Possibilités de financement pour les innovations
- Étalonnage des performances national et transparence des indicateurs
- Précision de l'emploi des excédents.

En outre, la variante séparation partielle transfère nouvellement en grande partie aux cantons la compétence de commander les lignes de bus et de bateau, tandis que la commande du transport ferroviaire reste une tâche conjointe de la Confédération et des cantons. La Confédération continuera à participer financièrement, pour le même montant, à l'offre de transport par bus et par bateau, mais versera ses apports sous forme d'une contribution forfaitaire aux cantons.

Par la suite, la séparation des tâches de la Confédération et des cantons pourra éventuellement se poursuivre dans les deux variantes.

Aucun changement quant au modèle de concurrence n'est prévu. Les prestations de transport régional et local pourront encore à l'avenir être commandées principalement par adjudication de gré à gré aux entreprises de transport. Les appels d'offres restent possibles dans le cadre des bases juridiques en vigueur.

1.2.1 Variante Séparation partielle: responsabilités claires et procédures simplifiées

Dans la variante Séparation partielle, l'offre ferroviaire régionale continuera d'être commandée conjointement par la Confédération et les cantons, tandis que l'offre de bus sera désormais commandée par les seuls cantons. Pour les cantons, la distinction actuelle entre le TRV cofinancé et le trafic local, qui n'est pas cofinancé par la Confédération, ne s'applique plus dans le secteur des bus. La Confédération contribue financièrement au financement du service de bus en versant une somme forfaitaire aux cantons au lieu d'une indemnisation ligne par ligne aux entreprises. En cas de Séparation partielle, il n'y a pas de séparation entre le trafic régional et le trafic local dans le secteur des bus. Les cantons peuvent ainsi employer le forfait bus de la Confédération au financement des deux modes de transport.

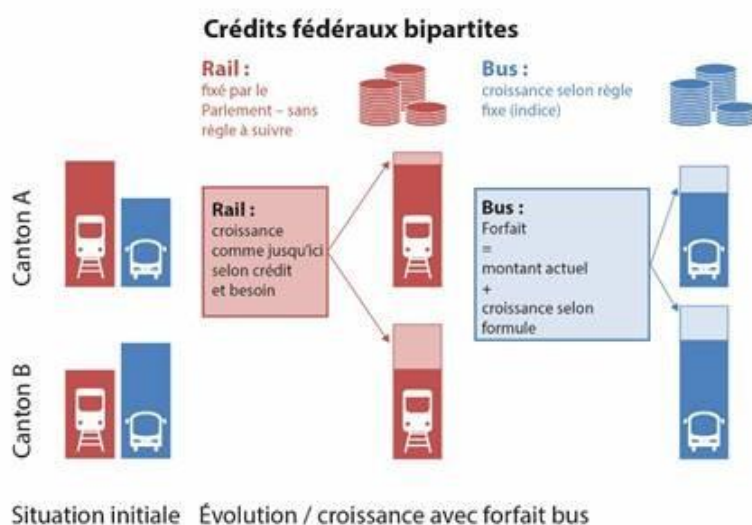


Figure 5 Schéma de principe du forfait bus (Source: Rapport de synthèse du 2. 7. 2018, p. 16, OFT 2018)

Les contributions fédérales jusque-là attribuées pour les bus continueront d'être versées en tant que montant de base du forfait bus afin d'éviter des répartitions problématiques entre les cantons. La croissance du crédit pour le nouveau «forfait bus» est indexée (inflation plus croissance démographique). La croissance est la même pour tous les cantons, quelles que soient les décisions prises par chacun d'entre eux en matière de développement des services de bus.

Les quelques lignes de bateaux ayant une fonction de desserte sont financées comme les lignes de bus (c'est-à-dire commandées par les cantons). Les installations de transport à câbles, qui sont aujourd'hui attribuées au TRV, continuent à être financées comme les lignes ferroviaires (c'est-à-dire commandées conjointement par la Confédération et par les cantons). Afin de ne pas créer d'incitations inopportunes, le forfait bus versé aux cantons sera adapté en cas de changement complet d'exploitation entre le train et le bus.

Aujourd'hui, la Confédération participe en moyenne à hauteur de 50 % aux lignes du TRV. Toutefois, cette part fédérale varie fortement d'un canton à l'autre: selon l'art. 29b, al. 1, de l'ordonnance sur l'indemnisation du trafic régional des voyageurs (OITRV), elle est calculée en fonction de la densité de population du canton, selon la formule figurant à l'annexe 1 de l'OITRV. En effet, dans les cantons à faible densité de population, la desserte par les transports publics est beaucoup plus chère que dans les cantons très peuplés. Le canton des Grisons détient la part fédérale la plus importante avec 80 %, la plus faible étant dévolue au canton de Bâle-Ville avec 27 %. Ceci explique les différences dans le montant de la contribution forfaitaire entre cantons de taille similaire.

À titre d'exemple, des montants forfaitaires possibles ont été calculés en fonction de l'indemnité versée par la Confédération aux lignes d'autobus et de bateaux en 2017. Les contributions indiquées servent de point de référence et devront être recalculées avec les chiffres les plus récents au moment de l'introduction. Les montants forfaitaires seront ajustés annuellement en fonction de l'indice défini.

Au total, en 2017, le TRV comptait 1075 lignes de bus, dont 15 % sont intercantionales, et 5 lignes de bateaux dont une intercantonale.

Canton	Montant forfaitaire (en millions de CHF)
AG	23.64
AI	1.28
AR	2.73
BE	33.59
BL	5.96
BS	0.58
FR	17.66
GE	4.73
GL	2.08
GR	34.16
JU	13.04
LU	11.92
NE	7.25
NW	2.56
OW	2.06
SG	20.50
SH	3.14
SO	9.96
SZ	6.82
TG	7.87
TI	26.86
UR	5.17
VD	27.31
VS	25.27
ZG	3.54

ZH	18.60
Total	318.26

Figure 6 Tableau des montants forfaitaires annuels de la Confédération aux cantons pour l'année de base 2017 (source: OFT 2018)

Avec la variante Séparation partielle, la Confédération ne fixe pas de critères de financement ni de valeurs cibles en ce qui concerne la qualité et les exigences financières des services de bus. Toutefois, la Confédération conserve sa fonction de surveillance de l'ensemble des transports publics. Outre les compétences prévues par le droit des concessions, cela s'applique également aux exigences minimales concernant la présentation des comptes des entreprises de transport et à l'étalonnage des performances. Les cantons disposeront d'une nouvelle marge de manœuvre pour définir les règles de procédure et, partant, les pouvoirs de décision non seulement pour le trafic local, mais aussi pour le transport régional par bus. Les cantons doivent appliquer une procédure commune et uniforme pour les lignes intercantionales. Les entreprises de transport opérant dans plusieurs cantons peuvent être confrontées à plusieurs procédures différentes.

En l'absence de réglementation cantonale, les règles de la Confédération relatives à la procédure de commande et aux conventions d'objectifs s'appliquent également à titre subsidiaire aux prestations de transport commandées par les cantons seuls.

La variante Séparation partielle contient en sus les éléments clés de la variante Optimisation ci-dessous.

1.2.2 Variante Optimisation: plus d'efficience et de sécurité de planification

Dans la variante Optimisation, contrairement à la variante Séparation partielle, la Confédération et les cantons continuent de commander et de financer conjointement et ligne par ligne auprès des entreprises de transport les offres de transport régional de voyageurs des modes chemin de fer, autobus, bateaux et installations à câbles. Les autres éléments des deux variantes sont largement identiques: la coordination à moyen terme entre aménagement de l'infrastructure, offre et possibilités financières est améliorée par des conventions d'objectifs. Grâce à ces objectifs, la Confédération et les cantons, en tant que commanditaires, conviennent avec les entreprises de transport de l'évolution à moyen terme de leur offre et de leurs coûts. Un système d'étalonnage des performances uniforme pour la qualité et les coûts dans toute la Suisse complète l'instrumentaire.

Les innovations sont encouragées: les petits projets font l'objet de conventions d'objectifs et sont cofinancés par le biais du processus de commande. En outre, les grands projets d'innovation, en particulier ceux impliquant plusieurs entreprises de transport, devraient pouvoir être financés directement par la Confédération. Les critères de participation financière de la Confédération aux commandes de TRV seront adaptés et davantage orientés vers les aspects économiques. La procédure de commande d'une durée de deux ans sera simplifiée grâce à une plate-forme de commande numérique commune entre la Confédération et les cantons.

Comme par le passé, aucun bénéfice ne peut être planifié dans les soumissions des entreprises de transport. Les indemnités correspondent aux coûts non couverts prévus pour l'exploitation d'une ligne. Si l'entreprise de transport travaille plus efficacement, elle peut toujours disposer librement de 33 % de l'excédent. Comme jusqu'à présent, au moins deux tiers doivent être affectés à la réserve spéciale pour couvrir les déficits futurs. Si cette réserve spéciale atteint 12 millions de francs ou 25 % du chiffre d'affaires annuel, elle peut disposer de la totalité de l'excédent, c'est-à-dire l'utiliser pour des innovations, le développement de nouveaux secteurs d'activité ou encore pour des versements aux propriétaires. En cas d'appel d'offres pour une prestation TRV, le montant de l'indemnité proposée est déterminant pour les prestations de la Confédération et des cantons.

1.2.3 Questions résultant de « l'affaire CarPostal » étudiées, traitement séparé

L'OFT surveille l'application conforme à la loi sur les subventions (LSu) dans le TRV. Dans le cadre d'une révision ordinaire, l'OFT a constaté que CarPostal Suisse SA n'avait pas effectué correctement la comptabilisation de l'indemnité depuis le début des années 2000 et n'avait donc pas correctement déclaré les excédents du transport par bus au bénéfice d'une indemnisation, mais avait opéré des transferts d'écritures dans d'autres secteurs jusqu'en 2015. À partir du 1er janvier 2016, des bénéficiaires intérimaires ont été réalisés dans une structure de holding, qui ont été imputés au TRV. Cela a entraîné le versement de subventions indues jusqu'en 2018. La Poste Suisse rembourse intégralement à la Confédération, aux cantons et aux communes ces paiements excessifs.

Cette affaire a soulevé des questions fondamentales de gouvernance et de financement du TRV. À la lumière de la LSu, il était nécessaire de rappeler les rôles, les dispositions légales et les responsabilités, et de veiller à ce que le montant des indemnités convenues soit au niveau approprié. Il était également nécessaire de revoir l'organisation de la vérification des comptes.

Des mesures ont été mises en œuvre à court terme: en plus de clarifier les rôles et les responsabilités, l'OFT a demandé à toutes les entreprises de transport d'émettre une auto-déclaration concernant le respect de la législation sur les subventions.

Les propositions du présent texte sur la conception du système TRV ont été remises en question dans le contexte de l'affaire CarPostal et sont toujours considérées comme judicieuses. Les deux variantes diffèrent en ce qui concerne le champ d'application de la compétence de l'OFT d'effectuer des audits de subventions: l'OFT ne peut effectuer des audits approfondis que sur les entreprises qui reçoivent des indemnités ou une aide financière de la Confédération et, si nécessaire, contrôler l'ensemble de la direction de l'entreprise. Dans la variante Séparation partielle seules les entreprises ferroviaires et les entreprises d'installations à câbles sont concernées par ces contrôles car elles reçoivent directement des prestations fédérales. Les entreprises de bus pures ne seraient plus contrôlées par l'OFT puisque la somme forfaitaire serait versée aux cantons. Les contrôles appropriés devraient être effectués par les offices cantonaux compétents.

Les enseignements tirés de l'affaire CarPostal en ce qui concerne le concept de surveillance, la révision et l'examen sous l'angle du droit des subventions seront traités séparément, hors du présent texte: l'art. 37 LTV permet de prendre les mesures qui s'imposent d'urgence grâce à des adaptations organisationnelles et à une modification de l'ordonnance du DETEC sur la comptabilité des entreprises concessionnaires.

