



16.080

## **Message concernant l'instauration d'un crédit d'engagement destiné à l'indemnisation des prestations de transport régional de voyageurs (TRV) pour les années 2018 à 2021**

du 23 novembre 2016

---

Madame la Présidente,  
Monsieur le Président,  
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de les adopter:

- le projet d'une modification de la loi sur le transport de voyageurs (LTV)
- le projet d'un arrêté fédéral sur l'allocation d'un crédit d'engagement pour le financement des prestations de transport régional de voyageurs pour les années 2018 à 2021

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

23 novembre 2016

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,  
Johann N. Schneider-Ammann  
Le chancelier de la Confédération,  
Walter Thurnherr

---

## Condensé

***Par le présent message, le Conseil fédéral propose de modifier la loi sur le transport de voyageurs (LTV) afin de remplacer le plafond de dépenses par un autre instrument, le crédit d'engagement. Il demande par la voie d'un arrêté fédéral un crédit d'engagement de 3959,6 millions de francs pour le financement des prestations de transport régional de voyageurs pour les années 2018 à 2021.***

### Contexte

Le transport régional de voyageurs (TRV) est une tâche commune de la Confédération et des cantons. Il assure un service de base de transport public dans toutes les régions. Confédération et cantons définissent, dans le cadre de la procédure de commande, l'offre qui sera commandée conjointement pour deux ans et à quel coût. Les prestations TRV sont indemnisées sur la base des coûts non couverts planifiés et financées pour moitié par la Confédération.

Jusqu'à présent, les moyens alloués pour ce financement étaient déterminés chaque année dans le cadre de l'établissement du budget de la Confédération. La planification financière donnait en outre une tendance pour les trois années à venir. Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2013, la LTV prévoit que le financement des prestations de transport régional commandées soit établi dans le cadre d'un plafond de dépenses de quatre ans.

### Contenu du projet

Le présent projet vise à mettre en place pour la première fois la modification du 1<sup>er</sup> juillet 2013, tout en transformant le plafond de dépenses en crédit d'engagement. Pour indemniser les prestations TRV qui seront commandées au cours des périodes d'horaires 2018–2019 et 2020–2021, le Conseil fédéral propose d'allouer un montant de 3959,6 millions de francs. Pour les années 2018 et 2019, compte tenu des contraintes financières de la Confédération, les montants permettront de financer principalement les prestations actuelles. Pour les deux années suivantes, une hausse des moyens mis à disposition permettra de financer les coûts subséquents des projets d'investissement et d'accroissement d'offres planifiés par les entreprises ou par les cantons, en accord avec la Confédération. Pour la seconde période de commande, le Conseil fédéral pourra libérer les moyens dans un deuxième temps, ce qui lui laissera la possibilité de réagir si les conditions-cadres de la politique financière venaient à changer d'ici là.

Le crédit d'engagement TRV offrira une meilleure prévisibilité quant à l'évolution des indemnités fédérales à moyen terme, ce dont bénéficieront les parties prenantes, qui pourront mieux planifier leurs projets et leurs besoins de financement.

## Liste des abréviations employées

|         |                                                                                             |
|---------|---------------------------------------------------------------------------------------------|
| Cst.    | Constitution (RS 101)                                                                       |
| CTP     | Conférence des directeurs cantonaux des transports publics                                  |
| DETEC   | Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication |
| ET      | Entreprise de transport                                                                     |
| ETCS    | <i>European Train Control System</i>                                                        |
| FLP     | Ferrovie Luganesi                                                                           |
| FMV     | Ferrovie Mendrisio Varese                                                                   |
| LFC     | Loi sur les finances de la Confédération (RS 611.0)                                         |
| LHand   | Loi sur l'égalité pour les handicapés (RS 151.3)                                            |
| LSu     | Loi sur les subventions (RS 616.1)                                                          |
| LTV     | Loi sur le transport de voyageurs (RS 745.1)                                                |
| OCEC    | Ordonnance sur la comptabilité des entreprises concessionnaires (RS 742.221)                |
| OFT     | Office fédéral des transports                                                               |
| OITRV   | Ordonnance sur l'indemnisation du trafic régional de voyageurs (RS 745.16)                  |
| OTV     | Ordonnance sur le transport de voyageurs (RS 745.11)                                        |
| PRODES  | Programme de développement stratégique                                                      |
| PS      | Parti Socialiste Suisse                                                                     |
| QMS TRV | Système de mesure de la qualité du trafic régional de voyageurs                             |
| RBS     | Regionalverkehr Bern–Solothurn AG                                                           |
| RER     | Réseau express régional                                                                     |
| RhB     | Rhätische Bahn AG                                                                           |
| TP      | Transports publics                                                                          |
| TRV     | Transport ou trafic régional de voyageurs                                                   |
| UDC     | Union Démocratique du Centre                                                                |
| USP     | Union Suisse des Paysans                                                                    |
| UTP     | Union des transports publics                                                                |
| vkm     | voyageurs-kilomètres                                                                        |
| WSB     | Wynental- und Suhrentalbahn AG                                                              |
| ZEB     | Futur développement de l'infrastructure ferroviaire                                         |

# Message

## 1 Présentation générale du projet

### 1.1 Contexte du présent projet

Depuis la révision de la loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (LCdF)<sup>1</sup> en 1996, le transport régional de voyageurs (TRV) est une tâche commune de la Confédération et des cantons: dans le cadre de la procédure de commande, ils définissent l'offre qui sera commandée conjointement et à quel coût. Les commanditaires du TRV (Confédération et cantons) indemnisent les entreprises de transport sur la base des coûts non couverts planifiés des prestations de transport commandées. Conformément à l'art. 30 de la loi du 20 mars 2009 sur le transport de voyageurs (LTV)<sup>2</sup>, la part de l'indemnité prise en charge par la Confédération est de 50 %.

Actuellement, les moyens alloués pour financer la part fédérale des indemnités TRV font l'objet d'une prévision à quatre ans dans le cadre de la planification financière de la Confédération. Le montant définitif est déterminé chaque année au cours de l'établissement du budget.

Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2013, l'art. 30a LTV prévoit que le financement des prestations de transport régional commandées soit établi dans le cadre d'un plafond de dépenses de quatre ans. Cependant, il est apparu, au moment de mettre en œuvre ce plafond de dépenses, que l'outil du crédit d'engagement serait plus approprié.

Par le présent projet, le Conseil fédéral propose l'allocation d'un crédit d'engagement pour le financement des prestations de transport régional de voyageurs pour les années 2018 à 2021.

### 1.2 Contexte du transport régional de voyageurs

#### Le TRV dessert la Suisse

Conformément à l'art. 4 de l'ordonnance sur l'indemnisation du trafic régional de voyageurs (OITRV)<sup>3</sup>, on entend par trafic régional de voyageurs (TRV) le transport de voyageurs à l'intérieur d'une région, y compris la desserte de base de localités, ainsi que le transport de voyageurs entre une région et des régions voisines, même étrangères.

