



21.039

## Message relatif à une modification de la loi sur le transport de voyageurs

(Réforme du transport régional de voyageurs et de la présentation  
des comptes)

du 4 juin 2021

---

Messieurs les Présidents,  
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'une modification de la loi sur le transport de voyageurs, en vous proposant de l'adopter.

Nous vous proposons simultanément de classer les interventions parlementaires suivantes:

- |      |   |         |  |
|------|---|---------|--|
| 2014 | M | 13.3663 | Transport régional de voyageurs. Garantie du financement et harmonisation de la procédure de commande (E 10.12.13, Commission des transports et des télécommunications CE; N 6.5.14) |
| 2020 | P | 19.4387 | Répartition des compétences de surveillance sur le transport régional de voyageurs (E 11.3.20, Commission de gestion CE)   |
| 2020 | P | 19.4388 | Bénéfices dans le secteur du transport régional de voyageurs subventionné (E 11.3.20, Commission de gestion CE)  |

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

4 juin 2021

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Guy Parmelin  
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

## Condensé

*La présente modification de la loi sur le transport de voyageurs simplifie la réglementation des transports publics et l'adapte à l'évolution de ces dernières années. De plus le service public des transports publics sera encore renforcé. Pour y parvenir, il s'agit d'augmenter la transparence, d'uniformiser les instruments et les processus de commande du transport régional de voyageurs, et de clarifier les responsabilités. La réglementation proposée permettra d'accroître l'efficacité des transports publics. Le traitement des affaires impliquant CarPostal SA et BLS SA a montré que les dispositions régissant les subventions doivent être clarifiées et les contrôles précisés.*

### Contexte

*Les transports publics (TP) sont un pilier central du bon fonctionnement de la vie quotidienne en Suisse: ils amènent deux millions et demi de personnes par jour au travail, dans les magasins ou sur leur lieu de loisirs. Ils relient les villages et les agglomérations entre eux ainsi qu'avec les centres et les villes de toutes les régions de Suisse et des régions étrangères voisines. En complément du trafic grandes lignes autofinancé, les lignes de transport régional de voyageurs (TRV) et de trafic local commandées contribuent notamment à la desserte systématique de toute la Suisse.*

*La plupart des gens se déplacent à l'échelle régionale, c'est pourquoi le TRV est un pilier pour une Suisse fonctionnelle et mobile. C'est un service public fort – une caractéristique de la Suisse – dont il faut prendre soin. Les exigences et les souhaits des cantons et des entreprises de transport, ainsi que les avancées de la numérisation, indiquent les domaines dans lesquels la loi sur le transport de voyageurs (LTV) doit être adaptée aux réalités nouvelles.*

*Suite aux affaires de subventions qui ont été récemment mises au jour, une vérification critique des bases légales s'impose. Dans tous les cas, des objectifs (réels ou présumés) de bénéfice ou des revendications de gains ont joué un rôle. Cependant, la poursuite d'un but lucratif est en contradiction avec la mission de service public des secteurs subventionnés des entreprises. Dès les suites de l'affaire CarPostal, l'Office fédéral des transports (OFT) a pris des mesures pour préciser les responsabilités et accroître la transparence.*

*Le présent projet de loi met en œuvre le mandat de la motion 13.3663 visant à modifier les bases du TRV (réforme du TRV). La consultation a été menée à cette fin en 2019. D'autre part, comme annoncé lors de la consultation, le projet de loi prévoit également l'inscription dans la loi des règles de présentation des comptes et de controlling. Une troisième partie du projet de loi a fait l'objet de la consultation sur la mobilité multimodale: il s'agit des dispositions relatives à la plate-forme de distribution et de celles qui concernent la protection des données, qui requièrent également une modification de la LTV.*

*Ce projet de loi ne concerne pas les efforts déployés dans la gestion de la crise du COVID-19. Le 25 septembre 2020, le Parlement a adopté des mesures d'urgence pour aider les TP et le fret ferroviaire à faire face à la crise du COVID-19. La crise a*

également contribué à généraliser le travail à domicile et fortement réduit l'utilisation des transports publics pendant certaines périodes. Reste à savoir si cet effet sera durable et affectera sur le long terme les capacités nécessaires aux TP, ce qui sera évalué dans le cadre des processus de planification normaux.

### **Contenu du projet**

*Les modifications apportées à la LTV permettront de perfectionner le système actuel. Le projet de loi contribue à rendre la procédure de commande du TRV plus efficace et plus simple. Les conditions générales sont clarifiées et les responsabilités mieux définies grâce à des règles de présentation des comptes plus précises et à des adaptations touchant le futur système de surveillance et de controlling. En ce qui concerne les incitations appropriées pour les entreprises de transport, l'utilisation des excédents est précisée. Des conventions d'objectifs pluriannuelles entre les commanditaires et les entreprises de transport accroissent la sécurité de planification et le caractère contraignant. Un étalonnage national des performances crée une plus grande transparence et incite à améliorer l'efficacité. Une option élargie de promotion des innovations répond à la demande des entreprises de transport de financer plus largement l'innovation. Grâce à une nouvelle plate-forme numérique, la procédure de commande est simplifiée et harmonisée. Il est également prévu que les entreprises de transport exploitent une plate-forme de distribution commune, comme il en existe déjà avec la «plate-forme NOVA». Les dispositions relatives à la protection des données des voyageurs sont clarifiées et améliorées.*

## Table des matières

<b>Condensé</b>	<b>2</b>
<b>1 Contexte</b>	<b>6</b>
1.1 Nécessité d’agir et objectifs visés	6
1.1.1 Le transport régional de voyageurs, épine dorsale du transport public	6
1.1.2 Les cantons et la Confédération commandent conjointement le TRV	6
1.1.3 Environ la moitié des coûts du TRV sont indemnisés par la Confédération et par les cantons	6
1.1.4 Motion, travaux préparatoires thématiques et mandat du Conseil fédéral	7
1.1.5 Des principes modernes pour les TP	8
1.1.6 Délimitation du présent projet par rapport au projet Répartition des tâches II et au crédit-cadre de cautionnement	10
1.1.7 Améliorations déjà réalisées: crédits d’engagement quadriennaux et instruments perfectionnés	10
1.2 Solutions étudiées et solution retenue	11
1.2.1 Solutions étudiées	11
1.2.2 Solution retenue: variante «Optimisation»	16
1.3 Relation avec le programme de la législature et avec le plan financier, ainsi qu’avec les stratégies du Conseil fédéral	17
1.4 Classement d’interventions parlementaires	17
<b>2 Procédure préliminaire, consultation comprise</b>	<b>19</b>
2.1 Procédure préliminaire	19
2.2 Procédure de consultation et aperçu des résultats	19
<b>3 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen</b>	<b>21</b>
<b>4 Présentation du projet</b>	<b>22</b>
4.1 Réglementation proposée	22
4.1.1 Ajustements concernant la surveillance et le contrôle	22
4.1.2 Conventions d’objectifs sur quatre à six ans entre les commanditaires et les entreprises de transport	24
4.1.3 Étalonnage national des performances et transparence au niveau des indices	26
4.1.4 Préciser la réglementation légale en matière d’utilisation des excédents	27
4.1.5 Possibilités de financement pour les innovations	28
4.1.6 Plate-forme centrale de commande pour le TRV	30
4.1.7 Commande fonctionnelle de blocs de coûts généraux	30
4.1.8 Optimisation des conditions de participation de la Confédération à l’indemnisation	31

4.1.9	Établissement de la plate-forme commune de distribution des prestations de mobilité	32
4.1.10	Traitement des données	33
4.2	Adéquation des moyens requis	34
4.3	Mise en œuvre	34
<b>5</b>	<b>Commentaire des dispositions</b>	<b>35</b>
<b>6</b>	<b>Conséquences</b>	<b>46</b>
6.1	Conséquences pour la Confédération	46
6.1.1	Conséquences financières	46
6.1.2	Conséquences sur l'état du personnel	46
6.2	Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne	46
6.3	Conséquences économiques	47
6.4	Conséquences sociales	47
6.5	Conséquences environnementales	47
6.6	Autres conséquences	48
<b>7</b>	<b>Aspects juridiques</b>	<b>48</b>
7.1	Constitutionnalité	48
7.2	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	48
7.3	Forme de l'acte à adopter	48
7.4	Frein aux dépenses	48
7.5	Conformité aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale	49
7.6	Conformité à la loi sur les subventions	49
7.7	Délégation de compétences législatives	49
7.8	Protection des données	49
<b>Loi sur le transport de voyageurs (LTV) (Réforme du transport régional et de la présentation des comptes) (Projet)</b>		<b>FF 2021 1586</b>

---

## Message

### **1 Contexte**

#### **1.1 Nécessité d’agir et objectifs visés**

##### **1.1.1 Le transport régional de voyageurs, épine dorsale du transport public**

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 qu’ils puissent passer aux transports publics grandes lignes. La demande (en voyageurs-kilomètres) de TRV a augmenté de 40 % entre 2008 et 2019, soit une moyenne de 3,4 % par an. Le rail, en particulier, a connu une forte croissance au cours de cette période. Il représente environ 80 % du TRV. Selon les perspectives de transport de la Confédération mises à jour en 2016, cette tendance se poursuivra. La demande de transports publics de voyageurs – calculée à partir de 2010 – augmentera par exemple de 51 % d’ici à 2040 et doublera même dans certaines régions comme Zurich-Winterthur ou dans l’Arc lémanique. Il est impossible de prédire pour l’instant dans quelle mesure la crise du COVID-19 et ses répercussions, par exemple en termes de travail à domicile, auront un impact durable sur cette évolution.

##### **1.1.2 Les cantons et la Confédération commandent conjointement le TRV**

Aujourd’hui, la Confédération et les cantons commandent conjointement les prestations de TRV requises auprès des différentes entreprises de transport. La Confédération ne participe pas à la commande des offres de transport local (desserte capillaire dans les villes), des offres sans fonction de desserte (transport purement touristique) et de certaines offres de transport régional qui ne répondent pas aux critères de la Confédération. Le transport 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 transport grandes lignes sont plus libres, dans le cadre de la concession, d’adapter l’offre de prestations et d’utiliser d’éventuels excédents.

##### **1.1.3 Environ la moitié des coûts du TRV sont indemnisés par la Confédération et par les cantons**

Malgré la forte demande, l’offre de prestations ne peut pas couvrir 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 de prestations varie entre les régions rurales et urbaines. La desserte des régions périphériques par des services de transport régional adéquats,

au sens du service public, 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 la partagent en moyenne, bien que la part fédérale varie entre 27 et 80 % selon les cantons. En 2019, la Confédération et les cantons ont payé chacun environ un milliard de francs pour compenser les coûts non couverts du TRV. 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, de la loi du 20 mars 2009 sur le transport de voyageurs (LTV)<sup>1</sup>, versées par les cantons et les communes, par exemple pour financer des paires de courses supplémentaires («offres surobligatoires» du point de vue fédéral).

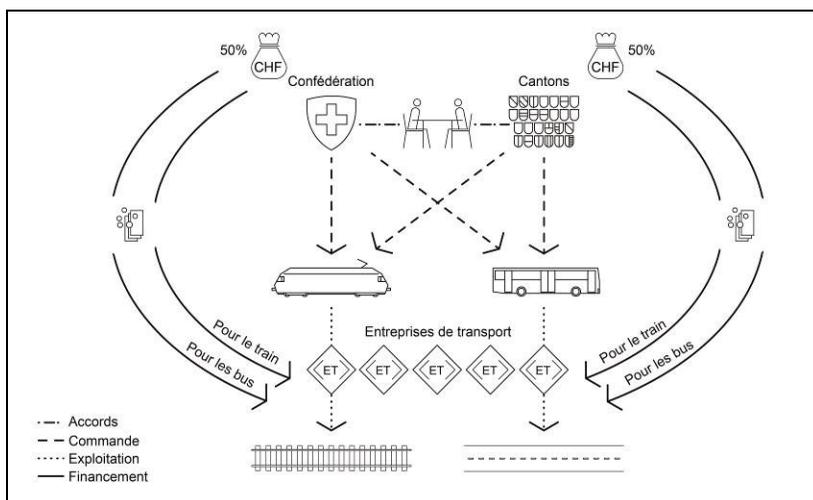


Figure 1: commande de TRV aujourd'hui

### 1.1.4 Motion, travaux préparatoires thématiques et mandat du Conseil fédéral

Les origines du présent projet remontent à la motion 13.3663 («Transport régional de voyageurs. Garantie du financement et harmonisation de la procédure de commande»). Cette motion demande au Conseil fédéral de présenter des propositions de réforme visant à accroître la sécurité de financement et de planification ainsi qu'à simplifier et à harmoniser la procédure de commande. Elle engage également le Con-

<sup>1</sup> RS 745.1

seil fédéral à soumettre au Parlement des propositions de réforme sur les moyens d'assurer à long terme le financement du TRV et de mieux en coordonner les prestations avec les aménagements infrastructurels décidés.

Par la suite, l'Office fédéral des transports (OFT) a commandé à l'été 2014 une évaluation de la procédure de commande et a mis sur pied un groupe d'experts composé de spécialistes d'entreprises de transport, d'entreprises de conseil, de cantons et de la Confédération en le chargeant d'établir un état des lieux.

Ladite évaluation<sup>2</sup> a mis en évidence que les entreprises de transport sont peu incitées à accroître leur efficacité. L'indemnité par voyageur-kilomètre (vkm) peut être utilisée comme un indicateur de l'efficacité du secteur: entre 2007 et 2010, l'indemnité par vkm est passée de 22,3 à 20,6 centimes/vkm. L'efficacité a été améliorée pendant cette période. Depuis 2010, cependant, l'indemnité par vkm stagne dans une large mesure, et avec elle l'efficacité du secteur. Il convient de rappeler que de nombreuses flottes ferroviaires ont été renouvelées à cette époque afin de répondre aux besoins actuels et futurs. Dans les années 2010 à 2019, l'indemnité moyenne par vkm a fluctué entre 20,6 et 21,3 centimes/vkm.

En novembre 2015, le groupe d'experts a présenté son rapport<sup>3</sup>, dans lequel il examinait des variantes et identifiait des options d'action. Le rapport souligne que l'ensemble du système des transports grandes lignes, régional et local, souffre d'interfaces difficiles à gérer. Bien que le processus de commande actuel ait fait ses preuves, il absorbe beaucoup de ressources, 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.