1.2.4 Domaines connexes

Répartition des tâches entre la Confédération et les cantons

Sur la base de la motion 13.3363 « Séparation des tâches entre la Confédération et les cantons », le Conseil fédéral a défini tous les domaines de tâches communes. Le financement du TRV a été identifié comme une tâche de collaboration et est inclus dans la liste des tâches communes (point 24). Il a été examiné si les responsabilités pouvaient être clarifiées, le principe de l'équivalence fiscale renforcé et l'emploi efficace des ressources amélioré. Le Conseil fédéral a adopté ce rapport le 28 septembre 2018 à l'attention du Parlement. L'évaluation a montré que la répartition des tâches dans le transport régional de voyageurs devrait être revue. C'est ce qui est réalisé dans le présent projet de réforme du TRV, qui a été élaboré conjointement avec les représentants des cantons. Si, en accord avec les cantons, le projet de « répartition des tâches II » devait un jour être abordé, le Conseil fédéral considérerait le domaine du transport régional de voyageurs comme un élément possible de ce paquet.

Droit des concessions

Alors que les pouvoirs publics contrôlent le trafic régional et local commandé principalement par le biais de la procédure de commande, la Confédération peut influencer l'offre de trafic grandes lignes autofinancé grâce à l'instrument de la concession. Pour le trafic ferroviaire, la Confédération s'oriente sur le guide du trafic grandes lignes de l'OFT, créé en 2017⁷. L'instrument des concessions dans les transports publics fera l'objet d'une évaluation externe en 2019, qui pourrait aboutir à des conclusions entraînant une adaptation du droit des concessions. Il n'y a pas de rapport direct avec le présent projet de réforme, même si celui-ci vise à ajuster la durée de la concession.

Cautionnement de la Confédération

En vertu de l'art. 31 LTV, la Confédération peut accorder aux entreprises de transport une garantie pour les investissements dans le secteur des transports. Il s'agit, d'une part, d'obtenir des taux d'intérêt avantageux et, d'autre part, de créer des conditions de financement égales pour toutes les entreprises de transport en vue de l'acquisition de moyens d'exploitation. L'instrument du cautionnement a fait l'objet d'une évaluation externe en 2018. Il en résultera peut-être des conclusions dans l'optique du renouvellement du crédit-cadre de cautionnement pour 2020. Dans la variante Séparation partielle, la Confédération n'accordera plus de cautionnement pour les offres de bus (ni pour les dépôts).

Prestations de mobilité multimodale

La numérisation permettrait aux clients de mettre en relation facilement et individuellement différents moyens de transport, des transports publics aux taxis en passant par les offres de partage, et en un seul clic, de les réserver et de les payer. Aujourd'hui, le secteur mène divers projets, mais les données et les systèmes de distribution nécessaires pour les relier ne sont pas suffisamment accessibles. Cela signifie que des potentiels pour la clientèle, le système de mobilité, la société, l'économie et l'environnement sont en grande partie inexploités. Afin d'encourager le perfectionnement d'offres multimodales, le Conseil fédéral a lancé fin 2018 une consultation sur l'ouverture de la vente des billets de transports publics. L'objectif est d'élaborer des plans de mesures touchant les données de la mobilité et l'accès aux systèmes de distribution des fournisseurs de mobilité en dehors du système de transport public.

Tarifcation de la mobilité

Selon le rapport stratégique du Conseil fédéral de juin 2016, l'objectif de la tarification de la mobilité est de réduire les pointes de trafic au niveau supramodal et de parvenir à une utilisation plus équilibrée des infrastructures de transport. En juin 2017, le Conseil fédéral a décidé d'élaborer une analyse approfondie des effets de la tarification de la mobilité à l'aide d'une modélisation pour la région de Zoug. De même, des vérifications concernant les possibilités techniques et la protection des données doivent être effectuées. Les résultats et les propositions relatives à la suite à donner seront soumis au Conseil fédéral au cours du second semestre 2019. Il n'y a pas de rapport direct avec le présent projet.

1.2.5 Autres réglementations

Certains des articles de loi concernés par cette réforme subissent quelques ajustements terminologiques. Les différentes adaptations sont décrites et commentées au chapitre 2.

Certaines adaptations prévues concernent les ordonnances d'exécution. L'art. 7 OITRV régit l'étendue de l'offre commandée par la Confédération. Ces critères de cofinancement d'une ligne par la Confédération ne sont pas très concrets à l'heure actuelle et visent principalement les offres de bus:

⁷ OFT Guide du trafic grandes lignes (en allemand): <https://www.bav.admin.ch/bav/fr/home/das-bav/aufgaben-des-amtes/finanzierung/finanzierung-verkehr/personenverkehr/fernverkehr-fv.html>

¹ La Confédération et les cantons commandent l'offre ensemble en se fondant sur la demande.

² La Confédération et les cantons assurent une desserte minimale de quatre paires de courses si la demande moyenne sur la section la moins fréquentée d'une ligne atteint au moins 32 personnes par jour.

³ Une offre de 18 paires de courses à la cadence horaire intégrale doit être fournie si la demande moyenne sur la section la plus fréquentée d'une ligne dépasse 500 personnes par jour.

⁴ L'offre peut être étendue au-delà de la cadence horaire lorsque:

a. des raisons de capacité l'exigent et que le taux d'utilisation est suffisant;

b. les objectifs de l'aménagement du territoire ou de la protection de l'environnement l'exigent, notamment lorsqu'il est possible d'acquiescer ainsi d'importants marchés supplémentaires.

Les al. 5 à 7 de l'art. 7 OITRV précité prévoient des exceptions spécifiques.

Cet art. 7 OITRV devra être adapté à la variante de réforme choisie, car dans le cas de la variante Séparation partielle, les critères de la Confédération ne s'appliqueront qu'aux trains et aux installations à câbles. Afin de répondre également au souci de critères plus économiques et plus concrets dans cette adaptation d'ordonnance, il convient d'utiliser des valeurs indicatives supplémentaires pour lesquels des valeurs-seuils devront être définies. Les critères suivants sont prévus:

- Taux d'utilisation (voyageurs-kilomètres / sièges-kilomètres d'après les chiffres de l'OFT)
- Coûts complets / voyageurs-kilomètres
- Degré de couverture des frais

Pour les offres de la desserte de base jusqu'à 18 paires de courses par jour, il sera examiné si la réglementation en vigueur doit être maintenue sans changement. Cette adaptation détaillée de l'ordonnance ne sera élaborée que lorsque la variante de réforme choisie sera connue, et elle se fera en collaboration avec les cantons.

1.3 Justification et appréciation de la solution proposée

Les deux variantes – Optimisation et Séparation partielle – contribuent à rendre le TRV plus fiable, plus efficace et plus simple. Les objectifs énoncés au chapitre 1.1.3 seront atteints notamment grâce aux mesures suivantes :

- a) Crédit d'engagement quadriennal et intention financière pour la période subséquente:
La Confédération a déjà décidé, pour la première fois sur la période 2018-2021, un crédit d'engagement de 4 ans pour la commande du TRV. En outre, le Conseil fédéral présente ses intentions concernant l'évolution de la contribution fédérale pour les années 5 à 8. Dans la variante Séparation partielle, le forfait bus à verser aux cantons est également inscrit dans la loi et indexé. La Confédération s'engage ainsi financièrement de la manière la plus prévisible et fiable possible vis-à-vis des cantons et des entreprises de transport. De plus, la possibilité parfois utilisée dans le passé d'augmenter ou de réduire les contributions à relativement court terme est ainsi éliminée. Une règle pour augmenter le caractère contraignant de l'engagement à moyen terme des contributions cantonales a été discutée mais rejetée. La Confédération ne veut pas s'immiscer dans la souveraineté des cantons et il doit rester de la marge de manœuvre pour adapter les contributions à court et à moyen terme.
- b) Conventions d'objectifs de 4 à 6 ans entre les commanditaires et les fournisseurs:
Pour toutes les commandes avec participation fédérale, des conventions d'objectifs de 4 à 6 ans seront conclues entre les commanditaires et les entreprises de transport en complément de la convention d'offre biennale. Les conventions d'objectifs sont un instrument permettant d'améliorer le statut et le caractère contraignant de la planification à moyen terme. Cela permettra de parvenir rapidement à un accord sur les éléments-clés concernant l'évolution de l'offre et des coûts, ce qui est particulièrement approprié pour l'offre ferroviaire. Les instruments actuels (plans d'utilisation du réseau de l'infrastructure ferroviaire et planification à moyen terme des entreprises de transport) seront mieux utilisés et coordonnés. Des objectifs d'offre, de qualité et de financement seront convenus. Le processus de commande plus court avec la conclusion de la convention d'offre de 2 ans peut ainsi être considérablement allégé.
Pour les chemins de fer, il y a trois variantes de modèle et dans la variante Optimisation, il y a deux variantes de modèle pour les services de bus. Ces variantes de modèle sont basées sur les conventions d'objectifs actuelles. Elles diffèrent entre elles en particulier par la force obligatoire et le niveau de détail des objectifs convenus. En option, un système de bonus-malus peut être intégré à titre d'incitation.
Il serait judicieux que la portée géographique d'une convention d'objectifs couvre l'ensemble du territoire d'une entreprise de transport et que sa durée de validité soit uniforme. Le choix du modèle de convention d'objectifs approprié à chaque cas est laissé aux partenaires contractuels. Pour les petites entreprises n'ayant que quelques lignes, il devrait être possible, dans des cas particuliers, de renoncer à conclure des conventions d'objectifs.
Une telle convention d'objectifs remplace l'instrument jusqu'ici utilisé de la convention d'adjudication après la mise au concours de lignes.

La conclusion de conventions d'objectifs pluriannuelles permet d'adapter l'approbation préalable de grands investissements TRV des entreprises de transport par les commanditaires (appelée « autorisation des moyens d'exploitation »). Cette autorisation se concentre sur des investissements importants dans le matériel roulant ou les dépôts, en tenant davantage compte des synergies entre les entreprises de transport dans l'évaluation.

Afin de simplifier les procédures, il convient d'harmoniser la durée de la concession et la durée des conventions d'objectifs. Les nouvelles concessions doivent être accordées et renouvelées en règle générale pour une période de 12 ans, ce qui correspond à deux conventions de 6 ans ou à trois conventions quadriennales.

c) Possibilité de financement pour les innovations:

Aujourd'hui déjà, le secteur des transports publics en Suisse est innovant et peut trouver ses financements. Néanmoins, les représentants du secteur se sont dits préoccupés par le fait que le financement de l'innovation devient de plus en plus difficile. Selon le présent projet, les innovations doivent être promues et financées de différentes manières :

Les petits projets planifiables peuvent être inclus dans les conventions d'objectifs entre les commanditaires et les entreprises de transport et cofinancés par le biais du processus de commande. En outre, les réserves prévues à l'art. 36 LTV doivent être utilisées pour les innovations en accord avec les commanditaires. En complément, les grands projets d'innovation, notamment ceux qui impliquent plusieurs entreprises de transport, devraient pouvoir être financés directement par la Confédération sur la base de l'art. 31, al. 2 LTV; des tiers peuvent participer financièrement à ces projets. Le financement est assuré par le crédit d'engagement du TRV, auquel il est prévu d'affecter environ CHF 5 millions par an.

d) Étalonnage des performances national:

La transparence et les incitations économiques pour les entreprises de transport restent importantes dans le modèle de marché avec adjudications directes, qu'il est prévu de maintenir. Elles sont renforcées par l'introduction d'un système national d'étalement des performances basé sur les indicateurs qualitatifs et financiers existants pour le transport de voyageurs commandé et par la publication des indicateurs (sur la base de l'art. 31a, al. 3, LTV). Un système de bonus-malus convenu dans le cadre des conventions d'objectifs peut s'appuyer sur cet étalonnage des performances afin de tenir compte de la situation spécifique de l'entreprise de transport concernée. Les systèmes de bonus-malus se réfèrent à des critères de qualité objectivement mesurables tels que la fiabilité, la ponctualité et la propreté. Si une entreprise de transport dépasse les objectifs (minima) convenus, le commanditaire paie un bonus. Si la valeur tombe en dessous de la valeur-cible, l'entreprise de transport doit payer une pénalité au commanditaire.