Le TRV assure une desserte de transport public dans toute la Suisse. Il complète les lignes du réseau grandes lignes, exploitées de manière commerciale par les CFF, et assure une chaîne de transport optimale dans tout le pays. Les lignes TRV constituent dans beaucoup de régions l'épine dorsale de la desserte de transport public.

<sup>1</sup> RS 742.101

<sup>2</sup> RS 745.1

<sup>3</sup> RS 745.16

Lorsque la demande moyenne sur la section la plus chargée d'une ligne dépasse 500 personnes par jour, il est prévu une cadence horaire intégrale (art. 7, al. 3, OITRV).

Le transport régional de voyageurs comprend, tous modes confondus, près de 120 entreprises de transport (ET), 1400 lignes commandées, 300 millions de kilomètres parcourus, et 9 milliards de voyageurs-kilomètres (vkm).

### **Principes d'indemnisation**

L'art. 28, al. 1, LTV, dispose que les lignes du TRV avec fonction de desserte peuvent être commandées et indemnisées conjointement par la Confédération et les cantons. Selon les termes de l'art. 5 de l'ordonnance sur le transport de voyageurs (OTV)<sup>4</sup>, une ligne revêt une fonction de desserte lorsqu'elle connecte une localité d'au moins 100 habitants au réseau supérieur des transports publics. D'autres conditions, comme l'atteinte d'une rentabilité minimale, sont également nécessaires à la reconnaissance des lignes TRV par les commanditaires (art. 6, OITRV).

Les lignes sans fonction de desserte sont exclues, selon l'art. 28 al. 2 LTV, des prestations reconnues par la Confédération. Ceci est notamment le cas du trafic touristique, comme la Jungfraubahn entre Kleine Scheidegg et le Jungfraujoch, la ligne de CarPostal par le col du St-Gothard, la navigation sur le lac de Thoune ou encore l'installation de transport à câbles sur le Weissenstein.

Par ailleurs, il y a lieu de distinguer le TRV du trafic local et du trafic grandes lignes.

On entend par trafic grandes lignes le service de ligne national et international à travers le pays entre les grands centres. Le réseau ferroviaire grandes lignes est exploité par les CFF et est entièrement autofinancé. Le trafic de bus grandes lignes est en règle générale transfrontalier.

Conformément à l'art. 3, OITRV, le trafic local comprend les lignes qui servent à la desserte capillaire de localités. Les lignes du trafic local sont exclues des indemnités de la Confédération conformément à l'art. 28, al. 2, LTV. Elles sont commandées et financées par les cantons et/ou les communes.

### **La Confédération et les cantons commandent les prestations du TRV**

Dans la quasi-totalité des cas, les lignes du trafic régional ne sont pas rentables. Pour qu'elles puissent être tout de même offertes, la Confédération et les cantons indemnisent ensemble les ET. Les indemnités TRV s'élèvent à environ 1,8 milliard de francs par an, dont 66 % sont affectés aux offres ferroviaires, 33 % aux bus et 1 % aux installations à câbles et à la navigation (base: offres TRV 2015). La Confédération contribue à l'échelle nationale à raison de 50 % des coûts non couverts du TRV, soit plus de 900 millions de francs par an. La part de la Confédération est répartie entre les cantons, en tenant compte de l'offre de transport par canton, et de la participation cantonale (selon art. 29b, OITRV). L'ensemble des moyens disponibles (parts fédérales et cantonales) forme les quotes-parts cantonales TRV.

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

Elle a toujours lieu pour une période d'horaire, qui correspond à deux années d'horaire (période actuelle: 2016/2017), et se déroule comme suit:

- La Confédération et les cantons (commanditaires) indiquent aux ET ce qu'ils attendent de celles-ci en matière d'offre de transport (horaire), compte tenu des moyens financiers disponibles (fin 2014 pour la période 2016/2017).
- Sur cette base, les ET établissent leurs offres par ligne (présentation de l'offre pour 2016/2017: fin avril 2015). Ces offres attestent les coûts planifiés ainsi que les recettes prévues de la vente des titres de transport. Le déficit résiduel est appelé «coûts non couverts planifiés», et correspond à ce que les commanditaires indemnisent.
- Les commanditaires examinent les offres, et les négocient avec les ET. Les offres peuvent subir des modifications du fait de la procédure d'établissement de l'horaire.
- Une fois les offres mises au net, les commanditaires et les ET signent les conventions d'offre dans lesquelles les indemnités et leur répartition entre la Confédération et les cantons sont réglées. Lorsqu'une ligne dépasse les frontières cantonales, la participation cantonale est répartie entre les cantons impliqués.
- Dès le changement d'horaire, les ET fournissent les prestations de transport convenues.

L'Office fédéral des transports (OFT) contrôle a posteriori les comptes annuels des entreprises bénéficiant d'indemnités TRV, selon l'art. 37, LTV et les dispositions de l'ordonnance du DETEC sur la comptabilité des entreprises concessionnaires (OCEC)<sup>5</sup>. Les ET doivent, dans leurs comptes annuels, présenter un compte séparé pour le secteur du TRV, et affecter les éventuels bénéfices ou pertes de ce secteur à une réserve spéciale (art. 36, LTV).

### **Le TRV se développe**

Le transport régional de voyageurs est un pilier des transports publics (TP) en Suisse. La population suisse utilise les TP pour plus de 20 % des distances parcourues quotidiennement et pour 13 % des trajets. Chaque jour, deux millions de trajets ont lieu en TRV. Le TRV offre dans l'ensemble une très bonne qualité de desserte, garantit une grande mobilité dans toutes les régions, donne un accès aisé aux clients des TP à un haut niveau de sécurité. Il peut atteindre une forte part de marché (répartition modale) – même en comparaison internationale.

Le TRV connaît une évolution positive. Entre 2007 et 2015, la demande mesurée en vkm a augmenté en moyenne de 4 à 5 % par an. L'offre s'est développée au cours des dernières années de manière équivalente. Le taux d'utilisation a augmenté en moyenne de 2,4 % par an. Les tarifs ont crû, jusqu'en 2012, en moyenne de 1,2 % par an.

Ainsi, depuis 2007, le degré de couverture des coûts du TRV, qui représente la part des coûts couverts par les recettes, s'est constamment amélioré, d'environ 1,3 % par

<sup>5</sup> RS 742.221

an. En moyenne, près de 50 % des coûts sont aujourd'hui financés par les utilisateurs, tandis que le reste est pris en charge par le contribuable. Le gain d'efficacité dans la branche est également réjouissant: de 2007 à 2012, l'indemnité versée par vkm et par an a diminué en moyenne de 2,5 % ou, en d'autres termes, l'efficacité a augmenté d'autant. Cette tendance stagne depuis 2010, notamment du fait d'investissements dictés par la forte croissance de la demande.