En juin 2016, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) de remanier le système du TRV avec le concours du Département fédéral des finances, 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, les entreprises de transport devraient être incitées à agir davantage de manière entrepreneuriale et à accroître leur efficacité.

### **1.1.5 Des principes modernes pour les TP**

Le présent projet vise à adapter la LTV aux évolutions de ces dernières années grâce à diverses mesures et à la préparer aux défis actuels et futurs. Les TP ont besoin de bases modernisées et actualisées pour continuer à remplir leur fonction de service public exemplaire. Il est essentiel que le TRV puisse suivre le rythme de l'évolution rapide de la situation. Les clients devraient bénéficier d'une offre de prestations de TP

<sup>2</sup> Évaluation de la procédure de commande du TRV (Ecoplan, 2014): [www.bav.admin.ch](http://www.bav.admin.ch) > Thèmes de A à Z > Transport régional de voyageurs.

<sup>3</sup> Rapport du groupe d'experts - Réforme du transport régional de voyageurs en Suisse (2015): [www.bav.admin.ch](http://www.bav.admin.ch) > Thèmes de A à Z > Transport régional de voyageurs.

de haute qualité, qu'il s'agit de renforcer en tant que pilier d'une Suisse performante et mobile.

La procédure de commande du TRV, actuellement complexifiée par de nombreuses interfaces, doit être simplifiée et harmonisée. Grâce à des conventions d'objectifs établies dans toute la Suisse, les entreprises de transport bénéficieront d'une plus grande sécurité de planification et d'une meilleure force obligatoire. De même, un étalonnage national des performances (*benchmarking*), qui permet de comparer la qualité et la rentabilité entre les entreprises de transport, les incitera à s'améliorer encore. La transparence accrue et l'incitation économique favorisent l'amélioration de l'efficacité des TP et garantissent que la qualité restera à haut niveau.

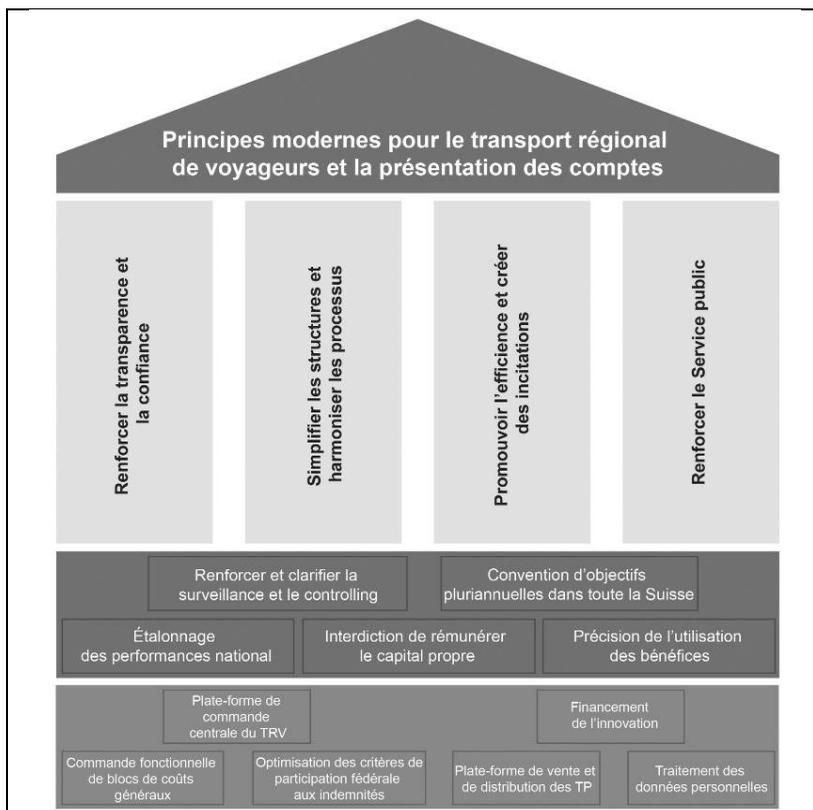


Figure 2 : éléments essentiels du projet

À la lumière des cas de subventions qui ont été récemment mis au jour, une transparence accrue dans le domaine financier est une préoccupation centrale du présent projet. Vraisemblablement, des entreprises de TP ont remis sciemment des soumissions

incorrectes pendant plusieurs années. Cela a conduit à convenir d'indemnités excessives avec les commanditaires (Confédération et cantons). Diverses mesures ont déjà été engagées pour renforcer la surveillance et le *controlling*; ces mesures seront désormais inscrites dans la loi. Le présent projet renforce la fiabilité du processus de soumission et augmente la transparence. Un aspect important de cette démarche est la description claire et la délimitation des responsabilités entre les commanditaires et les entreprises de transport. De même, des conditions-cadres claires sont fixées: l'utilisation des excédents est précisée et il est interdit d'inclure la rémunération du capital propre dans le calcul des coûts non couverts.

### **1.1.6 Délimitation du présent projet par rapport au projet Répartition des tâches II et au crédit-cadre de cautionnement**

Dans le cadre du projet Répartition des tâches II, le mandat du groupe de travail TP prévoyait l'examen d'un désenchevêtrement complet du domaine d'activités TRV. Il a été indiqué que si une séparation complète ne semblait pas avoir de sens, il était possible d'envisager une séparation partielle. Cependant, le projet est actuellement suspendu.

Le 17 décembre 2020, le Parlement a approuvé une prorogation du crédit-cadre de cautionnement d'un montant de 11 milliards de francs pour l'acquisition de moyens d'exploitation du TRV<sup>4</sup>. Grâce au cautionnement solidaire accordé par l'OFT au nom de la Confédération, toutes les entreprises de transport du TRV peuvent lever des capitaux étrangers à faible taux d'intérêt pour financer leur matériel roulant ou d'autres moyens d'exploitation.

### **1.1.7 Améliorations déjà réalisées: crédits d'engagement quadriennaux et instruments perfectionnés**

Depuis l'adoption de la motion 13.3663 et l'évaluation de la procédure de commande, plusieurs améliorations ont déjà été menées à bien: par exemple, en 2017, à la demande du Conseil fédéral, le Parlement a adopté un crédit d'engagement de 4 ans pour les années 2018–2021. À l'avenir également, le financement de la Confédération sera géré par des crédits d'engagement quadriennaux, conformément à l'art. 30a LTV. Puisque la procédure de commandes est biennale, un crédit d'engagement est nécessaire car les engagements sont pris pour plus d'un an. Les engagements sont garantis et un cadre à plus long terme est en place, ce qui a débouché sur un financement de la Confédération plus fiable et sur une meilleure planifiabilité. Les délibérations parlementaires sur le crédit d'engagement pour les années 2022–2025 sont prévues en 2021. 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.

<sup>4</sup> FF 2021 74

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 inter-cantonal des performances des cantons d'Argovie, Bâle-Campagne, Berne, Lucerne, Soleure, Saint-Gall et Thurgovie. Ce dernier n'a pas été établi à l'échelle nationale en Suisse. Les instruments juridiques existants, tels que les mises au concours et les conventions d'objectifs, n'ont été utilisés que sporadiquement jusqu'à présent. Toutefois, on observe une tendance à l'utilisation accrue des conventions d'objectifs et que des réseaux de bus ont été mis au concours. En outre, en œuvrant ensemble à la présente modification de la LTV, la Confédération, les cantons et les entreprises de transport ont abouti à une collaboration plus étroite, notamment entre les commanditaires.

## **1.2 Solutions étudiées et solution retenue**

Dans son rapport de novembre 2015, le groupe d'experts a identifié et examiné différentes options. Sur cette base, deux variantes ont été mises en consultation (cf. ch. 2): l'une nommée «Séparation partielle» et l'autre «Optimisation». Voici une présentation des solutions qui ont été étudiées et rejetées, ainsi que l'interprétation de la variante «Séparation partielle» qui a été rejetée lors de la consultation. La variante «Optimisation» est décrite ensuite comme la solution choisie.

### **1.2.1 Solutions étudiées**

#### **«Cantonalisation» du rôle de commanditaire trop radicale et coûteuse**

Sur la base des résultats des travaux, le DETEC et la Conférence des directeurs cantonaux des transports publics (CTP) ont pris la décision provisoire le 16 août 2017 de préciser les variantes «Optimisation» et «Séparation partielle». 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 de prestations TRV serait désormais 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 des transports publics. En effet, environ 60 % de lignes de chemins de fer 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 transport local disparaîtrait pratiquement, mais la coordination entre cantons deviendrait plus complexe. Dans le secteur ferroviaire, la coordination avec l'infrastructure et le transport 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 d'un coût disproportionné pour les cantons.

### **Il ne serait pas opportun que la Confédération commande seule l'offre ferroviaire de prestations**

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 transport 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 prestations de TRV a été renforcé grâce à l'adoption et à la mise en œuvre du projet Financement et aménagement de l'infrastructure ferroviaire «FAIF». Les cantons ont endossé ce nouveau rôle et ont planifié le TRV ferroviaire pour les étapes d'aménagement 2025 et 2035 du Programme de développement stratégique de l'infrastructure ferroviaire. Ils ont ainsi consolidé leur rôle de commanditaires du TRV. Avec le modèle précité, la Confédération deviendrait la seule commanditaire de l'offre ferroviaire de prestations de TRV. Les cantons ne commanderaient que les offres de bus; les interfaces entre train et bus seraient plus difficiles à gérer. Dans ce modèle, le cofinancement de l'offre ferroviaire de prestations par les cantons serait remis en question, ce qui nécessiterait d'éventuelles mesures de compensation supplémentaires. 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 a donc été rejeté.

### **Des mises au concours systématiques sont trop complexes et difficiles à mettre en œuvre**

Les mises au concours sont l'élément central d'une concurrence accrue dans les TP. Elles permettent de choisir l'exploitant avec le meilleur rapport qualité-prix. En ce qui concerne les appels d'offres pour le TRV, le Parlement a adopté en 2012 la proposition du Conseil fédéral de porter au niveau de la loi 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 novembre 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 politique du projet, formée de représentants des cantons et de la Confédération (OFT, Administration fédérale des finances). Dans leur rapport de synthèse du 22 août 2017 «Réforme du transport régional de voyageurs (TRV): Bases d'une décision sur les grandes lignes à adopter»<sup>5</sup>, la direction du projet et la direction générale du projet Réforme du TRV indiquent

<sup>5</sup> Réforme TRV – bases d'une décision sur les grandes lignes à adopter (2017): [www.bav.admin.ch](http://www.bav.admin.ch) > Thèmes de A à Z > Transport régional de voyageurs.

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, la Confédération et les cantons ont lancé 42 appels d'offres pour le TRV commandé conjointement. Un appel d'offres couvrait généralement plusieurs lignes dans une région. En outre, il y a eu une série d'appels d'offres pour le transport 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. Là aussi, les adjudications de gré à gré 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 (rail 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 du savoir-faire et 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.

### **Une standardisation des indemnités a été étudiée puis abandonnée**

Cette approche prévoyait de ne plus indemniser les coûts non couverts planifiés de chaque ligne. Au lieu de cela, une «indemnité standard» serait versée en cas d'adjudication directe, différenciée selon les régions et fixée par les commanditaires pour des faisceaux de lignes, des réseaux ou des sous-réseaux définis par kilomètre d'offre de prestations à hauteur de l'indemnité moyenne actuelle. Un plan de réduction de ces indemnités standard spécifié dans la convention d'objectifs créerait des incitations à une production plus efficiente. Les entreprises de transport dont la structure des coûts est inférieure à la moyenne pourraient faire des bénéfices et en disposer librement. La procédure de commande en serait simplifiée.

Malgré ces avantages, l'approche a été rejetée. Des réserves quant à la faisabilité ont été formulées, car la situation de départ diffère fortement d'une ligne à l'autre et il est techniquement difficile de fixer l'indemnité standard, comme l'ont montré des tentatives précédentes dans le canton de Zurich. L'étalonnage des performances, combiné

aux conventions d'objectifs, implique moins de difficultés de mise en œuvre et de conflits entre commanditaires et entreprises de transport.

### **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 gestionnaires du système fourniraient ces prestations en partie avec leurs propres ressources et en partie par des mandats confiés à des tiers. Ils seraient rémunérés 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, 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 de 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 du «Zürcher Verkehrsverbund» (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 *tarifaires* en Suisse, qui proposent toutes un tarif uniforme dans leur zone de validité. ZVV est la seule communauté *de transport* qui existe, et elle a été mise en place par la loi (en l'occurrence une loi cantonale) 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 du canton de Zurich du 6 mars 1988 sur le transport public de voyageurs (*Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr PVG*)<sup>6</sup>. L'entrée en vigueur de la PVG du canton de Zurich est antérieure à celle des dispositions légales fédérales régissant la procédure de commande en 1996. Alors que le RER Zurich couvre plusieurs cantons, le périmètre de ZVV ne dépasse que rarement les frontières

<sup>6</sup> ZH-Lex, n° 740.1

cantoniales. Le cofinancement par les cantons et communes avoisinants est réglé par contrat.

En tant que communauté de transport, ZVV est à la fois entreprise de transport et commanditaire. Elle assure une offre de prestations cohérente et assume des tâches de transport liées au marché (planification du réseau et de l'horaire, structuration de l'offre de prestations, tarification, etc.). Il s'agit d'un établissement dépendant du canton de Zurich.

Non seulement les obstacles au transfert du modèle ZVV vers d'autres régions de Suisse seraient importants, mais ils le seraient plus encore dans les modèles de cantonalisation et de régionalisation. En effet, non seulement il faudrait définir des espaces intercantonaux, mais il faudrait aussi que les entreprises de transport cèdent des compétences. Ces deux approches, – unités régionales et transfert de nombreuses compétences des entreprises de transport vers les commanditaires, – ont été clairement rejetées.

### **La variante «Séparation partielle» n'obtient pas la majorité en consultation**

Avec la variante «Séparation partielle», l'offre ferroviaire régionale de prestations serait toujours commandée conjointement par la Confédération et par les cantons, alors que l'offre de prestations de bus serait commandée uniquement par les cantons. Pour les cantons qui commandent également des transports locaux, la délimitation actuelle entre le TRV cofinancé et le transport local, qui n'est pas cofinancé par la Confédération, ne s'appliquerait donc plus dans le secteur des bus. La Confédération participerait au financement de l'offre de prestations de bus en versant une somme forfaitaire aux cantons. La variante «Séparation partielle» éliminerait la séparation entre bus régionaux et bus locaux. Les cantons pourraient ainsi utiliser le forfait fédéral des bus pour financer les deux types de transport.

