



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

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

**Projet mis en consultation concernant la mise en œuvre d'un crédit
d'engagement destiné à l'indemnisation des prestations de transport
régional de voyageurs (TRV) pour les années 2018 à 2021**

Berne, le 13 avril 2016

Condensé

Par le présent projet, le Conseil fédéral propose un arrêté fédéral, sur l'allocation d'un crédit d'engagement pour le financement des prestations de transport régional de voyageurs pour les années 2018 à 2021 et pour un montant de 3970 millions de francs. Il propose par ailleurs de modifier un article de la loi sur le transport de voyageurs (LTV) afin de remplacer l'instrument du plafond de dépenses par celui du crédit d'engagement.

Contexte

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

Jusqu'à présent, les moyens alloués pour ce financement étaient déterminés chaque année au cours du processus budgétaire de la Confédération. La planification financière donnait en outre une tendance pour les trois années à venir. Depuis le 1^{er} juillet 2013, la LTV prévoit que le financement des prestations de transport régional commandées soit établi dans le cadre d'un plafond de dépenses de quatre ans. Le présent projet vise à mettre en place pour la première fois cette mesure, tout en modifiant l'outil du plafond de dépenses par celui du crédit d'engagement.

Contenu du projet

Pour indemniser les prestations TRV qui seront commandées au cours des périodes d'horaires 2018–2019 et 2020–2021, le Conseil fédéral propose d'allouer un montant de 3970 millions de francs. Pour les années 2018 et 2019, compte tenu des contraintes financières de la Confédération, les montants sont ceux de sa planification financière, et permettront de financer principalement les prestations actuelles. Pour les deux années suivantes, une hausse des moyens mis à disposition permettra de financer les coûts subséquents des projets d'investissements et d'accroissements d'offres planifiés par les entreprises ou par les cantons, en accord avec la Confédération. Pour la seconde période de commande, le Conseil fédéral pourra libérer les moyens dans un deuxième temps, ce qui lui laisserait la possibilité de réagir si les conditions-cadres de la politique financière venaient à changer d'ici là.

Par le crédit d'engagement TRV, la Confédération apporte une meilleure sécurité quant à l'évolution des indemnités fédérales à moyen terme, au bénéfice des différentes parties prenantes qui pourront mieux planifier leurs projets et leurs besoins de financement.

Projet mis en consultation

1 Présentation générale du projet

1.1 Contexte du présent projet

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

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

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

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

1.2 Contexte du transport régional de voyageurs

Le TRV dessert la Suisse

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

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

¹ RS 742.101

² RS 745.1

³ RS 745.11

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

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

Principes d'indemnisation

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

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

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

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

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

La Confédération et les cantons commandent les prestations du TRV

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

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

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

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

L'Office fédéral des transports (OFT) contrôle a posteriori les comptes annuels des entreprises bénéficiant d'indemnités TRV, selon l'art. 37, LTV et les dispositions de l'ordonnance du DETEC sur la comptabilité des entreprises concessionnaires (OCEC)⁴. Les entreprises de transports doivent, dans leurs comptes annuels, présenter un compte séparé pour le secteur du TRV, et affecter les éventuels bénéfices ou pertes de ce secteur à une réserve spéciale (art. 36, LTV).

Le TRV se développe

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

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

Ainsi, depuis 2007, le degré de couverture des coûts du TRV, qui représente la part des coûts couverts par les recettes, s'est constamment amélioré, d'environ 1,3 % par an. En moyenne, près de 50 % des coûts sont aujourd'hui financés par les utilisateurs, tandis que le reste est pris en charge par le contribuable. Le gain d'efficacité dans la branche est également réjouissant: de 2007 à 2012, l'indemnité versée par vkm et par an a diminué en moyenne de 2,5 % ou, en d'autres termes, l'efficacité a

⁴ RS 742.221

augmenté d'autant. Cette tendance stagne depuis 2010, notamment du fait d'investissements dictés par la forte croissance de la demande.