### **1.3 Motif de la demande de crédit**

#### **Mise en œuvre d'un crédit d'engagement quadriennal pour le TRV**

Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2013, l'art. 30a LTV dispose que le financement fédéral des prestations de transport régional commandées soit établi dans le cadre d'un plafond de dépenses de quatre ans.

Etant donné que, dans le cadre de la procédure actuelle de commande, des conventions d'offres sont établies pour deux ans, il est nécessaire de faire une demande de crédit d'engagement auprès du Parlement, conformément à l'art. 21 de la loi du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération (LFC)<sup>6</sup>. En conséquence, l'art. 30a LTV devra être modifié en même temps que l'adoption du premier arrêté financier pluriannuel pour le TRV. Avec l'instrument du crédit d'engagement, la planification des indemnités sera significativement améliorée au bénéfice des cantons et des ET. La Confédération pourra communiquer à plus long terme de quelle marge de manœuvre financière elle dispose pour l'offre du TRV.

Par ailleurs, il est prévu que l'Assemblée fédérale statue sur un crédit de quatre ans: il est proposé de déterminer les moyens fédéraux à allouer pour les années 2018 à 2021, de façon à correspondre à deux périodes de commande TRV (commandes biennuelles 2018–2019 et 2020–2021). Pour les années 2020 et 2021, le Conseil fédéral pourra libérer les moyens dans un deuxième temps, ce qui lui laissera encore la possibilité de réagir si les conditions cadres de la politique financière venaient à changer d'ici là.

### **1.4 Intérêt du projet dans l'absolu**

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

Les moyens alloués, en croissance sur la période considérée, permettront de pérenniser l'offre actuelle, de tenir des engagements pluriannuels (coûts subséquents d'investissements comme des acquisitions de matériel roulant), et de cofinancer des aménagements de l'offre.

<sup>6</sup> RS 611.0

## 1.5 Intérêt du projet pour la Confédération

D'une part, il s'agit pour la Confédération de respecter les dispositions légales de la LTV, révisée au 1<sup>er</sup> juillet 2013 (art. 30a), ainsi que de la LFC (art 21). D'autre part la mise en œuvre du crédit d'engagement permet à la Confédération de cadrer les moyens alloués au TRV pour quatre ans.

## 2 Description détaillée du projet

### 2.1 Evolution des demandes d'indemnités

La croissance des besoins d'indemnités publiques du TRV est portée par plusieurs facteurs, notamment:

- la volonté politique de satisfaire la demande et d'améliorer la part modale des transports publics par rapport à la route,
- la forte croissance de l'offre notamment grâce aux systèmes de RER développés dans plusieurs régions,
- l'amélioration de l'infrastructure permettant des offres plus performantes ou plus denses,
- le financement de nouveaux moyens d'exploitation visant à renouveler ou acquérir de nouveaux matériels roulants,
- la mise à niveau de dépôts ou d'ateliers obsolètes,
- des exigences accrues en termes de qualité (en particulierité la ponctualité), d'accessibilité – en vertu de la loi du 13 décembre 2002 sur l'égalité pour les handicapés (LHand)<sup>7</sup> –, ou de sécurité (évolutions de certaines normes ou standards).

Les commanditaires et les ET ont, ensemble, développé et modernisé l'offre du TRV ces dernières années. Les coûts ont augmenté, tout comme les recettes de transport, portées par une croissance de la demande et des hausses tarifaires. Malgré une amélioration du taux de couverture des coûts, le besoin d'indemnités a cru ces dernières années.

### Financement en question

En 2015, la Confédération a versé 918,4 millions de francs d'indemnités, sur un montant global de 1,83 milliard de francs, correspondant aux prestations TRV reconnues par la Confédération et cofinancées avec les cantons. Les cantons ont en outre financé seuls près de 15 millions de francs d'indemnités.

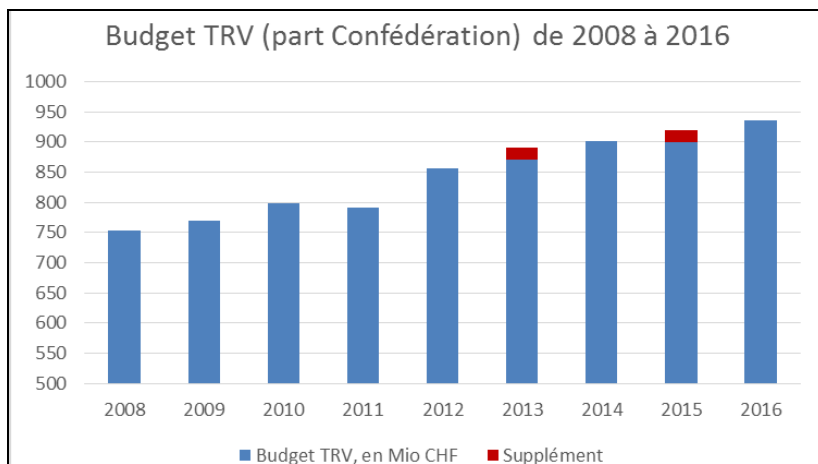
Les fonds fédéraux alloués pour financer l'offre TRV ont pu être augmentés constamment ces dernières années (en moyenne +3 % par an entre 2008 et 2016). Malgré cela, le financement de l'ensemble des prestations est devenu de plus en plus difficile pour la Confédération ainsi que pour certains cantons, et il a fallu plus récem-

<sup>7</sup> RS 151.3

ment approuver des crédits supplémentaires afin de combler la «lacune de financement». En effet, il s'est révélé que les ressources ne suffisaient pas à financer toutes les offres supplémentaires planifiées.

*Graphique 1*

### Budget TRV (part Confédération) de 2008 à 2016



La Confédération a pris, plusieurs mesures depuis 2013 pour contenir la hausse de ses indemnités:

- directives financières restrictives de l'OFT dans le cadre des offres TRV;
- demande de gains d'efficacité à la branche des transports publics;
- positionnement en faveur d'une plus forte participation des utilisateurs.

Pour 2016, en accord avec les parties prenantes, il a été décidé d'une diminution de toutes les quotes-parts cantonales (c'est à dire les fonds planifiés pour les prestations TRV de chaque canton), afin de réallouer les moyens dégagés pour des accroissements d'offre prévus pour la période 2016–2017.

Grâce à toutes ces mesures, les moyens fédéraux prévus pour l'année 2017 permettront de cofinancer l'ensemble de l'offre TRV commandée, ce qui n'était pas arrivé depuis plusieurs années et constitue une bonne situation de base en vue de l'institution du crédit d'engagement.

### Perspective pour le crédit d'engagement TRV

Vu la tendance de croissance continue du TRV, tant du côté de l'offre que de la demande, les problèmes de financement pourraient être durables. A court terme, par la mise en œuvre du crédit d'engagement TRV, la Confédération se dotera d'une meilleure visibilité des ressources qu'elle allouera au TRV. Ainsi, les autres parties prenantes de la branche des transports publics pourront anticiper dans quelle mesure

il conviendra d'actionner d'autres leviers pour assurer le financement du TRV: gains d'efficience, mesures tarifaires, ou encore hausse des ressources cantonales.