Pour l'offre de prestations de bus, avec la variante «Séparation partielle», la Confédération ne prescrirait ni les critères de financement ni les valeurs cibles de qualité et d'exigences financières. Toutefois, la Confédération conserverait sa fonction de surveillance sur l'ensemble des TP, à savoir les compétences prévues par le droit des concessions, les règles minimales de présentation des comptes des entreprises de transport et le *benchmarking*. Les cantons devraient appliquer une procédure de commande commune et uniforme pour les lignes intercantionales. Cela n'empêchera pas pour autant que les entreprises de transport opérant dans plusieurs cantons puissent éventuellement être confrontées à des procédures différentes. En l'absence de réglementation cantonale, les règles fédérales relatives aux procédures de commande et aux conventions d'objectifs s'appliqueraient également, à titre subsidiaire, aux offres de transport commandées par les seuls cantons. Notons du reste que la variante «Séparation partielle» contiendrait les éléments essentiels de la variante «Optimisation» présentée ci-après.

La variante «Séparation partielle» préconisée par le Conseil fédéral n'a pas reçu un soutien suffisant lors de la consultation pour être poursuivie. C'est donc la variante «Optimisation» qui sert de base au présent projet.

## 1.2.2 Solution retenue: variante «Optimisation»

### **Maintien du financement commun du TRV par la Confédération et les cantons, renforcement des conventions d'objectifs et du *benchmarking***

Dans la variante «Optimisation», la Confédération et les cantons continuent à commander et à financer conjointement les offres du TRV par rail, bus, bateau et installations à câbles auprès des entreprises de transport. La coordination à moyen terme entre aménagement des infrastructures, offre de prestations et options de financement est améliorée par des conventions d'objectifs, où la Confédération et les cantons, en tant que commanditaires, conviennent avec les entreprises de transport de l'évolution à moyen terme de l'offre de prestations et des coûts. La procédure de commande sera également simplifiée grâce à une plate-forme de commande numérique. Un système national uniforme de *benchmarking* de la qualité et des coûts complète l'éventail des instruments mis en place.

### **Une plus grande attention aux innovations**

Les innovations sont encouragées. Elles sont définies dans les conventions d'objectifs et cofinancées via la procédure de commande et, en outre, par des programmes d'encouragement de l'innovation en transport de voyageurs, en particulier pour les projets d'innovation qui peuvent être appliqués ou transférés à plusieurs entreprises de transport.

### **Une réglementation plus claire des excédents**

Par ailleurs, les dispositions légales relatives à l'utilisation des excédents éventuels dans les secteurs du TRV commandé sont précisées. Comme auparavant, l'interdiction de prévoir des bénéfices dans les comptes prévisionnels s'applique. Les montants des indemnités correspondent aux coûts non couverts pour l'exploitation d'une ligne selon les comptes prévisionnels. Si l'entreprise de transport fonctionne avec une efficacité accrue, elle peut continuer à disposer librement d'un tiers de l'excédent. Comme auparavant, au moins deux tiers de l'excédent doivent être affectés à la réserve spéciale pour couvrir les déficits futurs du TRV commandé conjointement par la Confédération et par les cantons. Les valeurs seuils au-delà desquelles les excédents peuvent être librement utilisés sont supprimées. Ainsi, les fonds restent en grande partie dans le TRV commandé. Dans le cas des lignes mises au concours, les excédents éventuels doivent pouvoir être utilisés librement. On distingue ainsi un domaine plus proche du marché, géré par appels d'offres, où les entreprises de transport assument davantage de risques et devraient donc avoir une plus grande marge de manœuvre financière, et un domaine où l'offre de prestations de TRV reste adjudgée directement et où l'emploi des fonds est réglementé de manière plus restrictive.

### **Transparence accrue et responsabilités plus claires grâce à des adaptations de la tenue des comptes, de la surveillance et du *controlling***

La mise en œuvre des mesures basées sur les cas d'abus de subventions connus à ce jour requiert des adaptations juridiques. L'ordonnance du DETEC du 18 janvier 2011

sur la comptabilité des entreprises concessionnaires (OCEC)<sup>7</sup> a déjà été adaptée en vue de la révision des comptes annuels des entreprises de transport. D'autres adaptations des règles relatives à la tenue des comptes des entreprises de transport qui reçoivent des subventions et au système de surveillance et de contrôle requièrent des modifications des bases juridiques (section 7 de la LTV). Les mesures organisationnelles et opérationnelles prises à la suite de l'affaire CarPostal ont déjà été abordées et mises en œuvre indépendamment du présent projet de loi.

### **1.3 Relation avec le programme de la législature et avec le plan financier, ainsi qu'avec les stratégies du Conseil fédéral**

Le projet de réforme du transport régional de voyageurs a été annoncé dans le message du 27 janvier 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019<sup>8</sup> et dans l'arrêté fédéral du 14 juin 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019<sup>9</sup>. La coordination du projet entre la Confédération et les cantons a pris plus de temps que prévu, de sorte que l'adoption du message n'a plus été possible au cours de la législature 2015 à 2019, contrairement à ce qui avait été prévu.

Le projet de loi n'a pas de conséquences sur la planification financière de la Confédération, pas plus qu'il n'interfère avec les stratégies du Conseil fédéral.

### **1.4 Classement d'interventions parlementaires**

Motion 13.3663 CTT-CE, Transport régional de voyageurs. Garantie du financement et harmonisation de la procédure de commande

Le projet de loi met en œuvre des mesures qui permettent de mieux harmoniser l'offre de prestations de TRV avec les aménagements d'infrastructure décidés. Il comprend également les mesures requises par la motion et visant à harmoniser et à simplifier la procédure de commande afin de créer plus de sécurité de planification et de force obligatoire, tant pour les commanditaires que pour les entreprises de transport. Une mesure importante, le crédit d'engagement quadriennal, a déjà été adoptée par le Parlement en 2017 à la demande du Conseil fédéral pour les années 2018 à 2021. À l'avenir également, le financement par la Confédération sera contrôlé au moyen de crédits d'engagement quadriennaux. Le présent projet de loi permet d'atteindre l'objectif visé par la motion 13.3663.

*Postulat 19.4387 CdG-CE, Répartition des compétences de surveillance sur le transport régional de voyageurs*

Le projet ne modifie pas la répartition des compétences dans le domaine de la surveillance du TRV. La CdG-CE a constaté, en ce qui concerne l'affaire CarPostal, que la

<sup>7</sup> RS 742.221

<sup>8</sup> FF 2016 981 1048 1099

<sup>9</sup> FF 2016 4999 5002

répartition des compétences de surveillance est réglementée et qu'il est approprié que la responsabilité principale de la surveillance du TRV subventionné incombe à l'OFT. La coordination entre la Confédération et les cantons doit être améliorée. À cette fin, l'OFT a pris des mesures en dehors du présent projet, par exemple la consultation des cantons et l'échange avec ceux-ci concernant le controlling des prestations. L'OFT développe un nouveau concept de controlling du TRV subventionné d'ici la fin 2021 (cf. ch. 4.1.1). L'objectif est de vérifier de manière plus complète le montant correct et l'utilisation des subventions, tant dans les offres (comptes prévisionnels) que dans les comptes annuels des entreprises de transport. Dans le cadre de ces travaux, les rôles de la Confédération et des cantons en matière de contrôle des offres et des comptes annuels seront précisés de manière plus détaillée. De surcroît, il existe un échange annuel formalisé entre le Contrôle fédéral des finances (CDF), certains services cantonaux de contrôle des finances et la section Révision de l'OFT, dans le cadre d'un groupe de travail basé sur le concept du CDF pour la coordination des activités de surveillance dans les TP. La Conférence suisse des contrôles des finances a également participé à l'élaboration de mesures relatives à l'affaire CarPostal (par ex. la directive sur l'audit spécial des subventions). En outre, l'art. 37, al. 3, LTV a créé la base légale permettant à l'OFT d'échanger avec les services cantonaux des informations et des constatations issues des contrôles, ce qui permet d'atteindre l'objectif, visé par le postulat, d'une meilleure coordination de la surveillance.

*Postulat 19.4388 CdG-CE, Bénéfices dans le secteur du transport régional de voyageurs subventionné*

Le présent projet permet d'atteindre l'objectif visé par le postulat en précisant l'utilisation des excédents. Il prévoit que si les entreprises de transport réalisent un bénéfice grâce à une efficacité ou à une demande accrue, les deux tiers de cet excédent continueront à être versés dans une réserve spéciale, qui sera utilisée les années suivantes pour couvrir les pertes imprévues dans le secteur du TRV commandé conjointement par la Confédération et les cantons. En concertation avec la Confédération et les cantons, les entreprises peuvent – comme c'est déjà le cas aujourd'hui dans des cas exceptionnels – utiliser une partie de la réserve à d'autres fins dans le système de TP (par ex. pour l'assainissement des caisses de pension, les projets de recrutement et de reconversion, les projets d'innovation). Le présent projet élimine la disposition actuelle selon laquelle les réserves au-delà de certains seuils peuvent être utilisées librement. Ainsi, les deux tiers des excédents doivent rester dans le système des TP. Cette règle tient compte du fait que dans le système actuel, avec la prédominance de l'adjudication directe des mandats de prestations de TP, le cautionnement du capital étranger par la Confédération, l'indemnisation des coûts non couverts planifiés et la prise en charge des incidences financières induites par les crises externes (par ex. la crise du COVID-19), les entreprises de transport ne supportent pratiquement aucun risque entrepreneurial.

## **2 Procédure préliminaire, consultation comprise**

### **2.1 Procédure préliminaire**

Le mandat du Conseil fédéral du 22 juin 2016 de réformer le système du TRV se fondait sur l'évaluation de 2014 de la procédure de commande par l'OFT et sur le travail du groupe d'experts nommé par l'OFT (voir ch. 1.1.4).

Les travaux du projet mis en consultation sont basés sur les valeurs de référence établies d'après les recommandations du groupe d'experts et en collaboration avec la Conférence des directeurs cantonaux des transports publics (CTP).

En août 2017, les bases avaient été élaborés dans le cadre d'une vaste organisation de projet. La CTP et le DETEC ont alors décidé d'examiner plus en profondeur les deux variantes «Optimisation» et «Séparation partielle». Ce travail de fond s'est achevé au printemps 2018.

La consultation en deux variantes proposée au Conseil fédéral était basée sur ce travail de fond. En outre, le projet devait être réexaminé à la lumière de l'affaire CarPostal et d'autres affaires de subventions. Au second semestre 2018, ce projet de consultation a été préparé avec les deux variantes. Le Conseil fédéral a ouvert la consultation le 17 avril 2019.

### **2.2 Procédure de consultation et aperçu des résultats**

La consultation a duré jusqu'au 15 août 2019. Les documents de consultation contenaient un catalogue de 12 questions et 5 sous-questions. Les questions portaient sur des points fondamentaux de la réforme du TRV concernant la nécessité et les objectifs d'une réforme, sur des décisions fondamentales concernant le système, ainsi que sur le choix et la conception des deux variantes «Optimisation» et «Séparation partielle». Au total, 338 destinataires ont été invités à prendre position: les cantons, les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, les organisations faïtières nationales des communes, des villes et des régions de montagne ainsi que de l'économie, les entreprises de transport indemnisées en vertu de la LTV, les entreprises de bus concessionnaires qui n'opèrent que dans le transport local, les communautés de TP et d'autres organisations. Au total, l'OFT a reçu 85 prises de position. Ces derniers se répartissent à peu près également entre les cantons et les partis politiques, le secteur des transports publics et les organisations et associations<sup>10</sup>.

La grande majorité des instances consultées considèrent qu'une réforme est nécessaire. Les objectifs du projet TRV sont généralement bien accueillis, ceux qui trouvent que la situation actuelle est suffisamment bonne sont peu nombreux. Certains estiment que la réforme ne va pas assez loin.

<sup>10</sup> Le rapport sur les résultats de la consultation est disponible sur [www.admin.ch](http://www.admin.ch)  
> Droit fédéral > Consultations > Consultations terminées > 2019 > DETEC.

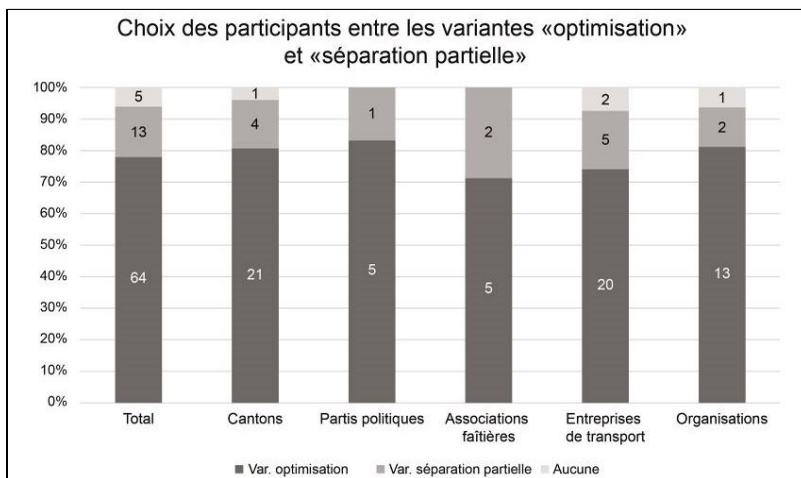


Figure 3: préférences concernant les variantes présentées lors du processus de consultation

Cependant, la majorité des instances consultées soutient la variante «Optimisation», car cette variante correspond mieux aux objectifs généraux de la réforme. Seule une minorité est favorable à la variante «Séparation partielle» (cf. figure 3). Les changements plus radicaux tels que la cantonalisation complète n’obtiennent presque pas de soutien.

La plupart des remarques portent sur les thèmes de l’utilisation des bénéfiques et du financement de l’innovation. Les instances consultées souhaitent pour la plupart une réforme plus ambitieuse que ce qui est proposé. La majorité souhaite une plus grande marge de manœuvre financière pour les entreprises de transport et des possibilités de financement des innovations; c’est pourquoi elle demande l’ouverture de réserves et la libre utilisation des excédents ainsi que davantage de fonds pour l’innovation. Plusieurs participants estiment que les conclusions de l’affaire CarPostal ne sont pas présentées assez clairement.