En collaboration avec les cantons, la Confédération développera le système national d'étalement des performances (*benchmarking*). Les approches et les données actuelles seront d'abord analysées avant que les méthodes ne soient sélectionnées pour les problématiques à traiter. La question de la portée du *benchmarking* national reste à résoudre. Il est possible de faire une distinction entre les lignes commandées uniquement par les cantons et les communes et celles à la commande desquelles la Confédération participe, de différencier en fonction du volume de l'indemnité ou de recenser des données uniformisées. Si le *benchmarking* est limité aux lignes pour lesquelles la Confédération participe à la commande, dans la variante Séparation partielle, il n'y aurait pas de *benchmarking* national pour les lignes de bus, mais plusieurs systèmes de *benchmarking* cantonaux ou régionaux. Du point de vue de la Confédération, cela semble inopportun et coûteux pour les entreprises de transport opérant dans plusieurs cantons ou régions. La Confédération préfère un système aussi uniformisé que possible.

e) Précision de l'emploi des excédents:

La question des incitations appropriées aux entreprises de transport et des possibilités de réalisation et d'emploi des bénéfices a été approfondie. La procédure de commande actuelle repose sur les coûts complets et les recettes planifiés. Après la clôture de l'exercice comptable, les comptes effectifs de chaque entreprise de transport s'écarteront légèrement des chiffres budgétés, d'une part en raison de facteurs externes que celle-ci ne peut pas influencer et d'autre part en raison de facteurs qu'elle influence. Il en résulte des déficits ou des excédents. Le pilotage par le commanditaire est conçu pour calculer l'indemnité de façon qu'il n'y ait pas de déficit ni d'excédent considérables. Cette approche a fait ses preuves du point de vue des commanditaires et est toujours appropriée dans le modèle de marché par adjudications directes.

Dans les mises au concours de prestations de transport, le marché est adjudgé à l'offre économiquement et qualitativement la plus avantageuse pour le commanditaire. Suivant le degré d'efficacité de l'entreprise de transport et la situation concurrentielle, il est possible que l'indemnité finance une marge bénéficiaire de l'entreprise de transport.

En ce qui concerne l'emploi des excédents éventuels dans les secteurs du transport régional commandé, la réglementation légale est précisée:

- La règle de réserve spéciale à affectation obligatoire est maintenue.
- La loi permet désormais aux cantons commanditaires d'ordonner aux entreprises de transport de constituer une réserve spéciale à affectation obligatoire, même pour les offres à la commande desquelles la Confédération ne participe pas.

Dans la variante Séparation partielle, ces mesures sont complétées par une mesure supplémentaire:

f) Désenchevêtrement de la fonction de commanditaire:

La commande conjointe de la Confédération et des cantons est limitée au trafic ferroviaire. La commande du transport par bus est désormais du ressort des cantons, qu'il s'agisse d'un transport régional ou local. Les compétences communales en matière de commande de trafic local qui existent dans certains cantons ne seront pas affectées. Les cantons sont donc libres de déterminer l'offre et les critères de financement pour le transport par bus. Les cantons peuvent déroger aux dispositions fédérales applicables uniquement à titre subsidiaire en ce qui concerne les conventions d'objectifs, les conventions d'offre et la période de commande. Dans cette variante, la réserve spéciale légale comprend les lignes de transport régional commandées conjointement par la Confédération et les cantons. Les cantons peuvent prescrire une réserve spéciale analogue pour les lignes commandées sans la Confédération. Ces règlements sont conformes au principe de subsidiarité.

L'aperçu suivant montre quelles mesures sont incluses dans les deux variantes et comment elles contribuent à atteindre les principaux objectifs. Les mesures contribuant de plusieurs manières à l'atteinte des objectifs sont mentionnées plusieurs fois. Si une mesure relève de la compétence cantonale ("K" dans la colonne Séparation partielle/Bus), son degré de mise en œuvre et partant, sa contribution aux objectifs, restent à définir.

But	Mesures	Variante		Variante	
		Séparation partielle		Optimisation	
		Train	Bus	Train	Bus
Sécuriser et stabiliser le financement de manière fiable	• Crédit d'engagement quadriennal pour les contributions fédérales (déjà mis en œuvre)	✓	o	✓	✓
Planification contraignante des frais d'exploitation	• Intention financière pour les années 5 à 8	✓	o	✓	✓
Garantir l'égalité de traitement	• Contribution fédérale forfaitaire indexée et calculable pour les bus versée aux cantons, sur la base du statu quo.		✓		o
	• Critères plus appropriés et plus précis pour le cofinancement fédéral	✓	o	✓	✓
	• Conventions d'objectifs obligatoires, sauf exceptions	✓	C	✓	✓
Accroître la planifiabilité	• Intention financière pour les années 5 à 8	✓	C	✓	✓
Planifier et convenir le développement de l'offre à plus long terme	• Conventions d'objectifs obligatoires, sauf exceptions	✓	C	✓	✓
Renforcer la vue d'ensemble sur l'infrastructure et tous les secteurs des transports Développement congruent Planification prévisible de l'offre	• Conventions d'objectifs avec ajustement infrastructure ferroviaire – TRV	✓		✓	
	• Conventions d'objectifs obligatoires, sauf exceptions	✓	C	✓	✓
	• La Confédération garantit une offre minimale dans toute la Suisse	✓	✓	✓	✓
	• La distinction entre bus régional et bus local est en grande partie éliminée		✓		o
Répartition appropriée des compétences entre la Confédération et les cantons Éliminer les incitations à effets indésirables Réduire les interfaces Définir clairement les rôles	• La Confédération renonce à participer à la commande des lignes de bus.		✓		o
	• Dans le transport par bus, la Confédération se limite aux règles d'intégration dans le système global de transport public.		✓		o
	• Les cantons peuvent commander des lignes de bus régionales de la même manière que le trafic local (pas d'interface).		✓		o
	• Permettre à la Confédération de contrôler de manière plus approfondie les ET sous l'angle du droit des subventions du TRV.	✓	O	✓	✓
Augmenter les incitations à l'augmentation des performances Promouvoir l'action entrepreneuriale au sein de l'ET	• Conventions d'objectifs obligatoires, sauf exceptions	✓	C	✓	✓
	• <i>Benchmarking</i> financier et qualitatif à l'échelle de la Suisse	✓	✓	✓	✓
	• Conventions d'objectifs avec système de bonus-malus possible	✓	C	✓	✓
	• Adaptation de l'emploi des excédents	o	C	o	o
	• Libre réalisation et libre emploi des excédents en cas d'appel d'offres	o	C	o	o
	• Nouvelles possibilités de financement pour la promotion de l'innovation	✓	✓	✓	✓
Simplifier la procédure de commande	• Solution (numérique) commune pour la collecte des données des offres	✓	✓	✓	✓

But	Mesures	Variante		Variante	
		Séparation partielle		Optimisation	
		Train	Bus	Train	Bus
Réduire les coûts administratifs	<ul style="list-style-type: none"> • Transparence des indicateurs 	✓	✓	✓	✓
Accroître la transparence	<ul style="list-style-type: none"> • Les cantons peuvent commander les lignes de bus régionales comme le trafic local (pas d'interface). 		✓		o
	<ul style="list-style-type: none"> • Amélioration de la coordination entre cantons et entre la Confédération et les cantons 	✓	C	✓	✓
	<ul style="list-style-type: none"> • Critères plus appropriés et plus précis pour le cofinancement par la Confédération 	✓	O	✓	✓
	<ul style="list-style-type: none"> • Harmonisation de la procédure de commande sur 2 ans 	✓	C	✓	✓

Figure 7 Mesures et contributions à l'atteinte des objectifs des deux variantes

Légende:

Chemin de fer: s'applique aux lignes ferroviaires et de transport à câbles du TRV

Bus: s'applique aux lignes de bus et de bateau du TRV

✓ = La mesure est contenue dans la variante; o = La mesure n'est pas contenue dans la variante;

vide = non applicable; C = compétence cantonale

1.3.1 Autres approches réglementaires (rejetées)

« Cantonalisation » du rôle de commanditaire rejetée car trop radicale

Sur la base des résultats des travaux, le DETEC et la CTP ont pris la décision provisoire le 16 août 2017 de préciser les variantes «Optimisation» et «Séparation partielle» décrites ci-dessus. Une troisième variante, nommée « Cantonalisation », n'a pas été retenue par la direction du projet ni par les mandants. Une cantonalisation, aurait eu pour effet que l'ensemble de l'offre TRV serait nouvellement commandée par les cantons. La Confédération participerait financièrement avec un montant forfaitaire indexé versé aux cantons au lieu d'un montant par ligne, comme c'est le cas aujourd'hui.

Bien que cette variante puisse renforcer la prévisibilité et la stabilité du financement fédéral, elle ne serait que peu conforme aux besoins du point de vue des transports publics, puisque les chemins de fer ont une proportion élevée d'environ 60 % de lignes qui dépassent les frontières cantonales (vers un autre canton ou un État voisin), ce qui exigerait une coordination supracantonale. La Confédération se limiterait aux normes nationales pour le processus de commande et les cantons seraient seuls responsables de la commande du TRV aux entreprises de transport. Les incitations à l'amélioration des performances dépendraient des instruments cantonaux. L'interface de financement avec le trafic local disparaîtrait, mais la coordination entre cantons pourrait en souffrir. Dans le secteur ferroviaire, la coordination avec l'infrastructure et le trafic grandes lignes serait plus difficile. La planification intégrale et la coordination de l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire seraient fortement influencées par les intérêts cantonaux. La mise en œuvre de cette variante de grande portée serait coûteuse pour les cantons. Cependant, la pratique actuelle de commande dans le TRV ne respecte pas pleinement le principe d'équivalence. Les décisions relatives au développement de l'offre de transport régional de voyageurs se répercutent principalement au niveau régional ou cantonal, mais sont aujourd'hui largement co-déterminées par la Confédération, puisque la Confédération et les cantons sont co-responsables de la commande. A moyen et long terme, une dissociation complète du TRV pourrait être envisagée dans le cadre d'un désenchevêtrement plus poussé des tâches entre la Confédération et les cantons mentionnés au ch. 1.2.4. Le principe d'équivalence pourrait être mieux pris en compte en dissociant totalement les responsabilités en matière de commande et de financement.

Il n'est pas opportun que la Confédération commande seule l'offre ferroviaire

Le groupe d'experts a examiné et évalué divers modèles, y compris une variante qui attribuait à la Confédération un rôle de commanditaire unique du transport ferroviaire, y compris le trafic grandes lignes. Ce modèle n'a pas convaincu. Dans le cadre des travaux du projet de réforme du TRV, une commande des prestations ferroviaires par la seule Confédération a également été discutée comme variante possible, mais après évaluation, elle n'a pas été poursuivie. Le rôle des cantons dans la planification de l'offre ferroviaire de TRV a été renforcé avec FAIF. Les cantons ont endossé ce nouveau rôle et ont planifié le TRV ferroviaire pour PRODES 2025 et PRODES 2035. Ils ont ainsi consolidé leur rôle de commanditaires du TRV. Environ 40 % des lignes de chemin de fer se trouvent à l'intérieur d'un canton. Or avec ce modèle, la Confédération serait quand même la seule commanditaire de ces prestations. Les cantons ne commanderaient que les bus ; les interfaces entre train et bus, entre TRV commandé par la Confédération et trafic local commandé par les cantons ou les communes (réseaux de tramways à Zurich, Berne et Bâle) seraient plus difficiles à gérer. Aujourd'hui, les cantons contribuent à hauteur de 657 millions de francs par an à la commande des prestations ferroviaires. Dans ce modèle, le cofinancement des cantons serait remis en question, ce qui nécessiterait, par exemple, une augmentation de l'apport cantonal au FIF ainsi que d'éventuelles mesures de compensation supplémentaires. Ce modèle devrait donc être examiné dans le cadre d'une séparation plus poussée des tâches entre la Confédération et les cantons mentionnée au ch. 1.2.4. Même si une responsabilité fédérale claire en matière de transport ferroviaire présentait à première vue des avantages, pour les raisons susmentionnées, le retrait complet ou l'exclusion des cantons de la commande des lignes ferroviaires dans le cadre de cette réforme a été considéré comme inopportun et rejeté.

Des mises au concours systématiques seraient complexes et difficiles à mettre en œuvre.