En ce qui concerne les années 2018 à 2021, il conviendra de pouvoir financer, au delà des prestations existantes, des améliorations d'offres importantes, tout en préservant la qualité du TRV. Afin de déterminer l'ampleur du futur crédit d'engagement TRV, l'OFT a opté pour la méthode suivante: confronter une approche ascendante, basée sur la synthèse et l'évaluation de données issues des ET, avec les contraintes de la politique financière de la Confédération.

## **2.2 Evaluation des besoins de financement pour le TRV**

### **Enquête auprès des entreprises de transport (approche ascendante)**

Afin de se doter d'une image représentative des futures demandes d'indemnités, et d'anticiper d'éventuels problèmes de financement à moyen terme, l'OFT a sollicité certains acteurs du TRV. A cet effet, une enquête a été menée du 22 octobre 2014 au 4 janvier 2015 auprès des principales entreprises bénéficiaires d'indemnités (panel d'ET représentant près de 90 % des indemnités TRV, essentiellement des entreprises ferroviaires). Cette enquête avait pour but d'évaluer la progression prévisionnelle des coûts non couverts pour la période 2017–2021, la période exacte du crédit d'engagement n'étant à ce moment pas encore définie. Ce sondage a permis de disposer de données plus ciblées et sur une plus longue durée que ce qui est habituellement fourni dans le cadre du processus de commande TRV (plans à moyen terme). Il a également permis d'identifier les projets susceptibles d'avoir un impact significatif en termes d'indemnités pour les commanditaires, par rapport à la situation planifiée en 2015. Il s'agit par exemple de nouvelles lignes, d'accroissements d'offre, de renouvellements ou d'acquisition de matériel roulant, ou encore des coûts subséquents d'investissements dans des équipements ou infrastructures liées à l'exploitation (p. ex. ateliers, dépôts, équipements ETCS etc.).

Les cantons ont été associés à cette démarche: afin de fiabiliser les projets présentés par les ET, une validation de principe a été demandée aux cantons concernés.

Après analyse et plausibilisation des données recueillies, il apparaît que les projets présentés représentent un besoin d'indemnités supplémentaires de 386 millions de francs jusqu'en 2021, par rapport à la situation planifiée pour 2015. Ceci représente, si l'on adopte l'hypothèse d'une participation fédérale moyenne de 50 %, 193 millions de francs pour la Confédération jusqu'en 2021.

La croissance estimée des indemnités est majoritairement due à des aménagements de l'offre (76 % des indemnités supplémentaires par rapport à l'année 2015) et dans une moindre mesure à des projets de nouvelles lignes (6 %), d'investissements en nouveaux matériels roulants (8 %), ou d'autres investissements (9 %).

A noter par ailleurs que, selon les indications des ET, la moitié de ce besoin supplémentaire est liée à des aménagements de l'infrastructure ferroviaire; ceux-ci résultent notamment de conventions de prestations ou de programmes d'aménagement tels que le développement de l'infrastructure ferroviaire (ZEB) ou l'étape d'aménagement 2025 du programme de développement stratégique (PRODES).

A titre d'exemple, certains projets d'aménagement de l'offre et d'investissement relatifs à de nouveaux matériels roulants, qui devront être financés durant la période 2018–2021, figurent ci-dessous:

- Mise en service de la ligne Mendrisio–Varese (FMV)
- Cadence 1/4 d'heure Coppet–Genève–Lancy–Pont-Rouge
- RER Argovie: Etape d'aménagement Eppenberg
- Aménagements du RER vaudois (étape Broye)
- Etapes d'aménagement du RER zurichois
- Etapes d'aménagement du RER St. Gall
- Cadence 1/4 d'heure Genève–Annemasse (Léman Express)
- Nouveau matériel roulant Lugano–Ponte Tresa (FLP)
- Nouveau matériel roulant pour le Wynental- und Suhrentalbahn (WSB)
- Nouveau matériel roulant pour les chemins de fer rhétiques (RhB)
- Nouveau matériel roulant pour le Regionalverkehr Bern–Solothurn (RBS)
- Nouvelle offre Biel/Bienne–Delémont–Delle–Belfort
- Prolongation de la ligne S8 du RBS vers Bätterkinden
- Aménagement d'offre Glâne–Veveyse

### **Autres considérations**

A des fins d'harmonisation, il avait été demandé aux ET consultées, de ne pas tenir compte, dans leur réponse à l'enquête, des effets de renchérissement (y compris hausse de prix des sillons) et des hausses tarifaires. Pour intégrer ces effets, ainsi que pour tenir compte des ET non consultées (entreprises de bus, à l'exception de CarPostal), l'OFT a pris en considération une hausse moyenne de 1 % par an des indemnités. Cette hypothèse est fondée sur l'expérience passée, laquelle tient compte des effets de hausses tarifaires et de gains d'efficience.

### **Evaluation du besoin total d'indemnités TRV pour la période 2018–2021**

Au total, le besoin d'indemnités TRV estimé pour les quatre années du crédit d'engagement 2018–2021, s'élève à 4250 millions de francs. Ceci représente un besoin cumulé d'indemnités supplémentaires, par rapport à ce qui est prévu pour 2017, de 882 millions de francs (parts fédérale et cantonales), comme l'illustre le tableau suivant:

Tableau 1

**Estimation du besoin total d'indemnités TRV pour la période 2018–2021**

| en Mio CHF                                                                              | Période du crédit d'engagement TRV 2018- |              |              |              |               |               |               | Σ 2018-2021   |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------|--------------|--------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
|                                                                                         | 2015                                     | 2016         | 2017         | 2018         | 2019          | 2020          | 2021          |               |
| <b>Crédits TRV (Budget/FIPLA Confédération)</b>                                         | <b>919.5</b>                             | <b>936.1</b> | <b>952.1</b> |              |               |               |               |               |
| Résultat du sondage auprès des entreprises (janv 2015)*                                 |                                          |              |              | 65.8         | 165.3         | 212.5         | 246.5         |               |
| Evolution générale des indemnités (+ 1 %/an)                                            |                                          |              |              | 19.0         | 38.2          | 57.7          | 77.3          |               |
| <b>Estimation des coûts non couverts TRV supplémentaires (Confédération et cantons)</b> |                                          |              |              | <b>84.8</b>  | <b>203.5</b>  | <b>270.2</b>  | <b>323.8</b>  | 882.3         |
| <b>Estimation des coûts non couverts part Confédération (50%)</b>                       | <b>919.5</b>                             | <b>936.1</b> | <b>952.1</b> | <b>994.5</b> | <b>1053.9</b> | <b>1087.2</b> | <b>1114.0</b> | <b>4249.6</b> |
| Différence/année précédente (Mio CHF)                                                   |                                          | 16.6         | 16.0         | 42.4         | 59.3          | 33.4          | 26.8          |               |
| Différence/année précédente (%)                                                         |                                          | 1.8%         | 1.7%         | 4.5%         | 6.0%          | 3.2%          | 2.5%          |               |

\* Indemnités supplémentaires totales estimées par rapport à la situation prévisionnelle 2015

En plus de ces montants, la Confédération s'est engagée à financer des amplificateurs de signal 3G/4G à hauteur d'environ huit millions de francs par an à partir de 2018, ce qui porte le besoin total estimé à 4282 millions de francs.