Plusieurs requêtes portent sur la définition du TRV, comme la délimitation par rapport au transport grandes lignes, au transport local et aux déplacements de loisirs sans fonction de desserte. Là, le cofinancement de la Confédération ou la définition du TRV devraient être ouverts. Il en va de même pour les nouvelles offres de mobilité flexibles avec de petits véhicules à la limite des transports publics. Les conventions d’objectifs contraignantes ainsi qu’un *benchmarking* national pour toutes les lignes de transport public commandées reçoivent un large soutien des participants à la consultation. En revanche, rares sont ceux qui demandent davantage d’appels d’offres publics pour les prestations de transport.

Les cantons ont répondu de manière largement similaire. Seuls quatre cantons sont favorables à la variante «Séparation partielle», tandis que six sont favorables au traitement du TRV dans le cadre de la répartition des tâches II. Les cantons sont divisés

en deux groupes à peu près égaux sur les thèmes de l'emploi des bénéficiaires, du financement de l'innovation et de la modification des critères de cofinancement de la Confédération.

Le 12 juin 2020, le Conseil fédéral a pris connaissance des résultats de la procédure de consultation sur la réforme du TRV, défini l'orientation des travaux futurs sur la base des résultats et chargé le DETEC de présenter un message pour le printemps 2021.

Comme prévu dans le projet de consultation et comme le demandent les participants à la consultation, les adaptations juridiques du système de surveillance et de controlling dans les TP sont précisés dans le présent projet.

En outre, l'établissement de l'infrastructure de distribution des offres de transport public (*Netzweite ÖV-Anbindung*, NOVA) et l'adaptation des dispositions relatives à la protection des données dans les transports publics sont intégrés dans le projet de loi. Ces deux mesures faisaient partie de la consultation sur le projet de loi relatif aux prestations de mobilité multimodale<sup>11</sup>, approuvée par la majorité. Le Conseil fédéral a pris acte des résultats de la procédure de consultation le 1<sup>er</sup> juillet 2020 et a chargé le DETEC de présenter un message d'ici au printemps 2021. En raison du lien matériel plus étroit avec les transports publics et parce qu'il s'agit également d'adaptations de la LTV, les deux mesures sont intégrées dans le présent projet.

### 3 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

Conformément à l'art. 81a de la Constitution (Cst.)<sup>12</sup>, la Confédération et les cantons veillent à ce qu'une offre suffisante de prestations 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 d'obligations, telles que la coordination en matière d'offres et de tarifs. Le transport grandes lignes, qui est autofinancé, est complété par le transport régional et local. Depuis la révision de 1996 de la loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (LCdF)<sup>13</sup>, 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).

<sup>11</sup> Le rapport sur les résultats de la consultation peut être consulté sur [www.admin.ch](http://www.admin.ch)  
> Droit fédéral > Consultations > Consultations terminées > 2018 > DETEC.

<sup>12</sup> RS 101

<sup>13</sup> RS 742.101

## **4 Présentation du projet**

### **4.1 Réglementation proposée**

Les mesures qui doivent permettre d'atteindre les objectifs du projet de loi sont résumées ci-après. Les mesures centrales sont les conventions d'objectifs sur 4 à 6 ans, les possibilités de financement des innovations, l'étalonnage national des performances, les précisions concernant l'utilisation des excédents dans le TRV commandé et les adaptations légales du nouveau système de surveillance et de controlling. À côté de cela, d'autres mesures sont décrites qui rendent le TRV plus fiable, plus efficace et plus simple. Il s'agit d'une plate-forme numérique centrale de commande pour le TRV, de règlements concernant la commande fonctionnelle des blocs de coûts généraux et de l'optimisation des critères de participation fédérale aux indemnités.

En outre, le nouvel art. 17a LTV dispose que les entreprises de TP exploitent une infrastructure de distribution, telle que la plate-forme actuelle NOVA. En outre, l'art. 54 LTV adapte les dispositions en matière de protection des données concernant le traitement des données personnelles par les entreprises de TP.

#### **4.1.1 Ajustements concernant la surveillance et le contrôle**

Suite à diverses constatations faites en 2018 et 2019, l'OFT a décidé au printemps 2019 de revoir son système de surveillance des subventions allouées aux transports publics. Le but de cette réforme consiste à mieux s'assurer que les entreprises de transport utilisent correctement les subventions. Ces modifications ont été envisagées au moment de la mise en consultation du projet de loi. Toutefois, les adaptations légales concrètes apportées à la section 7 de la LTV ont été élaborées plus tard et n'ont pas été soumises à consultation.

Avec cette approche nouvelle, l'OFT a décidé de renoncer à l'approbation formelle préalable des comptes annuels des entreprises de transport. Cela implique que la responsabilité de la préparation et de la présentation des boucléments de comptes corrects incombe plus clairement aux entreprises de transport. L'OFT développe des systèmes de controlling nouveaux et étendus pour les secteurs subventionnés des TP (infrastructure, TRV, transport de marchandises) suivant le cycle régulateur du controlling (cf. figure 4). L'objectif est de mieux contrôler le montant correct et de l'utilisation des subventions, tant au niveau des soumissions des entreprises de transport (comptes prévisionnels) que dans leurs comptes annuels. Pour le secteur du TRV, il est notamment prévu d'analyser plus en profondeur les écarts entre le budget et les comptes annuels afin de pouvoir vérifier la plausibilité des soumissions et des comptes effectifs. En outre, un étalonnage des performances permettra de comparer systématiquement les offres commandées.

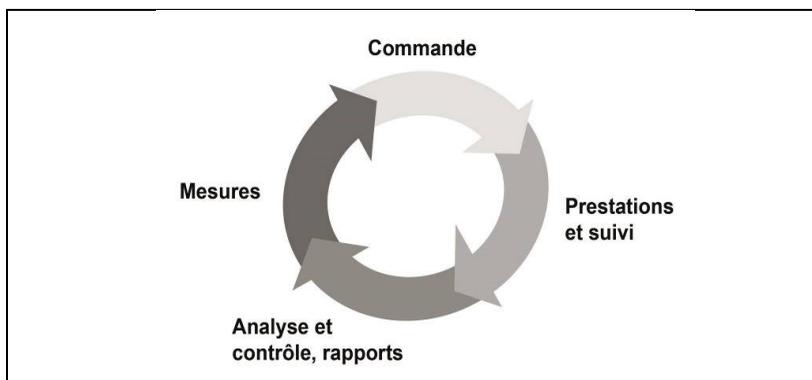


Figure 4: cycle régulateur du controlling

Le service de révision de l'OFT effectuera par ailleurs des audits supplémentaires approfondis, par sondage et axés sur les risques auprès des entreprises de transport.

En outre, l'OFT, en collaboration avec les entreprises de transport et les cantons, élabore un manuel (*guidance*) qui précise les exigences légales en matière de présentation des comptes et de controlling. Il s'agit notamment de déterminer de manière obligatoire les coûts qu'il est permis d'inclure dans les soumissions, en particulier dans les structures de groupe ou de holding (imputation des prestations au sein du groupe).

Enfin, le DETEC a déjà mis en œuvre les trois mesures suivantes:

- Les entreprises de transport qui reçoivent plus de 10 millions de francs d'indemnités par an au titre du TRV et de l'infrastructure doivent à l'avenir soumettre leurs comptes annuels à un contrôle ordinaire.
- Les entreprises de transport dont les indemnités selon l'art. 28 LTV et dont les indemnités et les prêts au titre des conventions sur les prestations selon l'art. 51 LCdF pour les infrastructures dépassent au total 1 million de francs par an doivent à l'avenir mandater une entreprise de révision qui satisfasse aux exigences de l'Autorité fédérale de surveillance en matière de révision pour effectuer un audit spécial annuel. L'OFT, en collaboration avec des représentants des cantons, des entreprises, de l'Administration fédérale et de l'Association suisse des experts en audit, fiscalité et fiduciaire (EXPERTSuisse) a élaboré une directive pour la réalisation de ces audits. Ces derniers seront requis à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2021, à savoir pour la première fois pour les comptes annuels de 2020.
- Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021, les entreprises de transport doivent déclarer qu'elles respectent les principes du droit des subventions.

Ces mesures ont pu être mises en œuvre lors de l'adaptation de l'OCEC qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2020. La figure 5 illustre l'interaction entre la surveillance et le controlling dans le TRV.

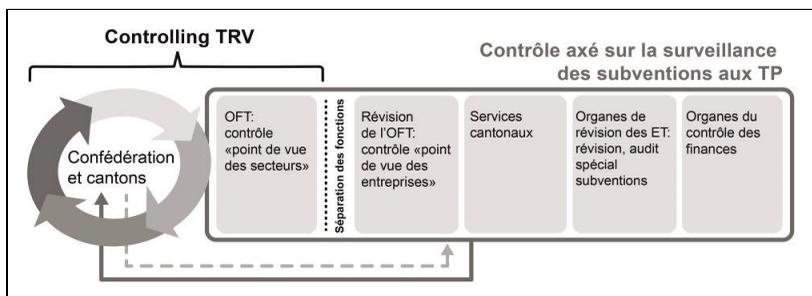


Figure 5: surveillance et controlling dans le TRV

Pour pouvoir inscrire les nouveaux règlements susmentionnés dans la loi, il est nécessaire de modifier la section 7 de la LTV. En plus des innovations déjà mentionnées, une nouvelle obligation pour les entreprises de transport d'appliquer une norme de présentation des comptes y est introduite. L'OFT a l'intention de considérer la norme Swiss GAAP RPC comme applicable. Les normes internationales seraient trop complexes et trop coûteuses pour les petites et moyennes entreprises. Dans certains cas, l'OFT peut autoriser d'autres normes. En outre, la comptabilisation légale de certains coûts et revenus est réglementée. Cela inclut l'interdiction de la rémunération du capital propre.

#### 4.1.2 Conventions d'objectifs sur quatre à six ans entre les commanditaires et les entreprises de transport

Pour toutes les commandes bénéficiant d'une participation fédérale, des conventions d'objectifs de quatre à six ans sont conclues entre les commanditaires et les entreprises de transport en plus de la convention d'offre de prestations sur deux ans. Les conventions d'objectifs sont un instrument permettant d'améliorer la position et la force obligatoire de la planification à moyen terme. Cela permet de conclure à l'avance un accord portant sur des points essentiels au développement de l'offre de prestations et des coûts, ce qui est particulièrement approprié pour l'offre ferroviaire de prestations en améliorant notamment la coordination entre l'aménagement des infrastructures, l'offre de prestations et les possibilités financières des commanditaires. Les instruments actuels (notamment les plans d'utilisation du réseau de l'infrastructure ferroviaire, la planification à moyen terme des entreprises de transport et les autorisations des moyens d'exploitation des commanditaires) sont mieux utilisés et coordonnés entre eux. La figure 6 montre les éléments possibles des conventions d'objectif.

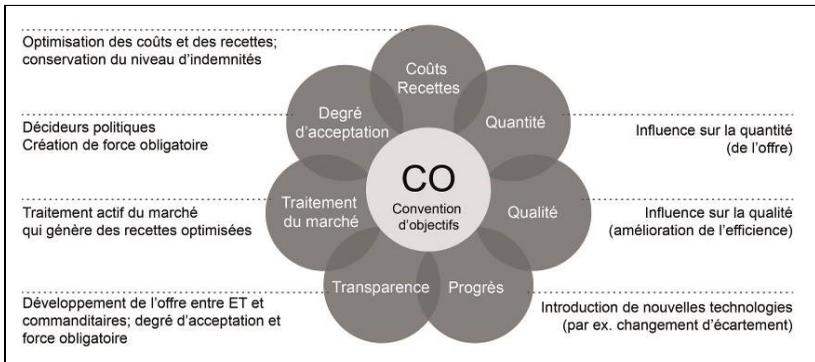


Figure 6: éléments possibles de la convention d'objectifs

Des objectifs financiers, d'offre de prestations et de qualité sont convenus. Cela permet de considérablement alléger le processus de commande à court terme avec la convention d'offre de prestations, qui est généralement encore conclue pour une durée de deux ans. Au lieu d'un processus de commande sur deux ans, la convention d'offre de prestations peut prévoir une commande sur un an.

Afin de garantir une certaine uniformité et une égalité de traitement entre les entreprises de transport, la Confédération proposera trois modèles de convention d'objectifs pour les transports ferroviaires et deux modèles pour les transports par bus, en se basant sur les modèles existants. Ils diffèrent notamment par la force obligatoire et le niveau de détail des objectifs convenus. Un système de bonus-malus peut être intégré à titre d'incitation.

En règle générale, il convient de conclure une convention d'objectifs par entreprise de transport. Logiquement, celle-ci couvre l'ensemble du territoire d'une entreprise de transport et une période de temps uniforme. Pour les entreprises de transport de taille plus importante, il est également possible de conclure des conventions d'objectifs par réseau de lignes. Il appartient aux commanditaires et aux entreprises de transport de choisir, au cas par cas, le modèle de convention d'objectifs qui convient. Pour les petites entreprises qui ne disposent que de quelques lignes, notamment, il devrait être possible de renoncer, dans des cas particuliers, à conclure des conventions d'objectifs. Le Conseil fédéral définira donc au niveau de l'ordonnance des exceptions à l'obligation de conclure des conventions d'objectifs.

Pour les offres commandées dans le cadre d'une procédure d'appel d'offres, la convention d'objectifs remplace l'actuel instrument de la convention d'adjudication, étant donné que de grandes parties du contenu sont les mêmes et que sa suppression permet de simplifier le système d'indemnisation du TRV.

Afin de simplifier les procédures, la durée de la concession et la durée des conventions d'objectifs doivent désormais être synchronisées. Les concessions seront généralement octroyées et renouvelées pour une durée de douze ans. Cela correspond à deux conventions d'objectifs sur six ans ou à trois conventions d'objectifs sur quatre ans.

### 4.1.3 **Étalonnage national des performances et transparence au niveau des indices**

Dans le modèle de marché avec adjudications directes, la transparence et les incitations économiques restent des éléments importants pour les entreprises de transport. La transparence et les incitations sont améliorées par l'introduction d'un étalonnage national des performances basée sur des indices financiers et qualitatifs du transport de voyageurs commandé.