Les mises au concours sont l'élément central d'une concurrence accrue dans les transports publics. Elles permettent de choisir l'exploitant avec le meilleur rapport coût-prestation. En ce qui concerne les appels d'offres pour l'offre de transport régional de voyageurs, le Parlement a adopté en 2012 la proposition du Conseil fédéral de renforcer les dispositions fixées au niveau de l'ordonnance en matière d'appels d'offres, mais il a limité cette possibilité au secteur des bus et ne les a réglementées que de manière rudimentaire pour le TRV ferroviaire. Dans le cadre des travaux sur la réforme du TRV, le thème des appels d'offres a été abordé dans le rapport d'experts de fin 2015 et discuté jusqu'en été 2017. Le passage à un modèle de mise au concours obligatoire ou à un quota d'appels d'offres a été rejeté tant par le groupe d'experts que par la direction du projet. Le rapport de synthèse du 22 août 2017 indique qu'un modèle de mise au concours dépasserait le cadre du mandat de projet du Conseil fédéral et des cantons et qu'il n'aurait politiquement aucune chance.

Jusqu'à présent, les appels d'offres publics ont été lancés sporadiquement dans le secteur des autobus, mais pas dans le secteur ferroviaire, plus complexe. Depuis 1996, dans toute la Suisse, la Confédération et les cantons ont lancé 35 appels d'offres pour le TRV commandé conjointement. Un appel d'offres couvrirait généralement plusieurs lignes dans une région. En outre, il y a eu une série d'appels d'offres pour le trafic local à la commande duquel la Confédération ne participe pas. Il existe divers modèles de structuration du marché, qui vont d'un marché totalement fermé sans aucune concurrence à l'appel d'offres obligatoire, voire à une déréglementation totale. Les marchés fermés sont sous-tendus par une logique de coopération. Des adjudications concurrentielles y sont tout à fait possibles isolément. Dans des marchés concurrentiels, la logique sous-jacente est celle de la concurrence et de la rentabilité. De même, les

adjudications de gré à gré y sont possibles dans une mesure limitée. Le système suisse des transports publics se caractérise par un haut degré d'intégration (par ex. aménagement du réseau coordonné au niveau national, système tarifaire uniformisé, horaire cadencé à l'échelle de la Suisse, correspondances efficaces) et exige donc que toutes les entreprises de transport concernées soient disposées à coopérer. Il contient certains éléments concurrentiels, tels que des appels d'offres, sous certaines conditions. La réforme du TRV est conçue pour rester dans la logique coopérative qui est l'un des facteurs de réussite du système de transport public actuel.

Une variante avec « mises au concours systématiques pour (train et) bus » a été développée et évaluée de manière critique par la direction du projet. Une telle variante serait difficile à mettre en œuvre dans le système suisse, qui est axé sur la collaboration dans des domaines tels que les tarifs, l'établissement de l'horaire et l'information des clients. Il faudrait assurer une préparation complète et doter notamment les commanditaires des ressources nécessaires afin de ne pas compromettre la bonne qualité du système, surtout en raison de la complexité des procédures d'appel d'offres. Les mises au concours devraient continuer à être possibles dans le cadre légal en vigueur.

Les modèles « espaces de marché » et « commander plutôt des réseaux de lignes que des lignes » sont également trop complexes et comportent davantage de risques.

Dans le modèle « espaces de marché », il y aurait une entreprise de transport (gestionnaire du système) par région du TRV qui planifie et propose les offres de TRV sur mandat de la région. Les entreprises de transport qui gèrent le système fournissent ces prestations en partie avec leurs propres ressources et en partie par des mandats. Elles sont rémunérées par le commanditaire pour leurs services, y compris les services de gestionnaire de système. Une « communauté Suisse » devrait garantir les avantages du système sur l'ensemble du réseau suisse, étant donné que les besoins régionaux sont ici au centre des préoccupations. Les principaux objectifs sont un meilleur rapport coût-utilité et un perfectionnement innovant et orienté client des offres dans les régions. Commander des réseaux de lignes (et donc des régions entières) au lieu de lignes isolées irait dans le même sens.

En tout état de cause, une entreprise de transport s'établirait dans un espace défini par les commanditaires. Il y aurait un risque de monopoles territoriaux et partant, de dépendance encouru par les commanditaires. Pour que ce modèle déploie les effets positifs souhaités et n'entraîne pas de répercussions négatives, il faudrait soit procéder à des appels d'offres périodiques (tous les 8 à 12 ans) ou retirer des mandats si les objectifs ne sont pas atteints. Cette variante entraînerait un changement significatif et relativement rapide dans le paysage suisse des transports publics. Les entreprises de transport qui n'auraient pas de mandat de gestionnaire du système deviendraient de simples transporteurs.

Ce modèle offre un potentiel intéressant à certains égards, comme la transition vers un monde compétitif. Cependant, il soulève trop de questions complexes et ne semble pas réaliste dans sa mise en œuvre à court et moyen terme. C'est pourquoi il n'a pas été approfondi davantage.

Le modèle ZVV n'est pas applicable à toute la Suisse

Dans le cadre des travaux de projet, une extension du modèle ZVV à l'ensemble de la Suisse a été examinée et rejetée.

ZVV occupe une position particulière dans le paysage des communautés de transports publics de la Suisse. Il existe 17 communautés en Suisse; elles proposent un tarif uniforme dans leur zone de validité. ZVV est la seule communauté de transport qui existe en vertu du droit (cantonal) et non, comme les communautés tarifaires, uniquement par convention d'entreprises de transport et, le cas échéant, de cantons. Elle dispose de compétences étendues qui sont régies par la loi sur le transport public de voyageurs (*Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr PVG*) du canton de Zurich. La PVG du canton de Zurich date de 1988, c'est-à-dire d'avant l'entrée en vigueur en 1996 des dispositions légales fédérales régissant la procédure de commande. Alors que le RER Zurich couvre toute sa région de trafic, le périmètre de ZVV ne dépasse que rarement les frontières du canton. Le cofinancement des cantons et communes avoisinants est réglé par contrat.

En tant qu'association de transport, ZVV est en partie entreprise de transport et en partie commanditaire. Elle assure une offre de prestations uniforme et assume des tâches de transport liées au marché (planification du réseau et de l'horaire, structuration de l'offre, tarification, etc.) Il s'agit d'un établissement dépendant du canton de Zurich.

Les obstacles au transfert du modèle ZVV vers d'autres régions de Suisse sont donc importants. Ils sont encore plus importants dans les modèles de cantonalisation et de régionalisation, car non seulement il faudrait définir des espaces intercantonaux, mais il faudrait aussi que les entreprises de transport cèdent des compétences. Ces deux approches sont clairement rejetées – unités régionales et net transfert de compétence des entreprises de transport vers les commanditaires.

Compensation du Fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) liée à des redistributions importantes entre les cantons

Aujourd'hui, les cantons versent environ 500 millions de francs par an au FIF. La question s'est donc posée, s'il ne serait pas possible pour la Confédération de renoncer à la contribution des cantons au FIF et, en contrepartie, de réduire ses contributions au TRV. Ceci a été illustré par divers exemples de calculs.

La Confédération et les cantons ont conclu à l'unanimité que cela ne serait pas réaliste compte tenu de la répartition actuelle des contributions fédérales au TRV. Vu la répartition totalement différente des contributions au FIF et des contributions TRV entre les cantons, la compensation par le FIF n'est possible qu'au prix de redistributions très importantes. Cela n'est pas réaliste pour la raison suivante: certains cantons (ZH, BS, BL) sont désormais des contributeurs nets, c'est-à-dire qu'ils versent au FIF un montant supérieur à celui qu'ils reçoivent pour le TRV. Ces cantons resteraient donc gagnants avec une compensation même s'ils ne recevaient plus du tout de contributions du TRV. A l'inverse, certains cantons qui ne versent aujourd'hui que de faibles apports au FIF perdraient massivement. Une telle compensation entre les contributions TRV et le FIF serait peut-être possible dans le cadre d'une séparation plus poussée des tâches entre la Confédération et les cantons, cf. ch. 1.2.4.

1.3.2 Positionnement de la Confédération

Avec les deux variantes, le transport régional de voyageurs peut progresser. La variante Optimisation jette les bases de la réforme avec des solutions pour plus de qualité, plus de sécurité de planification et plus d'efficacité. La variante Séparation partielle reprend tous les éléments de la variante Optimisation, simplifie le processus de commande, réduit le nombre d'interfaces et clarifie les responsabilités en transférant la commande des lignes de bus à la seule compétence des cantons.

Dans le secteur des bus, les cantons peuvent ainsi optimiser plus facilement et plus efficacement leurs services TRV avec le trafic local, dans lequel la Confédération n'a pas actuellement de fonction de commande et qui est principalement proposé sur la route. Cela renforce la vue d'ensemble souhaitée sur les offres de bus sur le territoire cantonal concerné et permet des synergies, par exemple en interaction avec l'infrastructure routière (voies de bus, arrêts). En effet, les offres de bus et de tramway circulent presque exclusivement sur des routes cantonales et communales détenues, gérées et financées par les cantons ou les communes. La Confédération n'a pas de tâches liées aux routes cantonales et communales.

Etant donné qu'environ 85% des lignes de bus circulent à l'intérieur d'un canton et seulement 15 % d'un canton à l'autre, le besoin de coordination intercantonale, voire nationale, par la Confédération est relativement faible. Il existe déjà aujourd'hui des organes dans lesquels les cantons coordonnent les offres de transport intercantionales. Ces structures peuvent être exploitées pour le domaine des bus. Comme ce dernier est un pilier central du TRV, en cas de Séparation partielle, la Confédération se retirerait du processus de commande opérationnelle, mais pas du financement. L'indemnité forfaitaire assure le financement fédéral. En outre, en réglementant les conditions-cadre de circulation, en définissant les instruments, en déterminant l'organisation du marché, en mettant en place un système de mesure de la qualité à l'échelle nationale et en effectuant un *benchmarking* économique, la Confédération assure une offre de transports publics comparable dans toute la Suisse.

Dans le secteur ferroviaire, un désenchevêtrement n'est pas prévu. À la différence du secteur des bus, les lignes du transport ferroviaire régional sont souvent intercantionales (environ 60 %). Il existe également un lien étroit entre l'offre et l'infrastructure ferroviaire. Contrairement à l'infrastructure routière, l'infrastructure ferroviaire est financée et planifiée par la Confédération. Depuis 2014, FAIF, la nouvelle organisation du financement et de l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire, redéfinit les responsabilités et les interactions entre la Confédération et les cantons en matière d'infrastructure ferroviaire: alors que la Confédération est responsable du financement et de la vue d'ensemble, les cantons sont responsables de la planification du transport régional de voyageurs par chemin de fer. Il est donc tout naturel de poursuivre la commande conjointe.

En résumé, la Confédération voit dans la variante Séparation partielle une occasion d'atteindre des objectifs supplémentaires: simplifier les procédures autant que possible et conforter la subsidiarité en principe fondamental. Les cantons assument des tâches dans des domaines qui concernent principalement leur territoire cantonal, tandis que la Confédération n'agit qu'en qualité de coordinatrice et promulgue au besoin des règles uniformes pour toute la Suisse.

1.3.3 Positionnement des cantons

La CTP réunit les directeurs cantonaux des transports publics. La coordination politique des cantons sur tous les dossiers des transports publics se fait dans le cadre de la conférence. C'est pourquoi la CTP a également assumé la responsabilité de représenter les cantons dans le cadre du projet de réforme du TRV. Elle a été soutenue à ce niveau par la Conférence des délégués cantonaux des transports publics. La position de la CTP ne lie pas les cantons qui restent libres dans leur évaluation du projet de loi.

En 2015, la CTP s'est positionnée par rapport aux objectifs de la réforme du TRV: la réforme vise notamment à assurer le financement à long terme du TRV, à améliorer l'adéquation entre l'offre et le développement des infrastructures et à simplifier les commandes. La CTP a lié son approbation du projet de réforme à une assurance de la part de la Confédération que les tâches communes du TRV seraient maintenues et que la réforme n'entraînerait pas de transferts de charges au détriment des cantons. La CTP s'est montrée ouverte aux innovations qui renforceraient les compétences des cantons et permettraient ainsi de simplifier le système de commande.