1.3 Motif de la demande de crédit

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

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

Suite aux échanges menés dans le cadre de la préparation du premier plafond de dépenses, il est apparu que cet instrument financier devrait être remplacé par celui du crédit d'engagement. Ainsi, la Confédération, en tant que commanditaire, pourrait communiquer plus clairement, et surtout de manière contraignante aux entreprises de transport et aux cantons, de quelle marge de manœuvre financière elle dispose pour l'offre du TRV. Ce point nécessite une modification de la LTV, qui est proposée par le présent projet.

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

1.4 Intérêt du projet dans l'absolu

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

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

1.5 Intérêt du projet pour la Confédération

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

2 Contenu du projet

2.1 Proposition du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral propose par le présent projet l'allocation d'un crédit d'engagement pour financer la part fédérale des prestations de transport régional de voyageurs pour les années 2018 à 2021, pour un montant de 3970 millions de francs.

Il propose en outre d'adopter une modification de l'art. 30a LTV, afin de remplacer l'outil financier du plafond de dépenses par un crédit d'engagement.

2.2 Description détaillée du projet

2.2.1 Evolution des demandes d'indemnités

La croissance des besoins d'indemnités publiques du TRV est portée par plusieurs facteurs: volonté politique de satisfaire la demande et d'améliorer la part modale des transports publics par rapport à la route, forte croissance de l'offre notamment grâce aux systèmes de RER développés dans plusieurs régions, amélioration de l'infrastructure permettant des offres plus performantes et/ou plus denses, financement de nouveaux moyens d'exploitation visant à renouveler ou acquérir de nouveaux matériels roulants, mise à niveau de dépôts ou d'ateliers obsolètes, exigences accrues en termes de qualité (en particulier la ponctualité), d'accessibilité –en vertu de la loi du 13 décembre 2002 sur l'égalité pour les handicapés (LHand)⁵ –, ou de sécurité (évolutions de certaines normes ou standards).

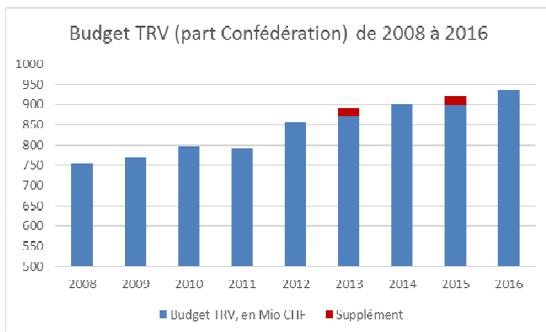
Les commanditaires et les entreprises de transport ont, ensemble, développé et modernisé l'offre du TRV ces dernières années. Les coûts ont augmenté, tout comme les recettes de transport, portées par une croissance de la demande et des hausses tarifaires. Malgré une amélioration du taux de couverture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

Défis de financement

En 2015, la Confédération a versé 918,4 millions de francs d'indemnités, sur un montant global de 1,8 milliard de francs, correspondant aux prestations TRV reconues par la Confédération et cofinancées avec les cantons. Les cantons ont en outre financé seuls près de 15 millions de francs d'indemnités.

Les fonds fédéraux alloués pour financer l'offre TRV ont pu être augmentés constamment ces dernières années (en moyenne +3 % par an entre 2008 et 2016). Malgré cela, le financement de l'ensemble des prestations est devenu de plus en plus difficile pour la Confédération ainsi que pour certains cantons, et il a fallu plus récemment approuver des crédits supplémentaires afin de combler la «lacune de financement». En effet, il s'est avéré que les ressources ne suffisaient pas à financer toutes les offres supplémentaires planifiées.

⁵ RS 151.3



Graphique 1: Budget TRV (part Confédération) de 2008 à 2016

Du côté de la Confédération, plusieurs mesures ont été prises depuis 2013 pour contenir la hausse de ses indemnités:

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

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

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

Perspective pour le crédit d'engagement TRV

Vu la tendance de croissance continue du TRV, tant du côté de l'offre que de la demande, les défis de financement s'annoncent durables. A court terme, par la mise en œuvre du crédit d'engagement TRV, la Confédération se dotera d'une meilleure visibilité des ressources qu'elle allouera au TRV. Ainsi, les autres parties prenantes de la branche des transports publics pourront anticiper dans quelle mesure il conviendra d'actionner d'autres leviers pour assurer le financement du TRV: gains d'efficacité, mesures tarifaires, ou encore hausse des ressources cantonales.