Le système d'étalonnage suisse des performances, qui complétera le système d'indices de l'OFT, doit permettre une comparaison différenciée et équitable des coûts des faisceaux de lignes ou des entreprises de transport en tenant compte de leurs différentes conditions de production ainsi que de l'ampleur de leurs prestations. L'évaluation des coûts sera basée sur les coûts de production par kilomètre de chaque ligne, en tenant compte de leurs conditions différentes (demande, vitesse moyenne, etc.). Cela fournira une base fiable et objective permettant de mieux évaluer l'efficacité de la prestation de services, afin:

- d'identifier le potentiel de réduction des coûts et les mesures correspondantes à prendre;
- de créer des incitations à optimiser l'offre de prestations;
- de renforcer la position de négociation des commanditaires dans la procédure de commande régulière;
- de fixer des indices pour les conventions d'objectifs;
- de planifier des appels d'offres de manière fondée conformément à la LTV;
- de promouvoir la concurrence virtuelle au sein de la branche.

Afin de pouvoir tenir compte de la situation spécifique de l'entreprise de transport concernée, il est possible de baser un système de bonus-malus convenu dans le cadre des conventions d'objectifs sur cet étalonnage des performances. Les systèmes de bonus-malus font référence à des critères de qualité objectivement mesurables tels que la fiabilité, la ponctualité et la propreté. Si une entreprise de transport dépasse les objectifs (minimaux) convenus, les commanditaires lui versent une prime. Si elle n'atteint pas la valeur cible, elle doit payer un malus aux commanditaires.

Un système d'étalonnage des performances distinct est établi pour chacune des catégories bus et rail en raison de leurs différentes structures des coûts. Les lignes spéciales telles que les bateaux et les installations de transport à câbles ne sont pas prises en compte.

La base du système d'étalonnage des performances est le système d'indices de l'OFT, qui existe depuis une dizaine d'années. Ce dernier fait l'objet d'un examen et sera, si nécessaire, révisé dans le cadre de l'élaboration du système d'étalonnage des performances. À l'heure actuelle, l'OFT publie annuellement les degrés de couverture des coûts de toutes les lignes. Afin d'accroître la transparence, tous les indices devront être publiés ligne par ligne à l'avenir. Cela permettra de fournir une information uniforme à tous les acteurs du marché et au public et d'éviter les informations asymétriques. Les informations sont limitées à ce qui est nécessaire et requis pour atteindre

les objectifs du système d'étalonnage des performances afin de promouvoir la concurrence virtuelle au sein de la branche sans générer un effet restrictif sur la concurrence. Il faudra vérifier si un rapport annuel sur le TRV doit être établi indiquant l'évolution de l'offre de prestations et de la demande et comprenant des informations sur les indices financiers et qualitatifs, comme le fait par exemple le canton de Saint-Gall.

#### **4.1.4 Préciser la réglementation légale en matière d'utilisation des excédents**

La question des incitations appropriées pour les entreprises de transport et les possibilités de génération de profits et d'utilisation des excédents ont été examinées en profondeur. La procédure de commande actuelle est basée sur les coûts complets planifiés et les recettes prévisionnelles. À la fin de l'exercice comptable, les comptes effectifs de chaque entreprise de transport différeront des comptes prévisionnels en termes de coûts et de recettes, d'une part en raison de facteurs externes sur lesquels l'entreprise n'a pas d'influence, et d'autre part en raison de facteurs sur lesquels elle a une influence. Il en résulte des déficits ou des excédents. Le pilotage du commanditaire vise à déterminer l'indemnisation de manière à ce qu'aucun déficit ou excédent important ne se produise. Cette approche s'est avérée efficace du point de vue des commanditaires et reste appropriée pour le modèle de marché avec adjudications directes.

Dans le cas des appels d'offres en matière de prestations de transport, l'adjudication est attribuée à l'offre économiquement et qualitativement la plus avantageuse pour le commanditaire.

En ce qui concerne l'utilisation des excédents, on distingue désormais entre un domaine proche du marché, faisant l'objet d'appels d'offres, dans lequel les entreprises de transport assument davantage de risques et devraient donc également jouir d'une plus grande marge de manœuvre financière, et un domaine dans lequel les prestations de transport sont attribués par adjudication directe, ce qui correspond à la majorité des cas dans le TRV commandé.

En ce qui concerne l'utilisation d'éventuels excédents dans les secteurs du TRV commandé, les réglementations légales sont précisées de la manière suivante:

- La règle actuelle concernant la réserve spéciale affectée à la couverture des déficits futurs du TRV commandé est maintenue: il faut affecter au moins deux tiers des excédents à la réserve spéciale; un tiers au maximum peut être utilisé librement.
- Les seuils (12 millions de francs ou 25 % du chiffre d'affaires annuel) au-delà desquels les excédents pouvaient être librement utilisés jusqu'à présent seront supprimés: ce seuil est trop bas, surtout pour les plus grandes entreprises de transport. Cette suppression garantit qu'au moins deux tiers des excédents restent obligatoirement dans le TRV. Cela empêche qu'une entreprise de transport puisse utiliser librement la totalité de l'excédent. En même temps, toutes les entreprises de transport sont traitées de manière équitable, car les critères

d'affectation des excédents à la réserve spéciale sont les mêmes pour tous (cf. figure 7).

- Dans le cas des lignes mises au concours, les excédents éventuels peuvent désormais être utilisés librement.
- La loi permet désormais aux cantons commanditaires de prestations de transport (en particulier en transport local) d'exiger des entreprises de transport qu'elles constituent une réserve spéciale affectée, même si la Confédération ne participe pas à la commande.

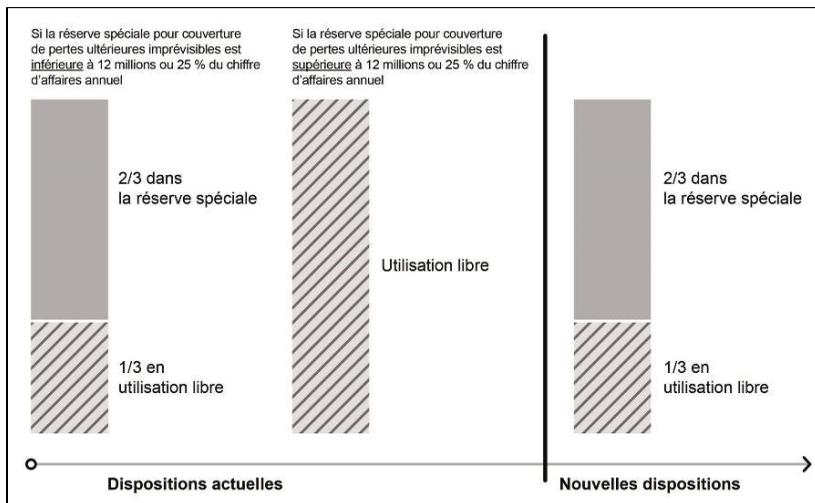


Figure 7: dispositions actuelles et nouvelles en matière d'utilisation des excédents

#### 4.1.5 Possibilités de financement pour les innovations

Aujourd'hui déjà, l'innovation est une constante du secteur des transports publics en Suisse, qui a toujours pu trouver des moyens de la financer. Néanmoins, des représentants du secteur ont fait part de leurs inquiétudes car ce financement est de plus en plus compliqué et ne peut pas être facilement intégré à la procédure de commande du TRV.

D'après le présent projet, les innovations doivent être encouragées et financées de diverses manières:

- Les projets du TRV peuvent être intégrés aux conventions d'objectifs et d'offres conclues entre les commanditaires et les entreprises de transport et être cofinancés via le processus de commande s'ils peuvent être planifiés, si les chances de mise en œuvre sont élevées et si la principale utilité bénéficie au TRV. En outre, les réserves prévues à l'art. 36 LTV devraient pouvoir être utilisées pour des innovations en concertation avec les commanditaires.

- Sur la base de l’art. 31, al. 2, LTV, les projets devraient également pouvoir bénéficier d’un soutien financier de la Confédération s’ils permettent de perfectionner les TP dans leur ensemble et donc aussi le TRV. Il s’agit en particulier de projets pilotes et de la réalisation de prototypes, qui peuvent notamment initier des solutions interentreprises. Ceux-ci sont financés directement par la Confédération via le programme d’encouragement à l’innovation dans le transport de voyageurs. Par conséquent, les art. 28, al. 2, et 31, al. 2, LTV sont modifiés de telle sorte que le programme d’encouragement, qui était auparavant réservé aux projets bénéficiant exclusivement au TRV, est étendu aux autres catégories de transport de voyageurs (transport local, transport grandes lignes, transport de voyageurs sans fonction de desserte). Les entreprises de transport peuvent soumettre des demandes à l’OFT seules ou en partenariat avec des universités et des entreprises du secteur privé. Quatre critères de qualification ont été définis pour le programme d’encouragement, qui doivent être remplis cumulativement: l’innovation, l’intérêt public, l’application au transport de voyageurs et la gestion des risques.

Étant donné que le TRV bénéficiera également de ces projets dans le cadre du système global de TP, la part fédérale de ces projets sera financée par le crédit d’engagement pour le TRV. En principe, il est prévu un cofinancement de ces projets par des tiers. Exceptionnellement, le programme d’encouragement peut couvrir l’ensemble des coûts du projet. Toutefois, cela n’est possible que si le caractère innovant bénéficie majoritairement au TRV et si, en particulier, la partie restante des coûts du projet ne peut être financée par d’autres moyens. Ces conditions exceptionnelles sont décrites plus en détail dans l’ordonnance. Le programme d’encouragement finance les projets d’innovation de préférence au moyen de contributions à fonds perdu. Des fonds d’environ 5 millions de francs sont prévus chaque année.

La figure 8 illustre, à l’aide d’exemples, la manière dont le financement de projets d’innovation dans les TP peut être mis en œuvre.

Exemple	Source de financement	
	Programme d’encouragement à l’innovation dans les TP	Procédure de commande dans le TRV
Projets pilotes pour tester une idée innovante, une nouvelle technologie, un nouveau processus ou une nouvelle prestation de service qui n’a pas encore été testée ou utilisée dans les TP suisses.	X	
Acquisition de véhicules ou d’autres équipements d’exploitation dans le cadre de plans d’investissement à long terme pour le TRV qui comprennent des innovations ou de nouvelles technologies.		X
Projets pilotes pour tester un moyen de transport innovant ou nouveau qui n’est pas encore disponible dans les TP suisses. Réalisation d’un prototype ou achat/location d’une seule unité pour les essais.	X	

Exemple	Source de financement	
	Programme d'encouragement à l'innovation dans les TP	Procédure de commande dans le TRV
Acquisition d'une solution innovante ou nouvelle qui sera utilisée comme norme dans l'ensemble des TP en Suisse (par ex. une nouvelle plate-forme Web).	X	
Acquisition pour le TRV de produits nouveaux et industrialisés résultant d'un projet pilote soutenu par le programme d'innovation.		X

Figure 8: Exemples de financement de projets d'innovation

#### 4.1.6 Plate-forme centrale de commande pour le TRV

La Confédération et les cantons prévoient de numériser la procédure de commande à partir de la période d'appel d'offres 2024/2025 et d'introduire une plate-forme de commande commune et centrale. Celle-ci vise à soutenir les commanditaires et les entreprises de transport sur l'ensemble de la procédure de commande et à fournir des interfaces pour l'échange sécurisé de données sensibles. L'objectif consiste à réduire la charge administrative de la procédure de commande en permettant aux entreprises de transport de transmettre les données et les documents nécessaires aux commanditaires directement via la plate-forme de commande centrale. Les cantons peuvent télécharger les documents d'appel d'offres via cette plate-forme ou les connecter à leur propre système via une interface puis les échanger. Des contrôles automatisés initiaux et des tests de plausibilité peuvent être effectués simultanément et d'éventuelles corrections nécessaires signalées aux entreprises de transport, ce qui simplifie et accélère encore la procédure de commande. Aucune modification légale n'est nécessaire pour cela.

#### 4.1.7 Commande fonctionnelle de blocs de coûts généraux

Dans le cadre des soumissions, l'ensemble des prestations des entreprises de transport est négocié et convenu; cela s'applique également aux blocs de coûts qui ne sont pas directement liés à la production de l'offre de l'horaire. Ces prestations comprennent, par exemple, les services de la police des chemins de fer ou certains projets. Étant donné que la procédure de commande est axée sur les lignes, il n'y a pas de vue d'ensemble de ces blocs de coûts généraux.

En plus de chaque soumission de ligne pour les blocs de coûts généraux centraux, il devrait donc être désormais possible de demander une récapitulation de toutes les soumissions de lignes du secteur du TRV. Il sera ainsi plus facile d'identifier les blocs de coûts et leur modification financière, d'en discuter ou de les négocier plus facilement avec les entreprises de transport et, si nécessaire, de les commander et de les financer en dehors des soumissions de lignes. Si la mise en œuvre ne nécessite aucune modification de la LTV, il sera toutefois nécessaire de compléter l'art. 29 de l'ordonnance

du 11 novembre 2009 sur l'indemnisation du trafic régional de voyageurs (OITRV)<sup>14</sup>, qui prévoit la possibilité de commander et de financer séparément la vente et la distribution.

#### **4.1.8 Optimisation des conditions de participation de la Confédération à l'indemnisation**

Conformément à l'art. 31a, al. 1, LTV, la commande de l'offre de prestations tient principalement compte de la demande. La cadence et le nombre de paires de courses sont définis en fonction du nombre de voyageurs sur une ligne. Pour les lignes de bus, la Confédération se fonde depuis longtemps sur un tableau de l'offre de prestations et de la demande, conformément à l'art. 7 OITRV. Si l'offre de prestations souhaitée par les cantons dépasse ces prescriptions, on parle alors d'offre surobligatoire, que les cantons doivent financer seuls. Or cette pratique ne tient pas compte de la situation économique des différentes lignes et elle entraîne fréquemment des réductions du cofinancement sur les lignes d'agglomération sujettes à une forte demande. La mise en œuvre génère un important effort de coordination entre la Confédération et les cantons concernés. Il est prévu de réviser la pratique actuelle afin de simplifier la procédure de commande. Le degré de couverture des coûts et d'autres indices seront pris en compte en sus de la demande, de sorte que le cofinancement de la Confédération soit garanti pour l'ensemble de l'offre de prestations si le degré de couverture des coûts est suffisamment élevé. Conserver la réglementation actuelle est une option à l'étude pour les offres de desserte de base avec jusqu'à 18 paires de courses par jour: en effet, cette pratique s'est avérée probante pour ce type d'offres et les cas d'offre surobligatoire sont exceptionnels. La poursuite de l'exploitation des lignes dans les régions périphériques ou de montagne est ainsi garantie. Il est prévu de réduire le nombre de cas dans lesquels la Confédération ne participe qu'à une partie de la commande.