Les deux variantes, Optimisation et Séparation partielle, sont globalement soutenues par la CTP. La variante Optimisation a toutefois reçu davantage de soutien, car son impact sur les cantons a pu être évalué de manière plus fiable. Les cantons se démarquent par des situations initiales hétérogènes. Tout d'abord, cela concerne le financement du TRV: les cantons à forte densité de population et à grandes agglomérations sont marqués par un degré d'autofinancement plus élevé et des contributions fédérales plus faibles. C'est dans les cantons ruraux et dans les zones de montagne notamment que la part subventionnée des coûts du TRV est plus élevée. Cette différenciation est nécessaire pour pouvoir offrir un bon service public dans tout le pays. Les cantons bénéficiant de hautes contributions fédérales disposent souvent d'un service de bus au-dessus de la moyenne, puisque que l'infrastructure ferroviaire y est moins développée. Ensuite, les cantons sont également organisés de manière différente. Le canton de Zurich, par exemple, est organisé en communauté de transport via ZVV et offre toutes les prestations de transport public d'un seul tenant. D'autres cantons se limitent à la fonction de commande en collaborant avec la Confédération, les entreprises de transport agissant en grande partie en responsabilité propre. Enfin, il existe également des différences considérables en matière de trafic local, qui relève de la compétence exclusive des cantons et des communes. Le trafic local est subventionné par les cantons et par les communes à hauteur d'environ 1,9 milliard de francs par an et atteint ainsi le même volume que le TRV. Cependant, les dépenses et le volume du trafic local varient considérablement d'un canton à l'autre. Ces différentes conditions préalables induisent que la compétence de commande des cantons et leur sensibilité par rapport à des modifications de financement ne sont pas les mêmes partout.

La variante Optimisation est basée sur le système actuel qui a fait ses preuves. Aucune nouvelle interface n'est créée et la coordination fédérale dans le TRV reste forte. Sur le fond, la CTP relève les éléments positifs suivants: la transparence accrue, la planification à long terme avec des conventions d'objectifs, l'étalonnage des performances et la clarification de l'affectation des excédents. La CTP

soutient les propositions de financement des innovations. Elle s'engage en outre en faveur de processus de commande uniformes et efficaces et s'est donc déclarée prête à renforcer la coopération intercantonale dans ce domaine au niveau de ses organes. Du point de vue législatif, la variante Optimisation est facile à mettre en œuvre et permet d'apporter des améliorations sans remettre en cause la coopération éprouvée entre la Confédération et les cantons.

La variante Séparation partielle transfère la responsabilité de la commande des lignes de bus TRV aux cantons. Les contributions fédérales pour le transport par bus sont fixées et indexées une seule fois. Il en résulte une amélioration de la planification et du financement à long terme. La Séparation partielle offre des chances aux cantons qui disposent des compétences prononcées en matière de transports publics ou qui souhaitent les renforcer. Il n'y a plus de difficultés pour délimiter le trafic local et les cantons peuvent commander indépendamment et d'un seul tenant l'ensemble du transport par bus. Ce mécanisme implique toutefois que les exigences de la Confédération en matière de commandes de bus s'appliquent désormais également au trafic local. Lorsque la Confédération fixe des normes contraignantes, comme pour l'étalonnage des performances par exemple, les cantons perdent en conséquence une partie de leur autonomie au niveau du trafic local. La Séparation partielle est uniquement intéressante pour les cantons si la Confédération renonce en grande partie à ses prescriptions concernant le transport par bus. La solution préconisant que la réglementation fédérale ne s'applique qu'aux cantons qui n'édicte pas eux-mêmes des règles prend largement en compte le principe de subsidiarité, à l'exception de la question de l'étalonnage des performances. La Séparation partielle est exigeante en matière de coordination supracantonale. Environ 15 % des lignes de bus du TRV traversent deux ou plusieurs cantons et devront donc également être commandées conjointement à l'avenir. Les cantons devraient développer de nouveaux mécanismes de coopération intercantonale.

1.4 Adéquation des moyens requis (Coordination des tâches et des finances)

L'adéquation entre les tâches complexes et les importantes contributions financières dans le domaine du transport régional de voyageurs est primordiale et reste une importante tâche commune de la Confédération et des cantons. C'est tout particulièrement dans le transport ferroviaire que l'adéquation entre les travaux d'amélioration des infrastructures financés principalement par la Confédération avec les différentes offres du trafic grandes lignes et régional, mais aussi avec les lignes de bus du TRV et la desserte capillaire, revêt une importance capitale : les aménagements ne sont pertinents que si les offres prévues peuvent également être financées. À l'inverse, les aménagements de l'offre nécessitent souvent une planification à très long terme au niveau de l'infrastructure ainsi qu'une adéquation avec le matériel roulant. Il existe par ailleurs de nombreuses lignes intercantionales au niveau du transport ferroviaire.

, L'instrument des conventions d'objectifs combiné au crédit d'engagement améliore nettement l'adéquation à long terme d'une part entre les tâches et les finances, et d'autre part entre les infrastructures et l'offre de transport. L'ensemble des instruments de planification et de financement devient plus fiable et plus cohérent.

Dans la variante Séparation partielle, les cantons assument seuls la responsabilité des commandes de lignes de bus. Ils continuent de recevoir une contribution financière forfaitaire de part de la Confédération et disposent d'une loi-cadre. Le forfait indexé améliore la sécurité de planification à long terme pour les cantons et facilite l'adéquation entre leurs tâches et leurs finances.

1.5 Comparaison avec le droit étranger, notamment avec le droit européen

Conformément à l'art. 81a de la Constitution fédérale (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. Pour ce faire, des entreprises de transport se voient accorder des concessions de transport de voyageurs, assorties de contraintes, telles que la coordination en matière d'offres et de tarifs. Le trafic grandes lignes, qui est autofinancé, est complété par le trafic régional et local. Depuis la révision de 1996 de la loi sur les chemins de fer, la Confédération et les cantons sont conjointement responsables du TRV qui, en règle générale, n'est pas autofinancé (art. 28, al. 1, LTV). L'autorité responsable des prestations commandées de transports publics se distingue ainsi de celle des États de l'UE voisins, où un seul échelon étatique est financièrement responsable d'un mode de transport particulier.

Dans le cas du TRV, il s'agit d'une prestation d'intérêt général qui est fournie par des entreprises de transport. Ces prestations soumises à concession ne sont pas assujetties au droit des marchés publics. Conformément à une réglementation légale spéciale dans la LTV, les prestations peuvent être directement attribuées ou faire l'objet d'une mise au concours (cf. art. 32 ss).

La présente réforme du TRV repose sur les bases juridiques fondamentales. Il n'y aura pas de modifications à apporter en ce qui concerne la compatibilité avec le droit européen.

1.6 Mise en œuvre

La modification de la loi devraient entrer en vigueur début 2022. Selon la variante choisie (« Optimisation » ou « Séparation partielle »), divers travaux préparatoires seront nécessaires pour la mise en œuvre au niveau fédéral et cantonal. Au niveau fédéral, l'OITRV devra notamment être modifiée, et au niveau de certains cantons, il faudra probablement également modifier des actes normatifs. Dans le cas de la variante Séparation partielle, certains ajustements organisationnels seront également nécessaires tant au niveau fédéral qu'au niveau cantonal. La modification de la loi entrera pour la première fois en vigueur lors de la procédure de commande pour la période d'horaire 2024/2025.

La réforme du TRV affecte la relation entre les commanditaires, d'une part, et entre les commanditaires et les fournisseurs, d'autre part. Toutefois, elle n'a pas d'effet direct sur les usagers des transports publics ni sur d'autres tiers.

1.7 Classement d'interventions parlementaires

La motion 13.3663, CTT-CE, Transport régional des voyageurs. Le point de départ du présent projet de loi portait sur la garantie du financement et sur l'harmonisation de la procédure de commande : le Conseil fédéral doit présenter des mesures visant à garantir à long terme le financement du transport régional de voyageurs et à mieux harmoniser ses offres avec les aménagements infrastructurels qui ont été décidés.

Des mesures doivent également être proposées pour harmoniser et simplifier la procédure de commande afin de créer une plus grande sécurité de planification et une force obligatoire tant pour les commanditaires que pour les entreprises de transport. Les cantons et les entreprises de transport doivent être étroitement associés. La motion 13.3663 est exécutée par le présent projet de loi.

2 **Commentaire des dispositions**

2.1 **Loi fédérale sur le transport de voyageurs (LTV)**

2.1.1 **Variante Séparation partielle**

Remplacement d'expressions

Dans tout l'acte, «offre de prestations» et «prestation de transport» sont remplacées par «offre». La modification de la LTV due à la loi fédérale du 28 septembre 2018 sur l'organisation de l'infrastructure ferroviaire introduira aussi l'expression «offre de transport»; cette expression devra aussi être remplacée par «offre».

Section 2 Régale du transport de voyageurs

Art. 9 Conditions de l'octroi, du retrait et de la révocation de concessions et d'autorisations

Puisqu'il n'y a plus de convention d'adjudication, le terme peut être supprimé de l'art. 9, al. 4.

Art. 11 Conditions supplémentaires pour les offres de trafic intérieur sans fonction de desserte

La modification de la let. e inclut le remplacement de «offre de transport» par «offre».

Section 3 : Obligations fondamentales des entreprises

Art. 16 Service direct

L'actuel art. 16 établit une distinction entre le trafic longues distances, le trafic régional et le trafic local. Pour les modes de transport «bus» et «bateau», la nouvelle réglementation ne fera plus de distinction entre le trafic régional et le trafic local. La nouvelle formulation étend le service direct à toutes les lignes ayant une fonction de desserte (al. 1). Les cantons peuvent donc désormais définir des exceptions (al. 2) pour les lignes servant à la desserte capillaire (c.-à-d. au trafic local).

Section 6 Offre commandée: dispositions générales

Art. 28 Indemnisation des coûts non couverts de l'offre commandée

A l'avenir, la Confédération ne commandera plus que les offres du TRV par chemin de fer (train et tramway) et par installations à câbles (téléphériques et funiculaires) conjointement avec les cantons. Les coûts non couverts des offres commandées conjointement, indiqués dans les comptes prévisionnels, resteront indemnisés comme c'est le cas aujourd'hui (al. 1). À l'al. 2, l'expression «trafic local» est remplacée par «offres destinées exclusivement à la desserte capillaire», étant donné que la distinction entre trafic local et régional n'est plus faite pour les offres de transport par autobus et par bateau. En revanche, la Confédération ne participe plus à la commande des offres de transport par bus et par bateau. Dans ce domaine, au lieu d'indemniser les coûts non couverts des entreprises de transport, la Confédération verse une contribution forfaitaire aux cantons (al. 2). Les al. 1, 2, 4 et 5 définissent l'application du terme «commanditaire». L'al. 6 donne aux cantons la possibilité d'édicter des dispositions indépendantes en ce qui concerne leur compétence exclusive en matière de commande d'offres de transport. La forme de cette réglementation est déterminée par les bases légales cantonales respectives. En l'absence de réglementation cantonale, les cantons procèdent à la commande conformément aux dispositions de la section 6 LTV, relatives aux offres commandées conjointement. Ainsi, pour les articles pertinents de ladite section (art. 31ater, 31aquater et 31b), la réglementation des offres commandées conjointement est valable à titre subsidiaire. Toutefois, en cas de litiges entre un canton et une entreprise de transport ou entre cantons dans le cas d'offres non commandées conjointement, la compétence est régie par le droit cantonal respectif. L'OFT n'a aucun pouvoir de décision à cet égard.

Art. 29 Conditions

Pour la Confédération en tant que commanditaire, rien ne change. Afin que les dispositions de l'al. 1, let. a à c, soient respectées par toutes les entreprises, elles s'appliquent également aux cantons, conformément à l'al. 2. Ainsi les entreprises exploitant plusieurs modes de transport sont soumises aux mêmes exigences pour toutes les offres, en particulier en ce qui concerne la présentation des comptes. En conséquence, ces conditions s'appliquent désormais également aux entreprises du trafic local. Dans le texte allemand, au deuxième alinéa, le terme «Streckenanteil» est remplacé par «Linienanteil» car il se réfère à l'infrastructure et non aux transports. Les autres précisions sont d'ordre rédactionnel.

Art. 30a Crédit d'engagement

Il est précisé que le crédit d'engagement de la Confédération comprend exclusivement l'offre commandée conjointement, c'est-à-dire les chemins de fer, les tramways et les installations à câbles. Dans son message sur le crédit d'engagement, le Conseil fédéral présentera l'évolution prévue pour les quatre années suivantes.