### 2.3 Discussions avec les parties prenantes

Durant l'été 2015, l'évaluation des besoins d'indemnités a été confrontée aux contraintes de la politique financière de la Confédération (sur la base de sa planification financière, état provisoire de juillet 2015), et présentée aux différentes parties prenantes du domaine TRV (cantons et ET notamment). Toutes les parties se sont accordées à dire que des mesures s'imposent et que chacun doit pouvoir participer au financement des futurs besoins du TRV, en combinant différentes mesures: gains d'efficacité supplémentaires, mesures tarifaires et hausses d'indemnités.

Les gains d'efficacité permettront d'absorber ou du moins de freiner l'augmentation des indemnités. L'objectif est que les ET proposent davantage et de meilleures prestations par franc de subvention. Par exemple, avec une amélioration de l'offre ou une hausse de la demande, certaines prestations peuvent bénéficier d'économies d'échelle sur les coûts, ou bien les recettes de transport peuvent augmenter. De plus, l'OFT part du principe que les besoins de financement annoncés par les ET sont des montants maximaux, qui devraient pouvoir être en partie diminués après une analyse plus détaillée.

Les parties sont convenues qu'il serait possible d'absorber une moitié de l'augmentation des coûts non couverts estimés (soit 441 millions de francs) par des gains supplémentaires d'efficacité et des mesures tarifaires. Il relève de la responsabilité des ET de prendre des mesures tarifaires permettant d'assumer la part des besoins de financement qui ne pourra pas être couverte par des gains d'efficacité.

L'autre moitié sera alors couverte par une augmentation des indemnités de la Confédération et des cantons. L'intérêt d'une réflexion visant à réviser certaines offres régionales actuelles, pour affecter au mieux les ressources fédérales, est laissé à l'appréciation des cantons.

Sur cette base, le besoin d'indemnités fédérales pour le crédit d'engagement TRV a été révisé à la baisse, à hauteur de 4061 millions de francs pour la période 2018–2021, soit encore un surcoût de 137 millions de francs par rapport au plan financier, comme le montre le tableau suivant:

Tableau 2

### Estimation révisée du besoin d'indemnités TRV supplémentaires pour la Confédération, pour la période 2018–2021

| en Mio CHF                                                                                 | Référence : Budget/FIPLA |              |              | Période du crédit d'engagement TRV 2018- |               |               |               |               |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|--------------|--------------|------------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
|                                                                                            | 2015                     | 2016         | 2017         | 2018                                     | 2019          | 2020          | 2021          | Σ 2018-2021   |
| Estimation des coûts non couverts TRV supplémentaires (reprise Tableau 1)                  |                          |              |              | 84.8                                     | 203.5         | 270.2         | 323.8         | 882.3         |
| <b>Estimation des coûts non couverts, part Confédération</b>                               | <b>919.5</b>             | <b>936.1</b> | <b>952.1</b> | <b>994.5</b>                             | <b>1053.9</b> | <b>1087.2</b> | <b>1114.0</b> | <b>4249.6</b> |
| Participation des ET (gains d'efficacité, mesures tarifaires) (50 % Confédération/cantons) |                          |              |              | 42.4                                     | 101.8         | 135.1         | 161.9         | 441.2         |
| <b>Indemnités restantes Confédération</b>                                                  |                          |              |              | <b>973.3</b>                             | <b>1003.0</b> | <b>1019.7</b> | <b>1033.1</b> | <b>4029.0</b> |
| Projets Confédération (Repeater 3G/4G)                                                     |                          |              |              | 8.0                                      | 8.0           | 8.0           | 8.0           |               |
| <b>Total part Confédération</b>                                                            |                          |              |              | <b>981.3</b>                             | <b>1011.0</b> | <b>1027.7</b> | <b>1041.1</b> | <b>4061.0</b> |
| Planification financière Confédération                                                     | 919.5                    | 936.1        | 952.1        | 952.0                                    | 971.0         | 990.4         | 1010.2        | 3923.6        |
| <b>Variation avec la planification financière</b>                                          |                          |              |              | <b>29.3</b>                              | <b>40.0</b>   | <b>37.3</b>   | <b>30.8</b>   | <b>137.4</b>  |
| Différence/année précédente (Mio CHF)                                                      |                          |              |              | 29.2                                     | 29.7          | 16.7          | 13.4          |               |
| Différence/année précédente (%)                                                            |                          |              |              | 3.1%                                     | 3.0%          | 1.6%          | 1.3%          |               |

A noter qu'une approche visant à réduire le besoin d'indemnités en sélectionnant des projets susceptibles de bénéficier d'indemnités fédérales, a contrario de projets financés uniquement par les cantons, n'a pas été jugée appropriée. En effet, ceci conduirait à ne pas respecter la disposition de l'art. 30 LTV, selon lequel la Confédération finance les coûts non couverts de TRV à hauteur de 50 %.

## 2.4 Détermination du crédit d'engagement

Compte tenu des difficultés financières de la Confédération (voir notamment le programme de stabilisation des finances fédérales 2017–2019<sup>8</sup>), le Conseil fédéral s'est prononcé le 18 novembre 2015 pour un crédit d'engagement de 3970 millions de francs, alloué au transport régional de voyageurs pour les années 2018–2021. C'est sur cette base que le projet a été mis en consultation au cours du premier semestre 2016 (voir ch. 2.5).

Le Conseil fédéral partait alors du principe que le financement du système de mesure de la qualité du TRV (QMS TRV) était assumé par les ET. Dans le cadre de l'élaboration du budget 2017, il est apparu que la Confédération prendrait en fait en charge les coûts du QMS, pour un montant de 10,4 millions de francs sur la période 2018-2021. Ainsi, alors que la consultation était encore en cours, le montant global du crédit d'engagement a dû être revu à la baisse, et ramené à 3959,6 millions de francs. Par ailleurs, le budget 2017 a été révisé à 951,1 millions de francs pour la même raison (moins 1 million de francs). Malgré cette baisse, les moyens fédéraux permettent de financer l'ensemble de l'offre TRV prévue pour 2017.