La coordination entre la Confédération et les cantons sera encore plus simplifiée sans modification des bases légales:

- Conformément à l'art. 7 OITRV, la Confédération ne participe pas à la commande de lignes qui incluent des localités ou des parties de localités déjà desservies (desserte multiple). En particulier dans les agglomérations à forte densité de population, il est souvent difficile de définir les lignes à considérer comme de la desserte multiple. La réglementation sera donc simplifiée de sorte que ces lignes puissent aussi faire partie de la commande. Il faut examiner si elles pourraient être liées à des règles concernant le degré de couverture des coûts.
- La Confédération participe actuellement déjà, dans certaines conditions, à la commande de prolongements de lignes touristiques sans fonction de desserte. Il s'agit en général de lignes prolongées jusqu'à des installations de loisirs ou à des stations aval de remontées mécaniques, à condition que les coûts supplémentaires soient couverts par des recettes supplémentaires. Cette pratique sera maintenue.

<sup>14</sup> RS 745.16

- À l'heure actuelle, les offres de nuit sont en partie commandées avec la participation de la Confédération, par exemple celles du RER zurichois. Cette pratique sera maintenue, mais ces offres circuleront sans être soumises à supplément.
- Examen et complément, à l'art. 7 OITRV, des critères de définition de l'ampleur des prestations à commander: des valeurs seuil seront également fixées pour la demande d'offres dépassant la desserte de base, comme par exemple la cadence semi-horaire ou au quart d'heure. Cela permettra de prendre en compte l'extension de l'offre de prestations des dernières années. En l'état actuel de l'ordonnance, une part importante de l'offre de prestations est commandée sur la base de critères non quantitatifs sujets à interprétation. Le cas échéant, il faudra aussi adapter les valeurs-seuil de la demande minimale permettant de commander conjointement une cadence horaire et l'offre minimale.

#### **4.1.9 Établissement de la plate-forme commune de distribution des prestations de mobilité**

Grâce à la plate-forme NOVA, les entreprises de TP exploitent une plate-forme de distribution des offres de TP. NOVA a remplacé tous les anciens systèmes de distribution du service direct national et des communautés régionales en les réunissant en un seul système. Elle inclut tous les éléments nécessaires à la vente de prestations de TP.

Dans l'intérêt de transports publics efficaces et durables, l'art. 17a LTV dispose que toutes les entreprises qui sont au bénéfice d'une concession pour transport de voyageurs selon l'art. 6 LTV exploitent conjointement la plate-forme de distribution, comme c'est déjà le cas de facto avec la plate-forme NOVA. L'inscription dans la LTV vise à protéger durablement les investissements des commanditaires dans la plate-forme NOVA.

Afin de garantir le fonctionnement de la plate-forme commune de distribution, les entreprises de transport concessionnaires sont tenues de fournir en temps utile toutes les données techniques et personnelles sous la forme et dans la quantité nécessaires à la distribution des offres de TP. Il s'agit de toutes les données de distribution pertinentes, soit toutes les données requises pour assurer le service direct. Cela inclut des données techniques sur les prix, sur les tarifs ou sur l'assortiment du service direct national ou des communautés tarifaires régionales. Par ailleurs, il faut aussi fournir des données personnelles, dans une mesure restreinte matériellement et temporellement, par exemple lorsqu'il s'agit de constater si une personne dispose déjà de titres de transport ou d'abonnements pertinents pour un voyage. La loi ne permet de traiter que les données indispensables au transport de voyageurs, et de ne les conserver qu'aussi longtemps que nécessaire pour le voyage concerné, c'est-à-dire jusqu'à la clôture du service après-vente et du paiement. La réglementation est adaptée pour donner plus de clarté au traitement des données (cf. ch. 4.1.10).

La distribution d'offres de TP n'est d'ailleurs pas soumise à la régle de transport de voyageurs. Celle-ci est limitée au transport proprement dit. Aussi est-ce la loi du 6 octobre 1995 sur les cartels (LCart)<sup>15</sup> qui est applicable à la distribution des titres de transport. Cela signifie que la distribution de titres de transport doit en principe être accessible sans discrimination à des tiers. La branche des TP soumet à l'OFT, pour approbation, un règlement en vue de l'accès de tiers à la distribution des TP. Dans ce but, afin d'augmenter la sécurité du droit, l'OFT consulte préalablement les autorités de concurrence afin de garantir la conformité du règlement avec la LCart et, dans sa décision, tient compte de la prise de position des autorités de concurrence. Les tiers peuvent recourir à celles-ci en vertu de la LCart, en cas de restrictions à la concurrence au sens de l'art. 5 LCart ou d'abus d'une position dominante sur le marché au sens de l'art. 7 LCart.

L'art. 17a LTV inclut aussi la base légale permettant aux entreprises de transport d'exiger un dédommagement approprié pour l'utilisation de la plate-forme de distribution par des tiers.

#### **4.1.10 Traitement des données**

L'évolution technologique rapide, la généralisation du numérique et la diffusion des téléphones portables ont entraîné un déplacement massif des canaux de vente des titres de transport. La vente traditionnelle au guichet perd de l'importance et même les distributeurs de billets sont de moins en moins utilisés. De plus en plus de solutions par applications mobiles fonctionnent dans une large mesure sur la base du traitement de données personnelles. Ce traitement est clairement réglementé à l'art. 54 LTV: les entreprises seront autorisées à traiter les données absolument nécessaires au transport des voyageurs ou à l'exploitation, ou encore à la sécurité des voyageurs, de l'exploitation ou de l'infrastructure, sans devoir demander le consentement des personnes concernées. Pour tout le reste, le consentement auprès des passagers restera réservé.

La nouvelle réglementation tient compte de cette évolution et des besoins des deux parties. Toutefois, elle doit aussi être formulée de manière que les innovations futures restent possibles sans qu'il faille à nouveau adapter la loi. Selon le produit vendu, les données personnelles qui doivent être collectées pour le transport de voyageurs peuvent inclure, par exemple, dans le cas de la vente de billets personnels contre facture, le nom, le prénom, la date de naissance, l'adresse du domicile ou de facturation, les données de la carte de crédit ou de débit, les coordonnées bancaires, les relations familiales (pour certains billets et abonnements) ou des informations sur l'itinéraire et la durée du voyage ou encore le lieu de séjour. Ces données doivent pouvoir être traitées, mais en raison de leur finalité, elles ne peuvent être conservées que jusqu'à la clôture de la transaction concernée ou jusqu'à ce qu'un rabais précis soit accordé.

La disposition relative à la protection des données est donc reformulée. Les entreprises de transport disposent ainsi de la base juridique qui les autorise à traiter les données nécessaires au transport de voyageurs. Ce traitement inclut la transmission au sein de la branche en Suisse et à l'étranger. Si les entreprises souhaitent traiter des données à

<sup>15</sup> RS 251

d'autres fins, elles doivent obtenir le consentement des personnes concernées. L'avantage de cette réglementation pour les voyageurs est qu'ils savent qu'ils ont le droit au transport même s'ils ne consentent pas au traitement des données. Les entreprises de transport ont la certitude qu'elles disposent d'une base juridique suffisante pour le traitement des données aux fins du transport, même sans le consentement des passagers. Toutefois, elles ont la possibilité d'effectuer, sur la base du consentement des personnes concernées, un traitement de données plus étendu que celui qui serait nécessaire pour l'offre de prestations de transport.

La possibilité de voyager anonymement doit être non discriminatoire et accessible à tous. Par rapport aux offres non anonymes, elle ne doit avoir que des inconvénients qui sont une conséquence nécessaire de l'anonymat de l'offre de prestations. Cela signifie notamment que l'offre de prestations de voyage anonyme ne doit pas être inutilement restreinte. Par conséquent, les coûts supplémentaires découlant de l'offre anonyme peuvent être pris en compte dans le prix. Les avantages tarifaires qui résultent par exemple de la non-transmissibilité des billets (abonnements nominatifs, etc.) sont logiquement exclus du droit de voyager anonymement. Les avantages de la billetterie automatique, tels que la détermination du prix uniquement après l'achèvement du voyage ou une certaine période d'utilisation, ne peuvent être revendiqués sans le traitement des données personnelles requises à cette fin.

## **4.2 Adéquation des moyens requis**

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 et les différentes offres du transport grandes lignes et régional, des lignes de bus du TRV et de 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 de prestations nécessitent souvent une planification à très long terme au niveau de l'infrastructure ainsi qu'une adéquation au 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 moyens requis, et d'autre part entre les infrastructures et l'offre de prestations de transport. L'ensemble des instruments de planification et de financement devient plus fiable et plus cohérent.

## **4.3 Mise en œuvre**

La modification de la loi devrait entrer en vigueur à l'été 2022. Au niveau fédéral, une modification de l'OITRV s'imposera, entre autres. L'abrogation de l'OCEC et l'intégration de son contenu dans l'OITRV sont à l'étude. Certains cantons devront

vraisemblablement aussi modifier des actes normatifs. Les dispositions modifiées de la loi seront applicables dès la procédure de commande pour la période d'horaire 2024/2025.

## 5 Commentaire des dispositions

### *Remplacement d'expressions*

Dans tout l'acte, les expressions «offre», «offre de transport» et «prestation de transport» sont remplacées par «offre de prestations» (*al. 1*), sauf dans les trois cas où «offre» est la traduction de «Offerte». De même, le terme «soumission» est remplacé par «offre». Il en résulte une harmonisation terminologique. Il est possible de commander d'autres offres de prestations que des offres de transport, comme par exemple des allègements tarifaires (art. 28, al. 4, LTV).

Aux art. 32*d* à 32*h*, le terme «commanditaire» est remplacé par «commanditaire des offres de prestations commandées conjointement» (*al. 6*). Il est ainsi établi clairement que ces dispositions concernent des offres de prestations de TRV commandées conjointement par la Confédération et les cantons.

Les al. 3 à 5 ont pour objet des remplacements d'expressions dans le texte français uniquement.

### *Art. 9, al. 4*

Comme conformément à l'art. 32*k*, les conventions d'adjudication sont remplacées par des conventions d'objectifs, le renvoi à une convention d'adjudication conformément à l'art. 32*k* est supprimé de l'al. 4.

### *Art. 17, al 4*

Cet alinéa est abrogé et remplacé par l'art. 18*a*.

### *Art. 17a* Plate-forme numérique commune de distribution

L'*al. 1* charge désormais les entreprises de TP d'exploiter une plate-forme numérique commune de distribution. Celle-ci existe déjà sous la forme de la plate-forme NOVA que les entreprises de TP exploitent pour réaliser le service direct qui implique la participation financière des pouvoirs publics via les commandes en TRV. «NOVA» est une abréviation de l'expression allemande «Netzweite öV-Anbindung».

Conformément à l'*al. 2*, les entreprises de TP fournissent en temps utile à cette plate-forme de distribution toutes les données techniques et personnelles nécessaires à la distribution d'offres de prestations de TP, et ce, sous la forme et dans la qualité requises. Il s'agit de toutes les données de distribution pertinentes, c'est-à-dire toutes les données nécessaires pour garantir le service direct. Les données servent d'une part à fournir aux clients des offres de prestations exhaustives, d'autre part à effectuer les décomptes et les contrôles du droit au transport. Il peut s'agir de données aussi bien personnelles que techniques.

En vertu de l'*al. 3*, les entreprises de TP pourront demander une rémunération adéquate aux tiers qui utiliseront la plate-forme pour distribuer des titres de transport. Cette rémunération serait inadéquate si elle n'était pas proportionnée à la valeur économique de la prestation fournie. Il incombera aux entreprises et à l'organisation de la branche de fixer les conditions d'utilisation et les prix.

*Art. 18, al. 1, let. a*

Cette disposition précise que la coordination se rapporte non seulement aux prestations proprement dites mais aussi à l'offre de prestations en tant qu'ensemble. Cela inclut donc notamment la commercialisation et la communication.

*Art. 18a* Décisions de l'OFT

Ce nouvel article remplace l'art. 17, al. 4, qu'il est prévu d'abroger. Celui-ci permettait à l'OFT de rendre les décisions nécessaires au cas où les entreprises n'assureraient pas en temps utile un service direct satisfaisant les besoins. Cette compétence s'étend à toutes les obligations fondamentales des entreprises (section 3; art. 12 à 18). C'est pourquoi la compétence de l'OFT pour rendre des décisions doit être fixée dans un article distinct qui se réfère à toute la section 3.

Du fait de l'insertion de ce nouvel article, les art. 18a et 18b actuels doivent être renumérotés en art. 18b (Prescriptions d'utilisation) et 18c (Utilisations annexes).

*Art. 28, al. 1, 2, 3 et 4*

Étant donné que l'art. 31, al. 2, permet l'octroi d'aides financières même pour des offres de prestations commandées sans la participation de la Confédération, il convient de clarifier la disposition de l'*al. 2*: la Confédération ne participe pas à l'indemnisation des coûts non couverts des offres de prestations de transport local ou des offres de prestations sans fonction de desserte, ce qui n'exclut toutefois pas d'autres prestations fédérales en faveur de telles offres de prestations. Les al. 1, 3 et 4 du texte français font l'objet d'adaptations rédactionnelles.

*Art. 29, al. 1, let. c, et 2*

Étant donné qu'il existe, outre le TRV commandé conjointement par la Confédération et les cantons, également des offres de prestations de TRV commandées par les cantons seuls, l'*al. 1, let. c*, est précisé sur ce point. Les offres de prestations commandées par les cantons seuls sont en premier lieu celles qui ne remplissent pas les conditions d'indemnisation visées à l'art. 6 OITRV. Les autres lettres de l'alinéa restent inchangées.

Dans le texte allemand, à l'*al. 2*, le terme «Streckenanteil» est remplacé par «Liniennanteil» car le terme «Streckenanteil» se réfère à l'infrastructure et non aux transports.

*Art. 30a* Crédit d'engagement

Il s'agit uniquement d'une adaptation rédactionnelle qui précise que lorsque l'Assemblée fédérale statue sur le crédit d'engagement, elle se prononce sur la *part fédérale* à l'indemnisation des coûts non couverts des *offres* de prestations *commandées conjointement par la Confédération et les cantons*.