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

2.2.2

Evaluation des besoins de financement pour le TRV

Enquête auprès des entreprises de transport (approche ascendante)

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

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

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

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

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

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

- Mise en service de la ligne Mendrisio - Varese (FMV)
- Cadence 1/4 d'heure Coppet - Genève - Lancy Pont Rouge
- RER Argovie: Etape d'aménagement Eppenbergr
- Aménagements du RER vaudois (étape Broye)
- Etapes d'aménagement du RER zurichois
- Etapes d'aménagement du RER St. Gall

- Cadence 1/4 d'heure Genève - Annemasse (Léman Express)
- Nouveau matériel roulant Lugano - Ponte Tresa (FLP)
- Nouveau matériel roulant pour le Wynental- und Suhrentalbahn (WSB)
- Nouveau matériel roulant pour les chemins de fer rhétiques (RhB)
- Nouveau matériel roulant pour le Regionalverkehr Bern-Solothurn (RBS)
- Nouvelle offre Bienne - Delémont - Delle - Belfort
- Prolongation de la ligne S8 du RBS vers Bätterkinden
- Aménagement d'offre Glâne-Veveyse

Autres considérations

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

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

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

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

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

Tableau 1: Estimation du besoin total d'indemnités TRV pour la période 2018-2021

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

2.2.3 Discussions avec les parties prenantes

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

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

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

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

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

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

Tableau 2: Estimation révisée du besoin d'indemnités TRV supplémentaires pour la Confédération, pour la période 2018-2021

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

2.2.4 Décision de principe du Conseil fédéral

Le 18 novembre 2015, le Conseil fédéral a pris une décision de principe en ce qui concerne le futur crédit d'engagement alloué au transport régional de voyageurs pour les années 2018–2021.

Compte tenu des difficultés financières de la Confédération, qui se traduisent notamment dans le programme de stabilisation des finances fédérales 2017–2019, le

Conseil fédéral s'est prononcé pour un crédit d'engagement 2018–2021 d'une somme de 3970 millions de francs.

Il est proposé de répartir le crédit d'engagement comme suit:

- les valeurs pour 2018 et 2019 correspondent au plan financier actuel de la Confédération.
- une augmentation des fonds alloués au TRV par rapport au plan financier est possible à partir de 2020, de façon à atteindre une croissance annuelle moyenne, pour les quatre ans du crédit d'engagement, de 2 %.

Année	Crédit d'engagement TRV (Mio de francs)	Evolution par rapport à l'année précédente
2017	952.1	(base)
2018	952.0	- 0.0 %
2019	971.0	+ 2.0 %
2020	1017.0	+ 4.7 %
2021	1030.0	+ 1.3 %
Total 2018–2021	3970.0	

Tableau 3: Répartition du crédit d'engagement TRV proposé pour les années 2018 à 2021

en Mio CHF	Période du crédit d'engagement TRV 2018-2021					
	2017	2018	2019	2020	2021	Σ 2018-2021
Estimation des coûts non couverts, part Confédération	952.1	994.5	1053.9	1087.2	1114.0	4249.6
Participation des ET (gains d'efficacité, mesures tarifaires) (effet sur la part Confédération)		-21.2	-50.9	-67.6	-81.0	-220.6
Projet Confédération (Repeater 3G)		8.0	8.0	8.0	8.0	32.0
Evaluation indemnités TRV (part Confédération)	952.1	981.3	1011.0	1027.7	1041.1	4061.0
Crédit d'engagement TRV	952.1	952.0	971.0	1017	1030.0	3970.0
Différence par rapport à la situation 2017		-0.1	18.9	64.9	77.9	161.6
Différence avec le besoin d'indemnité estimé		29.3	40.0	10.7	11.1	

Tableau 4: Comparaisons relatives au crédit d'engagement TRV proposé

La Confédération participe ainsi à raison de 160 millions de francs aux coûts supplémentaires estimés pour les années 2018–2021, par rapport à la situation planifiée en 2017. Sur l'ensemble de la période, la croissance annuelle moyenne est de 2%, ce qui représente encore un des plus forts taux de croissance parmi les domaines d'activité de la Confédération. Ce qui peut sembler une augmentation modérée par rapport au plan financier initial doit en fait être considéré comme une priorité donnée au TRV, compte tenu du contexte actuel, et en comparaison avec d'autres domaines de la Confédération.