Le montant du crédit d'engagement TRV a été réparti comme suit dans le plan financier du 24 août 2016:

Tableau 3

### Répartition du crédit d'engagement TRV proposé pour les années 2018 à 2021

| Année                  | Crédit d'engagement TRV<br>(Mio de francs) | Evolution par rapport à l'année<br>précédente |
|------------------------|--------------------------------------------|-----------------------------------------------|
| 2017                   | 951,1                                      | (base)                                        |
| 2018                   | 949,4                                      | -0,2 %                                        |
| 2019                   | 968,4                                      | +2,0 %                                        |
| 2020                   | 1014,4                                     | +4,8 %                                        |
| 2021                   | 1027,4                                     | +1,3 %                                        |
| <b>Total 2018–2021</b> | <b>3959,6</b>                              |                                               |

Tableau 4

### Comparaisons relatives au crédit d'engagement TRV proposé

| en Mio CHF                                                    | Budget<br>2017* | Période du crédit d'engagement TRV 2018-2021 |              |               |               |                 |
|---------------------------------------------------------------|-----------------|----------------------------------------------|--------------|---------------|---------------|-----------------|
|                                                               |                 | 2018                                         | 2019         | 2020          | 2021          | Σ 2018-<br>2021 |
| Evaluation du besoin d'indemnités TRV<br>(part Confédération) | 951.1           | 981.3                                        | 1011.0       | 1027.7        | 1041.1        | 4061.0          |
| <b>Crédit d'engagement TRV</b>                                |                 | <b>949.4</b>                                 | <b>968.4</b> | <b>1014.4</b> | <b>1027.4</b> | <b>3959.6</b>   |
| Différence par rapport à la situation 2017                    |                 | -1.7                                         | 17.3         | 63.3          | 76.3          | 155.2           |
| Différence avec le besoin d'indemnités<br>estimé              |                 | 31.9                                         | 42.6         | 13.3          | 13.6          |                 |

\* Situation août 2016

La Confédération participera ainsi à raison de plus de 155 millions de francs aux coûts supplémentaires estimés pour les années 2018–2021, par rapport à la situation budgétée pour 2017 (situation août 2016). Sur l'ensemble de la période, la croissance annuelle moyenne serait de 2 %, ce qui représente encore un des plus forts taux de croissance parmi les domaines d'activité de la Confédération.

La croissance des moyens est toutefois différente selon les périodes de commande. Alors que la croissance moyenne pour la période 2018–2019 ne sera que de 0.9 % par an, le retour à un rythme de croissance plus élevé est prévu pour 2020–2021. La raison du ralentissement temporaire des indemnités est la situation budgétaire tendue, qui rend nécessaire une réduction générale de la croissance des dépenses de la Confédération (voir plan financier 2018–2020<sup>9</sup> et programme de stabilisation 2017–2019).

En ce qui concerne la situation financière difficile pour 2018, l'OFT a fait part aux cantons et aux entreprises dès décembre 2015 des conséquences pour les parties prenantes (voir ch. 3.2 et 3.6 ci-après). Si, dans ce contexte, les cantons et entreprises réussissent à reporter certains projets, ou en assumer le financement, on peut considérer que les moyens alloués permettront de satisfaire dans l'ensemble les besoins exprimés au cours de la période considérée. En effet, à compter de 2020, la différence entre les besoins estimés et les moyens alloués sera de l'ordre de 13 millions de francs. L'expérience montre que cette différence devrait pouvoir se résorber au cours de la procédure de commande. Cette situation reposera cependant sur le fait que les autres leviers, décrits au ch. 2.3 du présent message seront bien mis en œuvre.

En approuvant le crédit d'engagement tel qu'il est défini ci-dessus, l'Assemblée fédérale permettra à la Confédération de tenir dans l'ensemble ses engagements en matière de cofinancement du TRV et contribuera simultanément à accroître la sécurité sur le plan de la planification pour toutes les parties impliquées. Elle aura en outre l'assurance que les montants sont compatibles avec le plan financier 2018–2020. Si, lors des délibérations annuelles sur les crédits budgétaires, le Parlement devait décider de ne pas approuver les montants prévus par le Conseil fédéral dans la planification financière, les indemnités garanties par contrat ne pourraient être versées qu'au titre du crédit budgétaire de l'année suivante. Les conventions d'offre conclues avec les entreprises de transport stipuleront donc qu'il sera uniquement possible de verser les moyens financiers alloués par le Parlement dans le cadre de l'approbation du budget. Conformément à la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions (LSu)<sup>10</sup>, la Confédération serait tenue de verser des intérêts moratoires sur ces indemnités versées tardivement.

Dans l'hypothèse où les moyens fédéraux seraient insuffisants pour financer sa part des prestations TRV planifiées par les cantons, il conviendrait alors que la Confédération définisse des priorités pour l'allocation de ses ressources supplémentaires, pour les années 2018 à 2021. Compte tenu des itérations encore nécessaires pour confirmer le contenu et l'année de mise en service des différents projets, le présent projet ne fait pas état de ces priorités. Celles-ci seront définies dans le cadre de la procédure de commande TRV, et en accord avec les cantons co-commanditaires.

<sup>9</sup> [www.efd.admin.ch> page d'accueil>rapports financiers>budget assorti d'un plan intégré des tâches et des finances](http://www.efd.admin.ch/page/d'accueil/rapports-financiers/budget-assorti-d'un-plan-integre-des-taches-et-des-finances)

<sup>10</sup> RS 616.1

## 2.5 **Résultat de la consultation**

Le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) de consulter les cantons, les partis politiques, les associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national, les associations faîtières de l'économie qui œuvrent au niveau national et les autres milieux intéressés sur le projet de crédit d'engagement relatif au financement des prestations du TRV. La consultation s'est déroulée du 13 avril au 14 juillet 2016.

Au total, 77 prises de position ont été reçues, dont celles de 26 gouvernements cantonaux, 6 partis politiques, 8 associations faîtières, 17 organisations, ainsi que celles des entreprises de transports régional indemnisées (de manière individuelle ou représentées par des associations). Le rapport complet de la consultation est disponible sur le site internet du Conseil fédéral<sup>11</sup>.

### **Principe du crédit d'engagement**

La modification de l'art. 30a, LTV, visant à remplacer le plafond de dépenses par un crédit d'engagement est acceptée par la quasi-totalité des instances ayant répondu. Seules l'Union Démocratique du Centre (UDC) et l'Union Suisse des Paysans (USP) s'opposent au principe même du crédit d'engagement.

En revanche, l'art. 2 du projet d'arrêté fédéral fait l'objet de fortes critiques, voire de demandes de retrait. Cet article dispose que seule une partie du crédit d'engagement sera libérée (montant correspondant à la période d'horaire 2018–2019), et que le Conseil fédéral se prononcera avant la fin de février 2019 sur la répartition du solde du crédit (période de commande 2020–2021).

Pour les cantons, certaines ET, certains partis politiques et les syndicats, cet article a pour effet de compromettre immédiatement l'optimisation de la planification visée par le crédit d'engagement. Il est demandé que la Confédération libère le crédit d'engagement globalement pour quatre ans et non par étapes. L'UTP n'est pas contre le principe de libérer les fonds en deux fois, mais relève que la décision interviendrait trop tardivement pour être prise en compte de manière efficace.