Art. 30b Contribution forfaitaire

Le nouvel art. 30*b* réglemente la nouvelle forme de financement des services de transport par bus et par bateau. La Confédération verse des contributions forfaitaires aux cantons. Les prestations fédérales se poursuivront. Lors de l'entrée en vigueur du nouveau mécanisme de financement, le montant forfaitaire pour les différents cantons sera déterminé sur la base de la part fédérale à la commande conjointe des lignes de bus et de bateaux en transport régional de voyageurs. La contribution forfaitaire ainsi déterminée augmentera en fonction d'un indice défini à partir du renchérissement (indice suisse des prix à la consommation) et de la croissance démographique (al. 1). La Confédération renonce à poser des exigences aux cantons, par exemple l'établissement de rapports, en contrepartie des contributions forfaitaires. Le Conseil fédéral règle les éventuelles adaptations de la somme forfaitaire. Des ajustements sont notamment prévus si une offre est intégralement transférée du rail au bus ou inversement (al. 2).

Art. 31 Aides financières

Les al. 1 et 3 restent inchangés. Comme aujourd'hui, il est précisé au niveau de l'ordonnance que la Confédération n'émet des garanties que pour les offres à la commande desquelles elle participe. D'autre part, la possibilité d'accorder des contributions et des prêts pour encourager l'innovation est désormais valable pour l'ensemble des transports commandés (al. 2).

Art. 31*a* Détermination de l'offre

L'art. 31*a* a été réparti sur plusieurs articles. Les al. 1 et 5 se retrouvent désormais à l'art. 31*a*^{quater}, une partie de l'al. 2 à l'art. 31*b*, l'al. 6 à l'art. 31*b*^{bis} (règlement des litiges), raison pour laquelle le titre a également été adapté. Le nouvel art. 31*a* conserve les dispositions de l'ancien al. 3 concernant la définition de l'offre en transport de voyageurs commandée conjointement par la Confédération et les cantons. Les intérêts à prendre en considération pour la détermination des offres restent inchangés. L'al. 1 ne s'applique qu'aux offres commandées conjointement. En revanche, l'al. 2 s'applique à toutes les offres, y compris les offres sur la route et sur l'eau, ainsi qu'à la desserte capillaire. La desserte de base appropriée n'est pas précisée dans la loi, mais elle reste valable pour les lignes commandées par les cantons. Cependant, dans leur commande, les cantons sont libres de décider si et de quelle manière ils entendent pondérer et, le cas échéant, développer et concrétiser les aspects énumérés. L'adaptation de la formulation des let. c et e de l'al. 2 sont d'ordre purement linguistique.

Art. 31*a*^{bis} Indices financiers et qualitatifs

Il est désormais fixé au niveau de la loi que l'OFT peut exiger des entreprises de transport qu'elles fournissent des indicateurs financiers et qualitatifs pour toutes les offres commandées. Un *benchmarking* sera élaboré et publié sur la base de ces indicateurs. Il est notamment prévu de publier les indicateurs financiers des différentes offres, ce qui accroît la transparence et incite à des gains d'efficacité. Un étalonnage des performances qui serait limité aux offres (ferroviaires) commandées conjointement n'aurait pas d'effet pour les offres de bus. Lors de la mise en œuvre, des réglementations différenciées seront examinées avec les cantons, conformément aux commentaires du ch. 1.3, let. d.

Art. 31*a*^{ter} Convention d'objectifs

En plus des conventions d'offre biennales, des conventions d'objectifs d'une durée de quatre à six ans seront désormais conclues avec toutes les entreprises de transport. Cette mesure vise à augmenter le caractère contraignant à moyen terme. Le Conseil fédéral définira au niveau de l'ordonnance les dérogations à l'obligation de conclure des conventions d'objectifs. À l'issue d'un appel d'offres, une convention d'objectifs sera désormais conclue au lieu d'une convention d'adjudication. En effet, une grande partie du contenu est similaire et renoncer à la convention d'adjudication en tant qu'instrument distinct permet de simplifier le système d'indemnisation du TRV. Conformément à la clause générale de l'art. 28, al. 6, cet article s'applique également aux commandes des cantons si un canton n'établit pas ses propres règles (solution fédérale subsidiaire). C'est pourquoi des conventions d'objectifs doivent aussi être conclues pour les offres de bus en particulier, à moins que le canton ne fixe une autre réglementation et que le Conseil fédéral n'ait prévu des exceptions conformément à l'al. 6.

Art. 31*a*^{quater} Indemnisation et convention d'offre

Nouvel article dû à la répartition de l'art. 31*a*. La teneur de l'al. 1 est modifiée de sorte que les principes de procédure ne s'appliquent qu'aux offres commandées conjointement par la Confédération et par les cantons. De plus, la convention d'adjudication est supprimée de la disposition puisque cet instrument n'existera plus. L'al. 2 reste inchangé. Le contenu de la convention d'offre ne sera plus réglé au niveau de la loi (anciennement art. 31*a*, al. 4), mais il sera déterminé par le Conseil fédéral dans le cadre de l'OITRV (al. 3). Conformément à la clause générale de l'art. 28, al. 6, cet article s'applique également aux commandes des cantons si un canton n'établit pas ses propres règles (solution fédérale subsidiaire).

Le titre est modifié car l'art. 31b règle désormais davantage que la périodicité de la procédure de commande. L'al. 1 précise que seule la procédure de commande pour les offres commandées conjointement par la Confédération et par les cantons est réglementée. Ainsi, il prévoit la possibilité d'effectuer la procédure de commande annuellement au lieu de tous les deux ans si les commanditaires et les entreprises le déterminent dans la convention d'objectifs. Du fait de la répartition de l'art. 31a, l'al. 2 de ce dernier devient l'al. 2 de l'art. 31b. Conformément à la clause générale de l'art. 28, al. 6, cet article s'applique également aux commandes des cantons tant qu'un canton n'établit pas ses propres règles (solution fédérale subsidiaire). Ainsi, les cantons peuvent trouver d'autres solutions, par exemple des commandes d'une durée de quatre ans ou d'un an.

Art. 31b^{bis} Règlement des litiges

Nouvel article dû à la répartition de l'art. 31a. La Confédération dispose désormais de compétences non seulement en cas de désaccord sur les conventions d'offre, mais aussi dans le cadre des conventions d'objectifs. La disposition précise que la Confédération ne règle les litiges que dans le cas d'offres commandées conjointement par la Confédération et par les cantons. Pour les offres commandées par les cantons seuls, le règlement des litiges est régi par les compétences cantonales.

Art. 31c Planification de la mise au concours

A l'avenir également, les mises au concours planifiées doivent être incluses à un stade précoce dans la planification des mises au concours. La limitation aux offres en TRV est supprimée et toutes les offres mises au concours doivent désormais être incluses dans la planification des mises au concours. Cela s'applique donc également à toutes les commandes cantonales. La précision conformément à la dernière phrase de l'al. 1 n'est donc plus nécessaire. Les al. 2 et 3 restent inchangés.

Section 6a Offre commandée: procédure de mise au concours

Art. 32 Mise au concours

À l'al. 1, la restriction aux offres de TRV commandées conjointement est supprimée. Cet alinéa s'applique désormais à toutes les offres commandées en transport par route. Toutefois, vu les dispositions exceptionnelles globales prévues à l'al. 2, il n'en résulte pas de grand changement. En particulier, les offres de trafic local font presque exclusivement partie intégrante d'un réseau régional existant conformément à la let. d. Seule l'introduction de nouveaux réseaux de trafic local devrait faire l'objet d'une mise au concours. Les autres alinéas restent inchangés.

Art. 32a Mise au concours de prestations de transport avec sections de ligne dans des pays voisins

Les al. 1 et 2 restent inchangés. La nouvelle teneur de l'al. 3 ne mentionne plus explicitement la renonciation de l'OFT à une mise au concours. La décision de ne pas mettre au concours résulte de la possibilité de commander l'offre à l'entreprise qui a remporté la mise au concours pour la section de ligne située dans l'État voisin.

Art. 32b Coordination avec la concession

L'al. 1 garantit que les cantons continuent à coordonner la procédure de mise au concours des offres qu'ils commandent seuls avec la procédure d'octroi ou de renouvellement de la concession. Le fond de l'al. 2 correspond à l'ancien al. 2. La reformulation précise que la durée de la concession est fixée de manière contraignante dans le cadre de la procédure de concession. Cette démarche correspond à la répartition juridique des rôles entre la Confédération en tant qu'autorité concédante et la Confédération et les cantons en tant que commanditaires. Toutefois, la durée indiquée dans la mise au concours est déterminante pour la durée de la concession. La restriction aux offres commandées conjointement conformément à l'al. 3 est nécessaire parce que les décisions d'adjudication issues de la procédure de mise au concours pour les offres non commandées conjointement (c.-à-d. les offres commandées par les cantons seuls) ne peuvent pas faire partie d'une même décision de la Confédération. Les décisions cantonales et fédérales sont régies par des voies de recours différentes et ne peuvent par conséquent pas être unies.

Art. 32c Dispositions particulières applicables à la mise au concours d'offres de transport par route

À l'al. 1, la restriction aux offres commandées conjointement est supprimée, puisque les offres de transport par route sont désormais commandées par les cantons seuls. L'al. 2, let. a, reste inchangé. Avec la suppression de la convention d'adjudication, l'amélioration du prix, de la qualité ou de la quantité de l'offre de transport fait désormais également partie de la convention d'objectifs. Par conséquent, conformément à l'al. 2, let. b, si ces nouvelles améliorations prévues dans la convention d'objectifs ne sont pas réalisées, une mise au concours pendant la durée de la concession peut être lancée à titre de sanction. L'al. 2, let. c, est donc supprimé.

Art. 32d, al. 2, let. a

L'art. 32d, al. 2, let. a, fait l'objet d'une correction terminologique (remplacement de «offres» par «soumissions») qui ne concerne que le texte français.

Art. 32i Décisions

Les let. a à e de l'al. 1 restent inchangées. L'OFT n'est plus impliqué dans la mise au concours pour les offres de transport par bus. Il n'a donc aucun pouvoir de décision dans le cadre de cette procédure. L'al. 1 tient compte de cette circonstance par le fait que le terme « commanditaire » investit les cantons du pouvoir de décision sur la mise au concours d'offres de transport par bus et par bateau et que l'al. 2 précise que l'OFT statue sur les offres commandées conjointement. L'actuel al. 2 devient l'al. 3.

Art. 32j Publication

Vu que l'OFT ne participe plus aux mises au concours des offres de transport par bus et par bateau (art. 32i), l'al. 1 de l'art. 32j parle désormais de commanditaires. L'al. 2 reste inchangé.

Art. 32k Décision d'adjudication

Vu qu'une convention d'objectifs est conclue après la décision d'adjudication, l'instrument de la convention d'adjudication est supprimé. L'al. 2 est donc abrogé.

Art. 32l Changement d'entreprise adjudicataire

Comme il existe désormais une obligation de mise au concours pour toutes les offres de transport par route commandées, la restriction aux offres de TRV est supprimée. Les al. 2 et 3 restent inchangés.

Art. 33 Convention d'objectifs

Le contenu de l'art. 33 a été intégré à l'art. 31a^{bis}; l'art. 33 peut donc être abrogé.

Art. 33a Fixation de l'indemnité

Cet article est abrogé au sens d'une simplification des bases juridiques. En cas de différends entre le commanditaire et l'entreprise, l'art. 31b^{bis} (règlement des litiges) prévoit que la Confédération est compétente pour déterminer l'indemnité non seulement lors des négociations, mais aussi lors de l'application d'une convention d'offre et désormais aussi dans le cadre de la convention d'objectifs. La compétence de la Confédération de déterminer une indemnité plus basse en cas de comportement non économique d'une entreprise est couverte par l'art. 31b^{bis} (règlement des litiges) et ne requiert aucune clarification supplémentaire au niveau juridique.

Section 7 Comptabilité

Art. 36 Réserve spéciale

Cet article précise qu'une réserve spéciale distincte doit être créée pour les offres commandées conjointement, y compris les améliorations d'offre commandées conformément à l'art. 28, al. 5. Comme précédemment, au moins deux tiers des excédents doivent être affectés à la réserve spéciale. L'al. 3 crée une base explicite pour que les cantons puissent également réglementer les réserves en rapport avec leurs commandes. Au sens du principe de subsidiarité, les commanditaires peuvent donc édicter une réglementation correspondant à celle des offres commandées conjointement (transport ferroviaire et par installations à câbles). Sans cet alinéa, les cantons n'ont pas de possibilité de demander une réglementation des réserves s'écartant du code des obligations (CO).