En ce qui concerne la situation financière pour 2018, l'OFT a déjà communiqué aux cantons et aux entreprises que la Confédération ne pourrait financer qu'une situation stable par rapport à 2017, et a fait part des conséquences pour les parties prenantes (voir ch. 3.2 et 3.6 ci-après). Si compte tenu de ce contexte, les cantons et entreprises réussissent à reporter certains projets, ou en assumer le financement, alors on peut considérer que les moyens alloués permettent de satisfaire globalement les besoins exprimés au cours de la période considérée. En effet, à compter de 2020, la différence entre les moyens estimés et alloués est de l'ordre de 10 millions de francs. D'expérience, cette différence devrait pouvoir se résorber au cours de la procédure de commande. Cette situation repose cependant sur le fait que les autres leviers, décrits au ch. 2.2.3 du présent projet soient bien mis en œuvre.

En approuvant le crédit d'engagement tel que défini ci-dessus, l'Assemblée fédérale permet que la Confédération tienne globalement ses engagements en matière de cofinancement du TRV et augmente simultanément la sécurité de planification pour toutes les parties impliquées. Elle s'assure en outre que les montants sont compatibles avec le plan financier de la législature 2017-2019.

Dans l'hypothèse où les moyens fédéraux seraient insuffisants pour financer sa part des prestations TRV planifiées par les cantons, il conviendrait alors que la Confédération définisse des priorités pour l'allocation de ses ressources supplémentaires, pour les années 2019 à 2021. Compte tenu des itérations encore nécessaires pour confirmer le contenu et l'année de mise en service des différents projets, on renonce à établir des priorités de manière plus précise dans le présent projet. Celles-ci seront définies dans le cadre de la procédure de commande TRV, et en accord avec les cantons co-commanditaires.

2.2.5 Perspectives

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

Avec le crédit d'engagement TRV, le cadre du développement du TRV sera fixé pour quatre ans. Au delà, il est nécessaire d'agir à moyen-long terme. Le Parlement a chargé le Conseil fédéral, par la motion 13.3663 "Transport régional de voyageurs. Garantie du financement et harmonisation de la procédure de commande", de présenter des mesures destinées à assurer le financement à long terme du TRV, harmoniser et simplifier la procédure de commande dans le secteur du transport régional de voyageurs et, d'autre part, de mieux coordonner la planification des offres avec l'aménagement des infrastructures ainsi qu'avec le financement, tout en créant des bases durables pour l'ensemble du système.

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

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

Décision du Conseil fédéral sur les suites à donner prévue cette année

Il est prévu que le Conseil fédéral se prononce dans la deuxième moitié de 2016 à propos de la suite des travaux concernant une possible réforme du pilotage et du financement du TRV.

2.3 Commentaire des dispositions proposées

Modification de l'art. 30a LTV

Le crédit d'engagement fixe le montant jusqu'à concurrence duquel le Conseil fédéral peut contracter des engagements financiers pour un projet donné. Il est sollicité lorsqu'un projet entraîne des paiements au-delà de l'exercice budgétaire.

Selon l'art 21, al. 4, de la loi du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération (LFC)⁶, des crédits d'engagement sont requis notamment pour l'octroi de subventions qui ne seront versées qu'au cours d'exercices ultérieurs, ainsi que pour l'octroi de cautions ou d'autres garanties.

La LTV dispose à l'art 30a que l'indemnisation des prestations de transport régional commandées soit établi dans le cadre d'un plafond de dépenses de quatre ans. Le Conseil fédéral propose que le plafond de dépenses soit remplacé par un crédit d'engagement, de façon à renforcer le cadre financier et juridique du TRV. Avec un crédit d'engagement, l'OFT pourrait conclure des conventions d'offres biannuelles sans réserve, ce qui n'est pas faisable aujourd'hui et ne le serait pas plus avec un plafond de dépenses. En l'occurrence, l'arrêté fédéral permet de confirmer les montants alloués jusqu'en 2019. Pour les années 2020 et 2021, le Conseil fédéral pourrait libérer les moyens dans un deuxième temps, ce qui lui laisserait encore la possibilité de réagir si les conditions cadres de la politique financière venaient à changer d'ici là.