*Art. 31, al. 2*

Jusqu'ici, la Confédération avait déjà la possibilité de verser des contributions à fonds perdu ou d'accorder des prêts sans intérêts en TRV commandé, en particulier pour encourager des solutions innovantes, pour l'acquisition de véhicules ou pour la réalisation d'installations et d'aménagements. Cette possibilité ne subsistera plus que pour les solutions de conception nouvelle. Cependant, l'OFT aura désormais la possibilité d'accorder des contributions et des prêts pour encourager l'innovation pour tout transport régi par l'art. 28 (transport grandes lignes, TRV et transport local). Les contributions et les prêts sont versés exclusivement aux entreprises de transport auprès desquelles il est possible de commander une offre de prestations telle que visée à l'art. 28. Les conditions, les coûts imputables et la procédure seront précisés au niveau de l'ordonnance.

*Art. 31a* Détermination de l'offre de prestations

L'art. 31a a été réparti sur plusieurs articles: les dispositions des al. 1 et 5 relatives à la convention d'offre de prestations se retrouvent désormais à l'art. 31a<sup>quater</sup>, la disposition de l'al. 2 concernant la procédure de commande à l'art. 31b, et celle de l'al. 6 relative au règlement des litiges à l'art. 31b<sup>bis</sup>.

Le nouvel art. 31a conserve les dispositions des anciens al. 2 et 3 concernant la définition de l'offre de prestations de TRV commandée conjointement par la Confédération et les cantons. Les intérêts à prendre en considération pour la détermination de l'offre de prestations restent inchangés. L'adaptation de la formulation des let. c et e de l'al. 1 est d'ordre purement linguistique.

À l'al. 2, en ce qui concerne la concertation requise avec les cantons, l'expression «en accord avec les cantons» est remplacée par «après consultation des cantons», afin de clarifier que les cantons n'ont pas chacun un droit de veto sur les dispositions d'exécution du Conseil fédéral, ce qui correspond à la pratique actuelle.

*Art. 31a<sup>bis</sup>* Indices

Il est désormais fixé au niveau de la loi que l'OFT peut exiger des entreprises de transport qu'elles fournissent des indices financiers et des indices sur la qualité des prestations fournies. Un étalonnage des performances ou *benchmarking* sera élaboré et publié sur la base d'une comparaison systématique de ces indices. Il est notamment prévu de publier les indices financiers des différentes offres de prestations, ce qui accroît la transparence et incite à des gains d'efficacité.

*Art. 31a<sup>ter</sup>* Convention d'objectifs

En plus des conventions d'offre de prestations 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, par exemple pour les petites entreprises de transport qui perçoivent de faibles indemnités.

À l'issue d'un appel d'offres, conformément au nouvel art. 32k, 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<sup>quater</sup>* Convention d'offre de prestations

Cet article remplace les al. 1 et 5 de l'art. 31a en vigueur. La teneur de l'al. 1 est modifiée de sorte que les principes de procédure ne s'appliquent qu'aux offres de prestations 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 reprend sans changement le contenu de l'actuel art. 31a, al. 5.

Conformément à l'al. 3, le contenu de la convention d'offre de prestations ne sera plus réglé au niveau de la loi (anciennement art. 31a, al. 4), mais il sera déterminé par le Conseil fédéral dans l'OITRV.

*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 de prestations et des coûts, il en résulte une procédure de commande simplifiée, que cette disposition doit permettre de réaliser annuellement.

L'al. 2 dispose que la procédure de commande doit être concertée avec les cantons.

*Art. 31b<sup>bis</sup>* Règlement des litiges

La Confédération dispose désormais de compétences non seulement en cas de désaccord sur les conventions d'offre de prestations, 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 de prestations commandées conjointement par la Confédération et par les cantons.

*Art. 32a, al. 3*

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 de prestations à l'entreprise qui a remporté la mise au concours pour la section de ligne située dans l'État voisin.

*Art. 32b*          Coordination des procédures

La deuxième phrase de l'al. 1 est supprimée; elle indiquait que la décision d'adjudication suite à la procédure de mise au concours et l'octroi ou le renouvellement de la concession faisaient partie de la même décision, ce qui était difficile à mettre en pratique, car les deux décisions ont des cercles de destinataires différents et la pertinence et donc la légitimité pour faire recours sont aussi différentes. De plus, cela permet un déroulement chronologique des décisions. Le contenu des procédures doit rester coordonné de sorte que seule une offre concessionnable remporte la procédure de mise au concours.

L'al. 2 permet d'obtenir des synergies de mises au concours d'offres de prestations de transport local et du transport régional au sein d'une même région et de faire des économies administratives en réunissant ces mises au concours en une seule procédure. Cette procédure de mise au concours est régie par la LTV, que des offres de prestations commandées par un canton seul ou une commune seule soient ou non mises au concours en sus des offres de prestations commandées conjointement par la Confédération et par les cantons.

L'al. 3 reprend l'ancien al. 2 en précisant 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.

*Art. 32c, titre, al. 2, phrase introductive, let. b et c*

Dans le *titre*, «prestations de transport par route» est remplacé par «offres de prestations relevant du transport par route».

L'amélioration du prix, de la qualité ou de la quantité de l'offre de prestations 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 dans le 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 prestations de transport fait désormais également partie de la convention d'objectifs. Par conséquent, conformément à l'al. 2, *let. b*, l'offre de prestations commandée peut être mise au concours si l'entreprise ne réalise pas ces améliorations pendant la durée de la concession. Vu cette modification, la *let. c* de l'al. 2 est abrogée.

*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 au niveau du contenu. La précision de l'art. 29, al. 1, let. c, requiert la restriction expresse aux offres de TRV commandées conjointement, faute de quoi toutes les commandes seraient concernées, donc aussi les offres de TRV commandées par les seuls cantons.

*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. C'est pourquoi le titre de l'article est modifié et l'al. 2 abrogé.

*Art. 32l, al. 1*

Comme à l'art. 29, al. 1, let. c, l'art. 32l précise que la disposition ne s'applique qu'aux offres commandées conjointement et non à l'ensemble du TRV.

*Section 6b (art. 33 et 33a)*

Le contenu de l'art. 33 ayant été intégré à l'art. 31a<sup>bis</sup>, l'art. 33 peut être abrogé.

L'art. 33a est abrogé au sens d'une simplification des bases juridiques. En cas de différends entre le commanditaire et l'entreprise, l'art. 31b<sup>bis</sup> sur le règlement des litiges investit la Confédération de la compétence de déterminer l'indemnité non seulement lors des négociations, mais aussi lors de l'application d'une convention d'offre de prestations et désormais aussi dans le cadre de la convention d'objectifs. La compétence de la Confédération de déterminer une indemnité inférieure en cas de comportement non économique d'une entreprise est couverte par cette disposition et ne requiert aucune clarification au niveau de la loi.

*Titre de la section 7 (art. 35 à 39)*

La modification du titre «Comptabilité» en «Présentation des comptes» indique que la section 7 règle notamment les obligations des entreprises quant à la présentation exhaustive et transparente de leur comptabilité aux collectivités publiques dont elles perçoivent des aides financières ou des indemnités.

*Art. 35*      Principes

La LTV règle la présentation des comptes des entreprises concessionnaires. En l'absence de dispositions spéciales, cela inclut les entreprises ferroviaires titulaires d'une concession conformément à l'art. 5 LCdF. Il est prévu que l'ordonnance afférente soit édictée par le Conseil fédéral (jusqu'ici elle l'était par le département), autrement dit qu'elle soit mise au même niveau que les autres dispositions d'exécution qui régissent les entreprises de transport. L'obligation faite aux entreprises de remettre le rapport de gestion et ses annexes aux collectivités publiques dont elles perçoivent des aides financières ou des indemnités est maintenue. Il est par ailleurs inscrit nouvellement une obligation d'appliquer une norme reconnue de présentation des comptes, à savoir

une norme reconnue au sens de l'art. 1, al. 1, de l'ordonnance du 21 novembre 2012 sur les normes comptables reconnues<sup>16</sup>. L'OFT peut définir les normes applicables.

La réorganisation de la surveillance et du controlling des services de transport ayant introduit l'instrument des autodéclarations des entreprises, il est temps aujourd'hui de poser celui-ci sur une base légale claire. Il est aussi retenu expressément que les entreprises sont tenues d'informer l'OFT à tout moment et de manière exhaustive.

L'al. 3 en vigueur est supprimé car il est de nature purement déclaratoire. Les dispositions du code des obligations (CO)<sup>17</sup> restent toutefois applicables à titre subsidiaire.

#### *Art. 35a* Imputabilité des coûts et des recettes

L'imputabilité des coûts et des recettes peut être réglée en détail dans l'ordonnance du Conseil fédéral. Mais au niveau de la loi, il faut prescrire que les comptes planifiés qui servent à définir le montant des indemnités pour les lignes non mises au concours ne peuvent tenir compte ni de la rémunération du capital propre ni des marges bénéficiaires ni des suppléments pour risques. Lors de mises au concours publiques, l'indemnité est mesurée à l'aune de la soumission la plus avantageuse économiquement.

L'interdiction de prévoir des bénéfices et des suppléments pour risques est également valable pour la perception de prestations de proches. Le terme «proches» est défini selon l'art. 663b<sup>bis</sup>, al. 5, CO, et désigne les personnes qui sont en relation étroite l'une avec l'autre, que cette relation soit de nature personnelle, économique, juridique ou de fait. À titre de solution alternative, il y aura lieu d'effectuer une procédure conformément à la loi fédérale du 21 juin 2019 sur les marchés publics<sup>18</sup>, ce qui permettra une comparaison avec des prestataires externes et pourra éventuellement entraîner un changement de fournisseur.

*Ad al. 4:* au début des années 2000, la fusion entre la compagnie du chemin de fer Brigue-Viège Zermatt SA (BVZ) et la compagnie Furka Oberalp Bahn AG (FO) a conduit les actionnaires de ces deux compagnies à un règlement en vue de l'indemnisation des actionnaires privés de la compagnie BVZ. Lors des négociations préalables, ces actionnaires ont demandé à être indemnisés en conséquence. Or, depuis 1996 et la réforme des chemins de fer, les dispositions sur l'indemnisation des coûts non couverts du trafic régional rendaient de fait impossible un bénéfice d'exploitation correspondant à un juste rendement du capital investi. Plutôt qu'un rachat du capital privé, il a été décidé d'appliquer la disposition dérogatoire de l'art. 15 OITRV qui permet d'inclure un rendement du capital dans les coûts imputables de l'offre de prestations commandée. Pour des raisons de protection de la confiance légitime, les contrats conclus précédemment continueront de prévaloir sur la nouvelle disposition légale.

À ce nouvel article est attribué le numéro 35a afin qu'il ne soit pas nécessaire de renuméroter tous les articles suivants. C'est un point important car depuis des années, de nombreux rapports de gestion des entreprises de transport déclarent leurs réserves en se référant expressément à l'art. 36 LTV, et conserver la numérotation actuelle permet donc de préserver la continuité en la matière.

<sup>16</sup> RS 221.432

<sup>17</sup> RS 220

<sup>18</sup> RS 172.056.1

*Art. 36* Réserves

Cet article précise qu'une réserve spéciale doit être créée pour les offres commandées conjointement, y compris les améliorations d'offre de prestations commandées conformément à l'art. 28, al. 4. Conformément à l'al. 1, au moins deux tiers des excédents issus de ces offres doivent, comme précédemment, être affectés à la réserve spéciale.

L'al. 2 crée une base explicite pour que les cantons puissent prévoir une réglementation similaire des réserves dans le transport commandé par eux seuls (notamment trafic local).

Les al. 3 et 4 précisent les dispositions relatives à la dissolution de la réserve spéciale en cas de cessation des activités et à la constitution de la réserve générale au sens du CO. Le texte de loi correspond à la pratique actuelle.

*Art. 37* Vérification par l'autorité de surveillance

Au lieu de procéder régulièrement à un contrôle et à l'approbation des comptes sous l'angle du droit des subventions, l'OFT vérifie périodiquement ou au besoin si les comptes respectent les prescriptions légales. De plus, l'OFT, en tant qu'autorité de surveillance, est habilité à effectuer des contrôles, périodiquement ou en fonction des besoins. Les résultats de ces contrôles peuvent être communiqués aux services cantonaux compétents. La compétence de l'OFT d'effectuer des contrôles s'étend aux sociétés appartenant à un groupe et qui fournissent des prestations pour les entreprises de transport.

*Art. 38* Organe de révision

Peu importe la forme juridique de l'entreprise, un organe de révision doit en vérifier les comptes annuels. Un contrôle ordinaire selon le CO est requis pour les sociétés ouvertes au public, aux consortiums et aux entreprises qui remplissent deux des trois critères suivants: total du bilan supérieur à 20 millions de francs, chiffres d'affaire supérieur à 40 millions de francs, effectif supérieur à 250 emplois à plein temps en moyenne annuelle. Il n'est pas permis de renoncer à un contrôle, et les entreprises qui perçoivent de la part des pouvoirs publics plus de 10 millions de francs d'aides financières ou d'indemnités au sens de la LTV ou de la LCdF sont tenues de procéder à un contrôle ordinaire. Toutes les entreprises qui perçoivent des aides financières ou des indemnités supérieures à 1 million de francs doivent de plus faire effectuer un audit spécial sur mandat. Ce contrôle est généralement effectué par l'organe légal de révision, mais au moins par une société de révision satisfaisant aux exigences d'admission de l'Autorité fédérale de surveillance en matière de révision.

*Art. 39* Litiges

Cet article reprend le contenu de l'art. 38 en vigueur.

*Art. 51, al. 1*

Le titre «loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer» est remplacé par son sigle «LCdF», introduit à l'art. 35.

*Titre précédant l'art. 54*

Afin de permettre une meilleure structuration de la loi, il est introduit une nouvelle section 11a (Traitement des données par les entreprises) qui englobe les dispositions consacrées au traitement des données personnelles (art. 54) et celles qui touchent la vidéosurveillance (art. 55).

*Art. 54*            Traitement des données personnelles

Le transport de voyageurs est une tâche publique, même si elle n'est pas accomplie par les collectivités elles-mêmes mais par des tiers mandatés par celles-ci, à savoir les entreprises de transport.