### **Moyens alloués**

Une grande majorité des prises de position salue l'intention d'augmenter les moyens alloués au TRV pour la période 2018–2021, malgré le contexte difficile des finances fédérales. Cependant le montant est jugé insuffisant, en particulier par les cantons, représentés par la Conférence des directeurs cantonaux des transports publics (CTP).

La CTP demande en effet que le crédit d'engagement soit porté à 4104 millions de francs pour la période 2018–2021. Ce montant repose sur le principe que la prise en charge des surcoûts estimés pour les années 2018 à 2021 (882 millions de francs) devrait être assumée pour un tiers par la Confédération, un tiers par les cantons et un tiers par les ET, soit 294 millions de francs pour chaque partie. Il est donc demandé à la Confédération d'élever le crédit d'engagement de 134 millions de francs sup-

<sup>11</sup> [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2016 > DETEC

plémentaires pour quatre ans (par rapport au montant de 3970 millions de francs mis en consultation). L'UTP rejoint cette évaluation.

Les principaux arguments avancés pour justifier une plus forte contribution de la Confédération sont les suivants:

- Les cantons attendent que la Confédération respecte la parité s'agissant du financement des prestations TRV, et ce dès la première période de commande concernée 2018–2019. Les budgets serrés ne permettent pas aux cantons de prendre en charge les surcoûts qui incombent à la Confédération.
- Pour une majorité des instances, les tarifs des transports publics atteignent aujourd'hui le seuil de tolérance de la clientèle. De nouvelles hausses marquantes de tarif pourraient induire une stagnation voire un recul de la demande, ainsi qu'un report modal vers le transport motorisé individuel.
- Les ET ont des approches nuancées concernant les gains d'efficacité, mais elles s'accordent pour conclure que ces effets sont limités. Par ailleurs du côté des partis et des organisations, le Parti socialiste suisse (PS) et les syndicats soulignent les effets qu'auraient des mesures d'économies sur les aspects sociaux et sécuritaires au sein des entreprises de transport.

A noter qu'une dizaine d'instances, proposent un montant encore supérieur (jusqu'à 4282 millions de francs). A l'inverse, l'UDC et l'USP refusent le principe d'une hausse des moyens alloués au TRV.

### **Autres remarques**

Certaines instances ont saisi l'opportunité de cette consultation pour émettre des propositions ou des critiques par rapport à la situation actuelle. Ainsi, la problématique de la hausse des coûts a été abordée à plusieurs reprises. La question de la détermination des quotes-parts cantonales pour quatre ans a également été soulevée.

### **Prise en compte du résultat de la consultation**

Compte tenu de la situation budgétaire tendue de la Confédération, le Conseil fédéral ne voit pas de possibilité d'adapter le montant du crédit d'engagement, tel que demandé par un grand nombre de parties lors de la consultation. Il n'est pas non plus question d'envisager une réduction du montant. Les autres propositions ou remarques pourront partiellement être étudiées dans le cadre du projet de réforme du TRV.

## **2.6 Perspectives**

### **Mandat du Parlement, d'analyser et de réformer le système TRV**

Avec le crédit d'engagement TRV, le cadre du développement du TRV sera fixé pour quatre ans. Au delà, il est nécessaire d'agir à moyen-long terme. Le Parlement a chargé le Conseil fédéral, par la motion 13.3663 «Transport régional de voyageurs. Garantie du financement et harmonisation de la procédure de commande», de présenter des mesures destinées à assurer le financement à long terme du TRV, harmo-

niser et simplifier la procédure de commande dans le secteur du transport régional de voyageurs et, d'autre part, de mieux coordonner la planification des offres avec l'aménagement des infrastructures ainsi qu'avec le financement, tout en créant des bases durables pour l'ensemble du système.

### **L'OFT a établi une première analyse et discuté avec les majeures parties prenantes**

L'OFT a établi différentes analyses. D'une part, une évaluation de la procédure de commande a été menée. D'autre part l'OFT a constitué un groupe d'experts, qui a examiné les différentes propositions de réorganisation du pilotage et du financement du TRV, et formulé des recommandations. L'OFT a discuté de ces propositions avec différentes parties prenantes et en a tiré des conclusions.

### **Décision du Conseil fédéral sur la suite à donner**

Le 22 juin 2016, le Conseil fédéral a chargé le DETEC d'élaborer un projet de réforme du TRV à mettre en consultation au plus tard d'ici à la fin de 2018. Les cantons étant co-commanditaires du TRV, la Confédération les impliquera en tant que partenaires égaux. Les entreprises de transport seront, elles aussi, étroitement liées aux travaux.

## **2.7                      Commentaire des dispositions**

### **Modification de l'art. 30a LTV**

La LTV dispose à l'art 30a que l'indemnisation des prestations de transport régional commandées soit établi dans le cadre d'un plafond de dépenses de quatre ans. Le Conseil fédéral propose que le plafond de dépenses soit remplacé par un crédit d'engagement. Avec cette modification, le fait que des engagements pluriannuels envers des tiers soient contractés lors de la conclusion de commandes d'offres biennuelles, sera pris en compte. Selon les dispositions de la LFC, le Parlement doit solliciter un crédit d'engagement pour de telles conventions. Avec un crédit d'engagement la Confédération pourrait communiquer de manière plus claire et plus contraignante vis-à-vis des autres parties prenantes du TRV, à savoir les cantons ou les ET. Pour mémoire, les indemnités TRV comprennent le financement des prestations de transport mais également celui des coûts subséquents d'investissements de longue durée, comme ceux des véhicules ferroviaires. Une meilleure sécurité quant aux futurs crédits TRV permettrait de planifier au mieux les différents projets.

### **Suppression de l'art. 66 LTV**

La disposition transitoire de l'art. 66 LTV, devenue obsolète, peut être supprimée.

### **Arrêté fédéral portant allocation d'un crédit d'engagement destiné à l'indemnisation des prestations de transport régional de voyageurs pour les années 2018 à 2021**

Sous réserve de l'approbation de la modification de la LTV décrite ci-dessus, l'arrêté fixe le montant global des moyens fédéraux alloués pour le crédit d'engage-

ment TRV, à savoir 3959,6 millions de francs pour les années 2018 à 2021. Il permet de confirmer les montants alloués jusqu'en 2019. Pour les années 2020 et 2021, le Conseil fédéral pourrait libérer les moyens dans un deuxième temps, ce qui lui laisserait encore la possibilité de réagir si les conditions cadres de la politique financière venaient à changer d'ici là. Les itérations ayant permis d'aboutir à ce montant sont présentées au ch. 2.2 à 2.4.

### **3 Conséquences**

#### **3.1 Conséquences pour la Confédération**

##### **3.1.1 Conséquences financières**

S'il est adopté comme proposé, le crédit d'engagement TRV permettra d'allouer une hausse modérée des moyens destinés au TRV sur la période considérée, tout en tenant compte des contraintes financières de la Confédération.