Avec un crédit d'engagement la Confédération pourrait communiquer de manière plus claire et plus contraignante vis-à-vis des autres parties prenantes du TRV, à savoir les cantons ou les entreprises. Pour mémoire, les indemnités TRV comprennent le financement des prestations de transport mais également celui des coûts subséquents d'investissements de longue durée, comme par exemple ceux des véhicules ferroviaires. Une meilleure sécurité quant aux futurs crédits TRV permettrait de planifier au mieux les différents projets.

Suppression de l'art. 66 LTV

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

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

Sous réserve de l'approbation de la modification de la LTV décrite ci-dessus, l'arrêté fixe le montant global des moyens fédéraux alloués pour le crédit d'engagement TRV, à savoir 3970 millions de francs pour les années 2018 à 2021. Les itérations ayant permis d'aboutir à ce chiffre sont présentées au ch. 2.2.

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

3.1.1 Conséquences financières

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

⁶ RS 611.0

3.1.2 Conséquences sur l'état du personnel

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

3.2 Conséquences pour les cantons

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

Les cantons (ainsi que les entreprises de transport) ont été informés par l'OFT qu'en 2018, il y aura légèrement moins de moyens fédéraux à disposition qu'en 2017, ce qui induit les conséquences suivantes pour la période d'horaire 2018/2019:

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

3.3 Conséquences économiques

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

3.4 Conséquences sanitaires et sociales

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

3.5 Conséquences environnementales

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

3.6 Autres conséquences

Conséquences pour les entreprises de transport du TRV

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

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

4.1 Relation avec le programme de la législature

Le projet a été annoncé dans le message du 27 janvier 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019⁷.

4.2 Relation avec les stratégies nationales du Conseil fédéral

Le projet n'est pas en relation avec les stratégies nationales du Conseil fédéral.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité et légalité

L'Assemblée fédérale est habilitée à voter le présent arrêté financier en vertu de l'art. 167 de la Constitution (Cst)⁸.

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

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

5.2 Forme des actes à adopter

5.2.1 Modification de loi

Conformément à l'art. 164 Cst. et à l'art. 22, al. 1, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl)⁹, l'Assemblée fédérale édicte sous la forme d'une loi fédérale

⁷ FF 2016

⁸ RS 101

⁹ RS 171.10

toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit, ce qui est le cas du présent projet de modification de loi (LTV). Celui-ci est soumis au référendum.

5.2.2 Arrêté fédéral

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

5.3 Frein aux dépenses

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

5.4 Conformité à la loi sur les subventions

L'arrêté fédéral ne modifie en rien la procédure de commande des prestations du TRV, laquelle est définie par les dispositions de la LTV, et est conforme aux dispositions de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions (LSu)¹⁰. On peut se référer notamment aux articles 28, 29, 30 et 37, LTV.

A noter que la procédure de commande a fait l'objet d'une évaluation en 2014, et qu'une réforme du système TRV est actuellement en cours d'étude (voir ch. 2.2.5).

¹⁰ RS 616.1

Abréviation	Désignation
Cst.	Constitution fédérale
ET	Entreprise de transport
ETCS	<i>European Train Control System</i>
FLP	Ferrovie Luganesi
FMV	Ferrovie Mendrisio Varese
LFC	Loi sur les finances de la Confédération
LHand	Loi sur l'égalité pour les handicapés
LSu	Loi sur les subventions
LTV	Loi sur le transport de voyageurs
OFT	Office fédéral des transports
PRODES	Programme de développement stratégique
RBS	Regionalverkehr Bern-Solothurn AG
RER	Réseau express régional
RhB	Rhätische Bahn AG
TP	Transports publics
TRV	Transport ou trafic régional de voyageurs
vkm	voyageurs-kilomètres
WSB	Wynental- und Suhrentalbahn AG
ZEB	Futur développement de l'infrastructure ferroviaire