Art. 37 Vérification par l'autorité de surveillance

Les al. 2 et 3 restent inchangés. Cet article précise que seules les entreprises au bénéfice d'indemnités ou d'aides financières de la Confédération sont tenues de présenter leurs comptes. Cela correspond à la pratique actuelle. Dans la Séparation partielle, cela se traduit par le fait que les entreprises de transport par bus ou par bateau qui ne reçoivent pas d'aide financière fédérale ne doivent pas présenter leurs comptes. L'al. 4 se réfère aux entreprises visées à l'al. 1, c'est-à-dire uniquement à celles qui ont reçu des indemnités ou des aides financières de la Confédération.

2.1.2 Variante Optimisation

Remplacement d'expressions

Dans certains articles, «offre de prestations» et «prestation de transport» sont remplacées par «offre». La modification de la LTV due à la loi fédérale du 28 septembre 2018 sur l'organisation de l'infrastructure ferroviaire introduira aussi l'expression «offre de transport»; cette expression devra aussi être remplacée par «offre».

Section 2 Régale du transport de voyageurs

Art. 9 Conditions de l'octroi, du retrait et de la révocation de concessions et d'autorisations

Puisqu'il n'y a plus de convention d'adjudication, le terme peut être supprimé de l'art. 9, al. 4.

Art. 11 Conditions supplémentaires pour les offres de trafic intérieur sans fonction de desserte

La modification de la let. e inclut le remplacement de «offre de transport» par «offre».

Section 6 Offres commandées: dispositions générales

Art. 28 Indemnisation des coûts non couverts de l'offre commandée

Étant donné que l'art. 31, al. 2, permet l'octroi de contributions ou l'allocation de prêts sans intérêts pour des offres à la commande desquelles la Confédération ne participe pas, il convient de clarifier la disposition de l'al. 2: la Confédération ne participe pas à la commande, ce qui n'exclut toutefois pas d'autres prestations fédérales. Les al. 1, 3 et 4 restent inchangés.

Art. 29 Conditions

Étant donné qu'il existe, outre le TRV commandé conjointement, également des offres de TRV commandées par les cantons seuls, la disposition est précisée sur ce point. Les offres commandées par les cantons seuls sont en premier lieu celles qui ne remplissent pas les conditions d'indemnisation visées à l'art. 6 OITRV. L'al. 1, let. a, b, d et e, reste inchangé. Dans le texte allemand, au deuxième alinéa, le terme «Streckenanteil» est remplacé par «Linienanteil» car il se réfère à l'infrastructure et non aux transports. Les autres précisions sont d'ordre rédactionnel.

Art. 30a Crédit d'engagement

Précision rédactionnelle.

Art. 31 Aides financières

Les al. 1 et 3 restent inchangés. Comme aujourd'hui, il est précisé au niveau de l'ordonnance que la Confédération n'émet des garanties que pour les offres à la commande desquelles elle participe. D'autre part, la possibilité d'accorder des contributions et des prêts pour encourager l'innovation est désormais valable pour l'ensemble des transports commandés (al. 2).

Art. 31a Détermination de l'offre

L'art. 31a a été réparti sur plusieurs articles. Les al. 1 et 5 se retrouvent désormais à l'art. 31a^{quater}, une partie de l'al. 2 à l'art. 31b, et l'al. 6 à l'art. 31b^{bis} (règlement des litiges), raison pour laquelle le titre a également été adapté. Le nouvel art. 31a conserve les dispositions des anciens al. 2 et 3 concernant la définition de l'offre en transport de voyageurs commandée conjointement par la Confédération et par les cantons. Les intérêts à prendre en considération pour la détermination des offres restent inchangés. L'adaptation de la formulation des let. c et e de l'al. 2 sont d'ordre purement linguistique.

Art. 31a^{bis} Indices financiers et qualitatifs

Il est désormais fixé au niveau de la loi que l'OFT peut exiger des entreprises de transport qu'elles fournissent des indicateurs financiers et qualitatifs. Un *benchmarking* sera élaboré et publié sur la base de ces indicateurs. Il est notamment prévu de publier les indicateurs financiers des différentes offres, ce qui accroît la transparence et incite à des gains d'efficacité. Lors de la mise en œuvre, des réglementations différenciées seront examinées avec les cantons, conformément aux commentaires du ch. 1.3, let. d.

Art. 31a^{ter} Convention d'objectifs

En plus des conventions d'offre biennales, des conventions d'objectifs d'une durée de quatre à six ans seront désormais conclues avec toutes les entreprises de transport. Cette mesure vise à augmenter le caractère contraignant à moyen terme. Le Conseil fédéral définira au niveau de l'ordonnance les dérogations à l'obligation de conclure des conventions d'objectifs. À l'issue d'un appel d'offres, une convention d'objectifs sera désormais conclue au lieu d'une convention d'adjudication. En effet, une grande partie du contenu est similaire et renoncer à la convention d'adjudication en tant qu'instrument distinct permet de simplifier le système d'indemnisation du TRV.

Art. 31a^{quater} Indemnisation et convention d'offre

Nouvel article dû à la répartition de l'art. 31a. La teneur de l'al. 1 est modifiée de sorte que les principes de procédure ne s'appliquent qu'aux offres commandées conjointement par la Confédération et par les cantons. De plus, la convention d'adjudication est supprimée puisque cet instrument n'existera plus. L'al. 2 reste inchangé. Le contenu de la convention d'offre ne sera plus réglé au niveau de la loi (anciennement art. 31a, al. 4), mais il sera déterminé par le Conseil fédéral dans le cadre de l'OITRV (al. 3).

Art. 31b Procédure de commande

Le titre est modifié car l'art. 31b règle désormais davantage que la périodicité de la procédure de commande. L'al. 1 prévoit désormais la possibilité d'effectuer la procédure de commande annuellement au lieu de tous les deux ans, si les commanditaires et les entreprises le déterminent dans le cadre de la convention d'objectifs. En particulier lorsque la convention d'objectifs fixe déjà avec précision les points essentiels de l'évolution de l'offre et des coûts, il en résulte une procédure de commande simplifiée que cette disposition doit permettre de réaliser annuellement. Du fait de la répartition de l'art. 31a, l'al. 2 de ce dernier devient l'al. 2 de l'art. 31b.

Art. 31b^{bis} Règlement des litiges

Nouvel article dû à la répartition de l'art. 31a. La Confédération dispose désormais de compétences non seulement en cas de désaccord sur les conventions d'offre, mais aussi dans le cadre des conventions d'objectifs. La disposition précise que la Confédération ne règle les litiges que dans le cas d'offres commandées conjointement par la Confédération et par les cantons.

Section 6a Offre commandée: procédure de mise au concours

Art. 32a Mise au concours d'offres avec sections de ligne dans des pays voisins

Les al. 1 et 2 restent inchangés. La nouvelle teneur de l'al. 3 ne mentionne plus explicitement la renonciation de l'OFT à une mise au concours. La décision de ne pas mettre au concours résulte de la possibilité de commander l'offre à l'entreprise qui a remporté la mise au concours pour la section de ligne située dans l'État voisin.

Art. 32b Coordination avec la concession

L'al. 1 garantit que les cantons continuent à coordonner la procédure de mise au concours pour les offres qu'ils commandent seuls avec la procédure d'octroi ou de renouvellement de la concession. Le fond de l'al. 2 correspond à l'ancien al. 2. La reformulation précise que la durée de la concession est fixée de manière contraignante dans le cadre de la procédure de concession. Cette démarche correspond à la répartition juridique des rôles entre la Confédération en tant qu'autorité concédante et la Confédération et les cantons en tant que commanditaires. Toutefois, la durée prévue dans la mise au concours est déterminante pour la durée de la concession. La restriction aux offres commandées conjointement conformément à l'al. 3 est nécessaire parce que les décisions d'adjudication issues de la procédure de mise au concours pour les offres non commandées conjointement (c.-à-d. les offres commandées par les cantons seuls) ne peuvent pas faire partie d'une même décision de la Confédération. Les décisions cantonales et fédérales sont régies par des voies de recours différentes et ne peuvent par conséquent pas être unies.

Art. 32c Dispositions particulières applicables à la mise au concours d'offres de transport par route

Les al. 1, 2, let. a, et 3 restent inchangés. L'amélioration du prix, de la qualité ou de la quantité de l'offre de transport faisait jusqu'à présent partie de la convention d'adjudication. Cette dernière permettait d'engager une mise au concours à titre de sanction au cas où les améliorations n'étaient pas réalisées. Avec la suppression de la convention d'adjudication, l'amélioration du prix, de la qualité ou de la quantité de l'offre de transport fait désormais également partie de la convention d'objectifs. Par conséquent, conformément à l'al. 2, let. b, si ces nouvelles améliorations prévues dans la convention d'objectifs ne sont pas réalisées, une mise au concours pendant la durée de la concession peut être lancée à titre de sanction. L'al. 2, let. c, est donc supprimé.

Art. 32d à 32h

Le champ d'application des art. 32d à 32h et 32l est limité aux offres commandées conjointement. Rien ne change fondamentalement par rapport à la formulation précédente. La précision de l'art. 29, al. 1, let. c, requiert la restriction aux offres de TRV commandées conjointement, faute de quoi toutes les commandes seraient concernées, donc aussi les offres de TRV commandées par les cantons seuls.

L'art. 32d, al. 2, let. a, fait l'objet d'une correction terminologique (remplacement de « offres » par « soumissions ») qui ne concerne que le texte français.

Art. 32k Décision d'adjudication

Vu qu'une convention d'objectifs est conclue après la décision d'adjudication, l'instrument de la convention d'adjudication est supprimé. L'al. 2 est donc abrogé.

Art. 32l Changement d'entreprise adjudicataire

Comme à l'art. 29, l'art. 32l précise que la disposition ne s'applique qu'aux offres commandées conjointement et non à l'ensemble du TRV. Les al. 2 et 3 restent inchangés.

Art. 33 Convention d'objectifs

Le contenu de l'art. 33 a été intégré à l'art. 31a^{bis}; l'art. 33 peut donc être abrogé.

Art. 33a Fixation de l'indemnité

Cet article est abrogé au sens d'une simplification des bases juridiques. En cas de différends entre le commanditaire et l'entreprise, l'art. 31b^{bis} (règlement des litiges) prévoit que la Confédération est compétente pour déterminer l'indemnité non seulement lors des négociations, mais aussi lors de l'application d'une convention d'offre et désormais aussi dans le cadre de la convention d'objectifs. La compétence de la Confédération de déterminer une indemnité plus basse en cas de comportement non économique d'une entreprise est couverte par l'art. 31b^{bis} (règlement des litiges) et ne requiert aucune clarification supplémentaire au niveau juridique.

Section 7 Comptabilité

Art. 36 Réserve spéciale

Cet article précise qu'une réserve spéciale distincte doit être créée pour les offres commandées conjointement, y compris les améliorations d'offre commandées conformément à l'art. 28, al. 5. Comme précédemment, au moins deux tiers des excédents doivent être affectés à la réserve spéciale. L'al. 3 crée une base explicite pour que les cantons puissent appliquer la même réglementation des réserves dans le transport commandé par eux seuls (notamment trafic local).

Art. 37 Vérification par l'autorité de surveillance

Les al. 2 et 3 restent inchangés. Cet article précise que seules les entreprises au bénéfice d'indemnités ou d'aides financières de la Confédération sont tenues de présenter leurs comptes. Cela correspond à la pratique actuelle. L'al. 4 se réfère aux entreprises visées à l'al. 1, c'est-à-dire uniquement à celles qui ont reçu des indemnités ou des aides financières de la Confédération.

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

3.1.1 Conséquences financières

En principe, les contributions fédérales au transport régional sont reconduites, et continueront à être adaptées à l'évolution des besoins, des coûts et des recettes. Les conséquences financières directes sur la Confédération sont donc minimales.

Les propositions de réforme pour l'optimisation, qui font partie des deux variantes, tendent à accroître l'efficacité grâce à des incitations accrues ainsi qu'à une meilleure cohérence de la planification à moyen et à long terme. Cela permet d'accroître l'efficacité des prestations du TRV, même si cette conséquence ne peut pas être quantifiée à l'avance.