##### **3.1.2 Conséquences sur l'état du personnel**

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

#### **3.2 Conséquences pour les cantons**

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

Les cantons (ainsi que les ET) ont été informés par l'OFT qu'en 2018, les moyens fédéraux à disposition seront légèrement en retrait par rapport à 2017, ce qui induit les conséquences suivantes pour la période d'horaire 2018/2019:

- Les éventuels surcoûts devront être financés de préférence par des gains supplémentaires d'efficience, par une mesure tarifaire en décembre 2017 ou par des indemnités additionnelles des cantons. En 2018, la Confédération n'assumera pas de surcoûts, et en 2019, les moyens augmenteront légèrement.
- Il faudra réexaminer les aménagements de l'offre prévus, et notamment envisager un report à 2020 voire au-delà.
- Le financement des répéteurs 3G/4G, initialement prévu dès 2018, ne pourra pas avoir lieu avant 2020.
- La Confédération ne pourra approuver les moyens d'exploitation que si les cantons garantissent de financer seuls les coûts subséquents en 2018 et 2019.

### **3.3 Conséquences économiques**

Par rapport à la situation actuelle, le crédit d'engagement TRV tel qu'il est proposé pour les années 2018–2021 permettra de concrétiser certaines améliorations d'offre et de qualité des transports régionaux. Ceci favorise l'attrait des transports publics et améliore la desserte du territoire, ce qui constitue un avantage pour l'économie suisse.

### **3.4 Conséquences sanitaires et sociales**

Parmi les investissements figurent l'amélioration de certains matériels roulants en vue de répondre aux exigences de la LHand.

### **3.5 Conséquences environnementales**

Par rapport à la situation actuelle, le crédit d'engagement TRV tel qu'il est proposé pour les années 2018–2021 permettra d'une part de réaliser certaines extensions d'offre, d'autre part de financer des coûts subséquents d'investissements, permettant d'améliorer l'attrait des transports en commun par rapport au transport individuel.

### **3.6 Autres conséquences**

#### **Conséquences pour les entreprises de transport du TRV**

Les entreprises de transport ont été informées, au même titre que les cantons, de la stabilité des ressources fédérales en 2018, et des moyens alloués les années suivantes. Ces derniers sont supposés être suffisants dès 2020 si les entreprises confirment leurs efforts en matière de gains d'efficacité ou de hausses tarifaires, leviers qui relèvent de leur responsabilité.

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

### **4.1 Relation avec le programme de la législature**

Le projet a été annoncé dans le message du 27 janvier 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019<sup>12</sup> et dans l'arrêté fédéral du 14 juin 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> FF 2016 981, ici 1100

<sup>13</sup> FF 2016 4999, ici 5002

## **4.2 Relation avec les stratégies du Conseil fédéral**

Le projet n'est pas en relation directe avec une des stratégies nationales du Conseil fédéral.

## **5 Aspects juridiques**

### **5.1 Constitutionnalité et légalité**

L'Assemblée fédérale est habilitée à voter le présent arrêté financier en vertu de l'art. 167 de la Constitution (Cst)<sup>14</sup>.

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

L'arrêté fédéral repose également sur l'art. 28 LTV en vertu duquel la Confédération indemnise les prestations du transport régional de voyageurs.

### **5.2 Forme des actes à adopter**

#### **5.2.1 Modification de loi**

Conformément à l'art. 164 Cst. et à l'art. 22, al. 1, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl)<sup>15</sup>, l'Assemblée fédérale édicte sous la forme d'une loi fédérale toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit, ce qui est le cas du présent projet de modification de loi (LTV). Celui-ci est soumis au référendum.

#### **5.2.2 Arrêté fédéral**

Conformément à l'art. 163, al. 2, Cst., et à l'art. 25, al. 2, LParl, l'acte à adopter revêt la forme d'arrêté fédéral simple (qui n'est pas sujet au référendum).

### **5.3 Frein aux dépenses**

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

<sup>14</sup> RS 101

<sup>15</sup> RS 171.10

## **5.4 Conformité à la loi sur les subventions**

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

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

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

Selon l'art. 28, al. 1 de la LTV, les prestations de transport régional sont commandées conjointement par la Confédération et les cantons. Or, comme indiqué au ch. 1.2, la quasi totalité des lignes de transport régional n'est pas rentable. Les entreprises de transport sont indemnisées pour les coûts non couverts selon les comptes planifiés. Ainsi, sans les moyens publics de la Confédération et des cantons, les prestations de transport régional ne sauraient exister, et la desserte de toutes les régions telle que visées à l'art 81a Cst ne pourrait pas être assurée.

En cas de réduction substantielle des contributions fédérales prévues, les cantons pourraient en principe assumer la part des indemnités non assumées par la Confédération. Toutefois, comme relevé avec vigueur lors de la consultation, cette situation n'est pas acceptable par les cantons. Ainsi une baisse substantielle des moyens mis à disposition des entreprises conduirait à une réduction de l'offre de transport régional. Ceci impliquerait un report modal sur le transport individuel, avec des conséquences négatives pour l'économie comme pour l'environnement (voir ch. 3.3 et 3.5).

A noter que, comme présenté au ch. 2.6, l'OFT a évalué la procédure de commande du TRV<sup>16</sup> et mis en place un groupe d'experts, qui a formulé de premières idées de réforme. Suites aux conclusions du rapport d'expert, les services fédéraux, les cantons et les entreprises de transport ont admis la nécessité de perfectionner le système actuel, notamment sur deux points centraux: comment répartir aussi judicieusement que possible les compétences entre la Confédération et les cantons, et comment créer davantage d'incitations à l'action entrepreneuriale et au gain d'efficacité. En juin 2016, le Conseil fédéral a chargé le DETEC d'élaborer un projet de réforme du TRV à mettre en consultation au plus tard d'ici à la fin de 2018.

### **5.4.2 Pilotage matériel et financier**

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

<sup>16</sup> [www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-52356.html](http://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-52356.html)

Comme indiqué au ch. 1.2, la «procédure de commande» permet de définir les indemnités versées par ligne, pour une période de deux années d'horaire. Une fois les offres négociées et mises au net, les commanditaires et les ET signent les conventions d'offre dans lesquelles les indemnités et leur répartition entre la Confédération et les cantons sont réglées pour deux ans. Si le montant total des commandes TRV d'un canton dépasse la quote-part cantonale qui lui a été attribuée, le canton finance seul le dépassement.

Par ailleurs, l'OFT contrôle a posteriori les comptes annuels des entreprises bénéficiant d'indemnités TRV, selon l'art. 37, LTV et les dispositions de l'OCEC.

### **5.4.3 Procédure d'octroi des subventions**

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

Lors de l'évaluation de la procédure de commande en 2014, il a été relevé que tant du point de vue des commanditaires que des prestataires, la procédure de commande contribue à faire du TRV un service public efficace et efficient. Des potentiels d'amélioration ont toutefois été proposés (réduction des frais de procédure, gains d'efficacité et de transparence, meilleure adéquation et prévisibilité des moyens fédéraux ...).