Le droit en vigueur ne fait pas de délimitation claire entre le traitement des données nécessaire et admissible en vue de l'accomplissement de la tâche publique de transport de voyageurs et les actions, relevant du droit privé, des entreprises. Cela est aussi dû au fait que la notion d'action relevant du droit privé permet plusieurs interprétations. La délimitation varie selon que l'on se fonde sur le but de l'action (accomplissement ou non d'une tâche publique), ou sur la forme choisie pour cette dernière (contrat ou décision). Les entreprises de TP agissent selon le droit privé au sens du but de l'action lorsqu'elles proposent des offres de transport multimodal en collaboration avec les fournisseurs de mobilité non concessionnaires, d'une part, et lorsqu'elles combinent des prestations de transport avec d'autres prestations de services d'autre part.

Une disposition habilitant le Conseil fédéral à édicter les dispositions d'exécution, y compris celles qui concernent la protection des données, n'est pas nécessaire, puisque le droit en vigueur (art. 63, al. 1) en contient déjà une.

La présente modification de l'art. 54 est destinée à entrer en vigueur simultanément ou après la nouvelle loi du 25 septembre 2020 sur la protection des données (LPD)<sup>19</sup> et à se substituer à la modification de l'art. 54 LTV prévue par cette même loi. La disposition sur la protection des données inscrite dans le droit ferroviaire (art. 16a LCdF) est en revanche adaptée autant que nécessaire dans le cadre de la révision de la nouvelle LPD (ci-après: nLPD), en ce qui concerne l'adaptation des renvois et l'abrogation de l'al. 3. D'autres adaptations ne sont pas requises dans le présent contexte.

L'al. 1 crée la base légale permettant aux entreprises de traiter les données qui servent au transport de voyageurs. Les entreprises doivent donc pouvoir traiter toutes les données personnelles effectivement nécessaires en rapport avec l'offre de prestations et pour pouvoir accomplir cette tâche de service public que constitue le transport de voyageurs soumis à concession. Un traitement de données peut également être nécessaire pour les non-voyageurs si la sécurité l'exige (par ex. vidéosurveillance d'un passage à niveau ou de voies afin d'empêcher des traversées illégales). Les autres traitements autorisés font l'objet d'une réglementation exhaustive dans le texte de loi.

Toutefois, cela ne concerne guère les données sensibles. Aussi y a-t-il lieu de préciser la disposition par rapport au droit en vigueur, de même que le profilage sera exclu. Ces mesures s'imposent si l'on considère les définitions qui figurent à l'art. 5, let. c

<sup>19</sup> RS ...; FF 2020 7397

et d, nLPD: une autorisation générale permettrait dans les deux cas aux entreprises de traiter également des données sensibles qui ne sont pas requises pour le transport de voyageurs. Les rares exceptions sont inscrites à l'al. 2.

L'art. 6, al. 3, nLPD affirme expressément le principe de finalité: les données personnelles ne peuvent être collectées que pour des finalités déterminées et reconnaissables pour la personne concernée et doivent être traitées ultérieurement de manière compatible avec ces finalités. Les entreprises ont donc l'interdiction d'utiliser à d'autres fins les données qu'elles collectent dans l'exécution de leur tâche de service public.

*Al. 2:* Le profilage n'est pas permis aux entreprises d'une manière générale: cependant, les nouvelles applications (cf. ch. 4.1.10) requièrent impérativement un traitement automatisé et une analyse de données sur la localisation et sur les déplacements, qui concernent le profilage conformément à l'art. 5, let. f, nLPD. Ce type de profilage est expressément autorisé par l'al. 2, *let. a*. Les autres types de profilage, notamment le profilage à risque élevé (art. 5, let. g, nLPD), doivent être interdits aux entreprises.

Le traitement de données sensibles est en principe également interdit aux entreprises. Il peut toutefois être requis exceptionnellement en vue d'un transport de voyageurs, notamment pour les personnes à mobilité réduite, comme les personnes handicapées physiquement, ou lorsqu'il s'agit par exemple de prouver le droit à des titres de transport à prix réduit, d'obtenir l'accès pour chaises roulantes ou lorsqu'il s'agit d'autorisations de voyager pour les accompagnants ou les chiens de personnes malvoyantes ou aveugles. Le traitement de ce type de données sur la santé (art. 5, let. c, nLPD) est désormais expressément autorisé par l'al. 2, *let. b*.

*Al. 3:* Les entreprises, dans le cadre de leur tâche de transport, ne doivent pas non plus pouvoir contraindre les voyageurs à consentir au traitement de leurs données. Les voyageurs ne doivent donc consentir à aucun traitement de données. Par exemple, l'option de cocher une case pour commander une newsletter ou des offres spéciales reste autorisée. Cependant, cette option doit pouvoir être choisie explicitement par les voyageurs, au sens de la nLPD, qui contient aussi une disposition sur les préreglages (art. 7, al. 3, nLPD).

Il est évident que les entreprises pourraient vouloir utiliser ces données des voyageurs dans d'autres buts (publicité pour leur propre compte, transmission à des tiers, lien avec d'autres informations, par ex. des locataires de commerces situés dans les gares, etc.). Or cette utilisation est interdite en raison du principe de finalité prévu par la nLPD. Quiconque souhaite acheter un billet ou un abonnement doit pouvoir se fier à ce que les données soient utilisées uniquement pour le transport de voyageurs.

Il faut préciser que des conditions générales de contrat prévoyant le consentement à un traitement des données plus poussé ne seraient pas autorisées elles non plus. La divulgation de données personnelles autres que celles requises pour le transport n'est donc possible que sur une base volontaire et donc par consentement exprès.

*Al. 4:* même si la vente traditionnelle au guichet ou aux distributeurs automatiques de billets normaux de A à B est en diminution, elle continue de répondre à un besoin. Pour quelque raison que ce soit, des personnes peuvent vouloir conclure un contrat de transport sans divulguer aucune donnée personnelle. C'est pourquoi la loi contient aussi des dispositions garantissant que ce souhait d'une partie de la clientèle continuera d'être satisfait. La formulation «à des conditions comparables» tient compte de

différentes particularités: une certaine différenciation des prix peut ainsi se justifier du fait de coûts de distribution plus élevés par rapport à une solution en ligne ou mobile. Par ailleurs, certains éléments de l'assortiment ou certains prix ne pourront être proposés qu'en échange de la communication de données personnelles. Aussi le voyageur qui souhaite ou doit passer par les canaux traditionnels, ou qui ne souhaite pas divulguer de données personnelles, doit-il s'attendre parfois à des prix plus élevés. Ceux-ci ne doivent cependant en aucun cas être disproportionnés.

*Al. 5:* le traitement des données par les entreprises concessionnaires est a priori régi par les dispositions applicables aux organes fédéraux (art. 33 à 42 nLPD). Il y a cependant deux cas dans lesquels l'applicabilité des art. 30 à 32 nLPD se justifie:

Une harmonisation est nécessaire dans le cadre des offres de mobilité – parfois multimodales – qui impliquent aussi bien des entreprises de transport public que des entreprises privées: il serait en effet difficile de déclarer applicables à la fois certaines dispositions du droit de la protection des données qui valent pour les organes fédéraux et certaines de ces dispositions valables pour les personnes privées. Il n'en résulte aucun inconvénient pour les voyageurs car les données personnelles qu'elles doivent fournir en vue de la conclusion du contrat de transport avec les entreprises supposent de toute façon l'existence d'une base légale, qui est créée ici. Si les entreprises veulent entrer en concurrence avec des chaînes de transport d'entreprises purement privées et proposer des transports qui incluent des sections non soumises à concession au sens de la LTV, il faut que les dispositions applicables soient, comme pour le secteur privé, celles auxquelles sont soumises les personnes privées (al. 5, let. a).

Il existe d'autre part des offres combinées où des prestations de transport de voyageurs d'entreprises concessionnaires sont liées à d'autres prestations de service pour former des «paquets». Il peut s'agir de nuitées en hôtel, de concerts, de visites de musées, de forfaits de ski ou de forfaits voyage dont une partie se fait avec des entreprises de transport non concessionnaires. Ici aussi il est justifié de déclarer applicable uniquement le droit de la protection des données auquel sont soumises les personnes privées (al. 5, let. b). Le fait que ces prestations de service doivent être «substantielles» empêche que l'on se rabatte sur le droit privé en faisant valoir des offres supplémentaires de faible valeur pour contourner ainsi l'applicabilité des dispositions auxquelles sont soumis les organes fédéraux.

*Al. 6:* le traitement de données par des tiers requiert une réglementation spéciale lorsque ceux-ci vendent des titres de transport public, que ce soit en leur propre nom et pour leur propre compte ou au nom et pour le compte des entreprises qui fournissent les prestations.

## **6 Conséquences**

### **6.1 Conséquences pour la Confédération**

#### **6.1.1 Conséquences financières**

Les contributions fédérales au TRV 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 faibles.

Les mesures du projet de loi 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 performances du TRV, même si cette conséquence n'est pas quantifiable à l'avance.

Suite à la modification de l'OCEC, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2020, l'audit spécial des subventions représente déjà aujourd'hui des coûts annuels de 1 à 1,5 million de francs par an. Pour certaines tâches, telles que la mise en œuvre de l'étalonnage des performances et le développement de la plate-forme de commande centrale de TRV (cf. ch. 4.1.6), il faut réaliser des investissements initiaux qui permettront cependant de renforcer l'efficacité de la procédure de commande à moyen terme.

L'optimisation prévue de la participation fédérale entraînera une légère augmentation des besoins financiers; toutefois, celle-ci devrait pouvoir être compensée par une efficacité accrue, de sorte qu'il n'en résultera pas d'augmentation des contributions fédérales dans l'ensemble.

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

Afin d'améliorer la surveillance des entreprises de transport, la création de huit postes supplémentaires à l'OFT a été approuvée dans le budget 2020 et a été mise en œuvre entre-temps. Au début, par ailleurs, l'augmentation de la sécurité de la planification au moyen de conventions d'objectifs et le renforcement de l'étalonnage des performances nécessiteront légèrement plus de ressources en personnel, mais seront absorbables dans le cadre des ressources disponibles.

### **6.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne**

Le présent projet ne devrait pas avoir de conséquences directes sur l'offre de prestations de transport dans le TRV.

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. Il en va de même pour le transport régional par bus,

même si la planification de l'offre de prestations relève de la compétence des cantons, comme c'est déjà le cas actuellement.

L'optimisation des critères de la 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 ou indicatives. Aujourd'hui déjà, il incombe au Conseil fédéral de fixer de tels critères.

Le présent projet ne remet pas en cause l'égalité de traitement des régions. La répartition actuelle des fonds tient compte de la densité de la population des cantons, la part fédérale des coûts non couverts du TRV étant adaptée en fonction de ce critère. Cette approche ne change pas.

### **6.3 Conséquences économiques**

La modification de la LTV permet de renforcer le TRV et contribue ainsi à garantir à long terme «le système global suisse des TP». 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. Le présent projet contribue à accroître encore l'efficacité du TRV et par là à offrir une desserte économiquement nécessaire et avantageuse dans tout le pays.

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, système de bonus-malus). Le financement d'innovations sera amélioré et réglementé de manière plus claire afin qu'il soit possible d'exploiter encore plus efficacement les potentiels d'innovation du secteur.

### **6.4 Conséquences sociales**

Comme le présent projet ne modifie pas directement la desserte par les transports publics, les conséquences sur la société demeureront minimales. Toutefois, le TRV apporte une contribution importante à la desserte de base en offrant une mobilité abordable pour tous, y compris pour les personnes qui ne disposent pas d'un véhicule privé. Les modifications de la LTV contribuent à renforcer le service universel.

### **6.5 Conséquences environnementales**

Le présent projet n'a pas de conséquences directes sur l'environnement. Dans la plupart des cas, les TP offrent cependant des avantages écologiques significatifs par rapport au trafic individuel motorisé parce qu'ils génèrent moins de pollution climatique,

atmosphérique et sonore tout en nécessitant moins d'espace. Conformément au mandat constitutionnel et aux objectifs du Conseil fédéral, il convient de continuer à encourager le passage aux TP. Le présent projet soutient et assure ces efforts.

## **6.6                   Autres conséquences**

Le présent projet n'entraîne pas de conséquences particulières dans d'autres domaines.

## **7                       Aspects juridiques**

### **7.1                   Constitutionnalité**

Le présent projet ne concerne que la LTV ainsi que, en aval, quelques modifications d'ordonnances. La LTV repose constitutionnellement sur les art. 87, 92, 95, al. 1, et 122 Cst. Les modifications proposées se situent dans le cadre fixé par ces articles. Le présent projet est donc conforme à la Constitution.

### **7.2                   Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse**

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

### **7.3                   Forme de l'acte à adopter**

Le présent projet nécessite une modification de la LTV. Il s'agit de la révision d'une loi, qui à ce titre est sujette au référendum.

### **7.4                   Frein aux dépenses**

Le présent projet ne contient aucune nouvelle disposition relative aux subventions ni aucun nouveau crédit d'engagement ou plafond de dépenses. Il n'est donc pas soumis au frein aux dépenses (art. 159, al. 3, let. b, Cst.).

Les contributions de 5 millions de francs que la Confédération peut consacrer annuellement à l'encouragement de l'innovation dans le trafic commandé proviennent du crédit d'engagement pour le TRV voté par le Parlement. Il n'existe pas de crédit séparé. Le montant de la contribution affectée au programme d'encouragement de l'innovation dans le transport de voyageurs est fixé par l'OFT.

## **7.5 Conformité aux 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 prestations 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 les frais liés aux 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, parce que l'offre de prestations doit être coordonnée au niveau national, qu'elle doit être accordée avec le développement des infrastructures et 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 n'est pas modifié par le présent projet; la Confédération est notamment active dans le domaine de la coordination.

L'équivalence fiscale au sens de l'adéquation entre prise en charge des coûts, financement et bénéfice du projet est réalisée. Un cofinancement par la Confédération se justifie au vu du caractère intercantonal du projet (utilisation par des voyageurs de plusieurs cantons) et de l'importance économique majeure que le TRV revêt au niveau national.

## **7.6 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.

## **7.7 Délégation de compétences législatives**

Le présent projet ne contient pas de délégation législative permettant d'adopter des ordonnances de substitution.

## **7.8 Protection des données**

À l'art. 54 LTV, le présent projet contient des dispositions relatives à la protection des données.