Pour certaines tâches, telles que la mise en œuvre de l'étalonnage des performances et le développement de la base de données commune, il faudra réaliser des investissements initiaux qui permettront cependant de renforcer l'efficacité de la procédure à moyen terme.

Dans la variante Séparation partielle, la contribution fédérale peut être mieux planifiée grâce à l'indexation et ne dépend plus des décisions du Parlement qui, dans le passé, ont souvent induit des ajustements à court terme au niveau des planifications.

3.1.2 Conséquences sur l'état du personnel

Au début, l'augmentation de la sécurité de la planification au moyen de conventions d'objectifs et le renforcement de l'étalonnage des performances nécessiteront des ressources supplémentaires en personnel minimales, quelle que soit la variante choisie.

Dans la variante Séparation partielle, les tâches de la Confédération concernant les commandes de bus disparaîtront en grande partie et se limiteront aux prescriptions-cadres. Pour de nombreux cantons, la charge de la Confédération pour la commande conjointe des bus était cependant, déjà aujourd'hui, relativement faible. À moyen terme, la variante Séparation partielle permettrait, selon la disposition spécifique des tâches de coordination de la Confédération, d'économiser jusqu'à deux emplois au niveau fédéral.

Il sera possible de procéder à une quantification exacte lorsque l'on saura quelle variante de réforme aura été choisie dans le message du Conseil fédéral.

3.1.3 Autres conséquences

Aucune autre conséquence n'est prévisible à l'heure actuelle.

3.2 Conséquences pour les cantons et les communes ainsi que les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

En principe, la réforme ne génère pas de conséquences directes sur l'offre de transport dans le TRV.

Dans les deux variantes, les décisions relatives à la desserte ferroviaire par le TRV continueront à être prises conjointement par la Confédération et les cantons. Les fonds fédéraux nécessaires sont alloués par le Parlement, les fonds cantonaux par les cantons et, selon la réglementation cantonale, par les communes.

Dans le cas de la variante Optimisation, cela s'applique également au transport par bus, même si la planification de l'offre est déjà une tâche qui incombe aux cantons.

La variante Séparation partielle accorde une autonomie totale aux cantons en matière de transport par bus et leur permet de décider eux-mêmes des offres dans le cadre des fonds fédéraux (désormais versés sous forme de forfaits) et des fonds cantonaux disponibles. Les risques financiers liés à des besoins de mobilité supplémentaires dépassant le volume de la croissance démographique sont supportés par les cantons. D'autre part, les cantons bénéficient directement d'une augmentation des recettes commerciales et de projets de desserte plus efficaces. La Confédération part du principe que les cantons mettent en œuvre et garantissent, de manière adéquate, la desserte minimale requise par la loi.

Dans le cas de la variante Séparation partielle, les cantons assument seuls la responsabilité de la commande des offres de bus. Cela peut entraîner une augmentation des charges pour les cantons, bien que la plupart d'entre eux assument déjà l'essentiel du travail en ce qui concerne la commande des bus. La coordination entre les cantons peut impliquer un peu plus de travail pour les cantons, car l'OFT n'agit plus du tout à ce niveau. Les charges supplémentaires ne pourront être estimées qu'une fois que la variante aura été choisie et que la procédure aura été spécifiée au niveau de l'ordonnance.

Afin d'assurer la cohérence de l'ensemble du système, il est toutefois nécessaire de disposer d'une plate-forme appropriée permettant des échanges réguliers entre tous les commanditaires. En outre, la Confédération édicte différentes réglementations fédérales subsidiaires afin que les cantons, qui ne réglementent rien par eux-mêmes, puissent s'appuyer sur le droit fédéral comme par exemple lors du processus de commande des lignes de bus et de bateaux.

L'optimisation des critères de participation fédérale peut, dans certaines circonstances, avoir une influence sur le cofinancement de certaines lignes. Les conséquences exactes dépendent de la mise en œuvre concrète, qui sera déterminée au niveau de l'ordonnance. La Confédération élaborera avec les cantons les critères correspondants ainsi que les valeurs-seuils et indicatives. Aujourd'hui déjà, il incombe au Conseil fédéral de fixer de tels critères.

L'égalité de traitement des régions n'est pas remise en cause par la présente réforme. La répartition actuelle des fonds tient compte de la densité de la population des cantons, en adaptant la part fédérale des coûts non couverts du TRV en fonction de ce critère. En principe, cela ne change pas. Dans la variante Séparation partielle, la contribution fédérale pour les bus est poursuivie sur la base d'une indexation de la contribution actuelle. L'adaptation périodique actuelle de la clé de répartition due à des modifications structurelles n'est plus nécessaire.

3.3 Conséquences économiques

La réforme permet de renforcer le TRV et contribue ainsi à garantir à long terme « l'ensemble du système suisse des transports publics ». Le TRV assure la mobilité et la desserte de base pour le transport lié au travail, à la formation, à la consommation et aux loisirs et constitue donc une infrastructure centrale fondamentale pour notre économie, qui dépend d'un haut niveau de mobilité. La réforme contribue à accroître encore l'efficacité du TRV et, ce faisant, à offrir une desserte de mobilité économiquement nécessaire et à faible coût.

Grâce aux conventions d'objectifs, les entreprises de transport bénéficient d'une plus grande sécurité de planification. Elles sont invitées à accroître encore leur efficacité dans le cadre du renforcement des incitations (par ex. étalonnage des performances, bonus-malus). Le financement d'innovations sera amélioré et réglementé de manière plus claire afin de pouvoir exploiter encore plus efficacement les potentiels d'innovation du secteur.

3.4 Conséquences sociales

Comme la réforme ne modifie pas, ou du moins pas directement, la desserte par les transports publics, les conséquences sur la société demeurent minimales. Toutefois, le TRV apporte une contribution importante à la desserte de base en offrant une mobilité abordable par tous, y compris par ceux qui ne disposent pas d'un véhicule privé. La réforme permet de garantir efficacement cette desserte de base. Dans la variante Séparation partielle, les cantons bénéficient d'une plus grande marge de manœuvre leur permettant de concevoir les services de bus et donc la desserte capillaire en fonction de leurs besoins.

3.5 Conséquences environnementales

Il n'y a pas de conséquences directes sur l'environnement. Dans la plupart des cas, les transports publics offrent des avantages écologiques significatifs par rapport au trafic individuel motorisé étant donné qu'ils génèrent moins de pollution climatique, atmosphérique

et sonore tout en nécessitant également moins d'espace. Conformément au mandat constitutionnel et aux objectifs du Conseil fédéral, il convient de continuer à encourager le passage aux transports publics. La réforme du TRV soutient et assure ces efforts.

3.6 Autres conséquences

La réforme n'entraîne pas d'autres conséquences qui ne sont pas déjà mentionnées ci-dessus.

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

4.1 Lien avec le programme de la législature

Le projet de loi a été annoncé dans l'arrêté fédéral du 14 juin 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019.

4.2 Relation avec les stratégies du Conseil fédéral

Le projet de loi soutient l'action commune de la Confédération et des cantons ainsi que la coordination des transports et de l'espace. Il s'inscrit ainsi dans le concept d'aménagement du territoire suisse du 20.12.2012 et dans la stratégie de développement durable 2016-2019 (contribution à l'objectif 2.7).

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

Le projet de loi ne concerne que la LTV ainsi que quelques modifications de l'ordonnance en aval. La LTV puise sa base constitutionnelle dans les art. 87, 92, 95, al. 1, et 122, Cst. Les modifications demandées se situent dans le cadre fixé par ces articles. Le projet de loi est conforme à la Constitution.

5.2 Compatibilité avec les obligations internationales

La proposition ne crée aucune incompatibilité avec les obligations internationales de la Suisse.

5.3 Forme de l'acte à adopter

Dans le cadre de cette proposition, les modifications prévues concernent la LTV. Cette loi fédérale est soumise au référendum facultatif (art. 141, al. 1, let. a, Cst.). Cela garantit que l'expression démocratique directe soit préservée en ce qui concerne ce domaine important.

5.4 Frein aux dépenses

La Confédération doit pouvoir consacrer à l'avenir jusqu'à 5 millions de francs par an à l'encouragement de l'innovation dans le trafic commandé. L'art. 31, al. 2, est donc soumis au frein aux dépenses.

5.5 Respect des principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale

Conformément à 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. En règle générale, les entreprises de transport opérant dans le cadre du TRV ne peuvent pas couvrir leurs frais en ce qui concerne les offres commandées par les pouvoirs publics. C'est pourquoi la Confédération et les cantons contribuent au financement des coûts non couverts de ces offres. Le TRV demeure une tâche commune de la Confédération et des cantons, étant donné que l'offre doit être coordonnée au niveau national, accordée avec le développement des infrastructures et parce qu'elle peut être utilisée par des voyageurs venant de tous les cantons et de l'étranger.

Le principe de subsidiarité est respecté. Les cantons assument déjà la responsabilité des commandes et cela figure également dans la proposition de réforme; la Confédération est particulièrement impliquée dans la coordination. Dans la variante Séparation partielle, la subsidiarité est renforcée dans la mesure où les cantons sont seuls responsables de la commande des lignes de bus et perçoivent à cet effet des contributions fédérales forfaitaires.

L'équivalence fiscale au sens de l'adéquation entre le cofinancement, la codécision et l'utilité est réalisée. Dans le cas de la Séparation partielle, la Confédération limite son influence à des exigences formelles concernant les procédures de commande et d'appel d'offres et à l'étalement des performances. Toutefois, en raison des interdépendances intercantoniales (utilisation par des voyageurs hors canton) et de la grande importance économique globale du TRV au niveau national, le cofinancement est également justifié dans la variante Séparation partielle.

5.6 Conformité à la loi sur les subventions

Dans le cadre de la présente révision de la loi, le principe de base du cofinancement par la Confédération et par les cantons est maintenu. Le volume de ce cofinancement n'est pas non plus remis en question.

Toutefois, si la variante Séparation partielle est mise en œuvre dans le secteur des bus, une nouvelle base sera créée pour le système de financement d'un sous-secteur du transport régional de voyageurs : le transfert de la responsabilité de la commande et du financement aux cantons entraîne un plus grand respect du principe d'équivalence et permet de simplifier la procédure administrative de commande.

Dans le cas de la variante Séparation partielle, la détermination de la contribution fédérale pour l'offre de bus par les cantons se fonde sur la règle énoncée à l'art. 30*b* LTV. Cela permet de maintenir les contributions fédérales actuelles et de les augmenter chaque année du même pourcentage pour tous les cantons (renchérissement plus croissance de la population). Selon l'évolution de la situation dans les différents cantons, il se peut que la Confédération ne participe plus, en moyenne, au financement de l'offre de bus commandée dans chaque canton à hauteur de 50 %. Dans le domaine des transports par bus, le nouveau règlement proposé entraîne un engagement partiel des dépenses, c'est-à-dire que le montant des forfaits cantonaux des bus ne peut, à l'avenir, plus être influencé par le Parlement dans le cadre du processus budgétaire. Les cantons bénéficient ainsi de la sécurité de planification dont ils ont besoin pour développer davantage leurs offres.

Dans le cas de la variante Séparation partielle, la Confédération se limitera à fixer des exigences formelles. Cela réduit sa capacité d'influencer l'utilisation des fonds dans les cantons. Les cantons peuvent ainsi se charger eux-mêmes et efficacement de la commande d'offres de lignes de bus. En conséquence, il ne sera pas conclu de convention-programme selon l'art. 16 de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions (LSu).

5.7 Déléation de compétences législatives

Le projet contient les délégations de compétences au Conseil fédéral suivantes:

- a) Variante Optimisation
 - Art. 31*a*^{ter}, al. 5, LTV
 - Art. 31*a*^{quater}, al. 3, LTV
 - Art. 31*b*, al. 3 LTV
- b) Variante Séparation partielle
 - Art. 30*b*, al. 3, LTV
 - Art. 31*a*, al. 2, LTV
 - Art. 31*a*^{bis}, al. 5, LTV
 - Art. 31*a*^{ter}, al. 3, LTV
 - Art. 31*b*, al. 3, LTV

Les motifs de ces délégations sont exposés dans les commentaires concernant les différentes dispositions.

5.8 Conformité à la législation sur la protection des données

Le projet ne change rien en ce qui concerne les données. Comme auparavant, la Confédération dépend des données des entreprises de transport pour le processus de commande.