



29 avril 2015 / complété le 27.11.2015 (version définitive)

Réforme du transport régional de voyageurs en Suisse



Quelle: Postauto

Passage en revue et recommandations du groupe d'experts

État d'avancement après l'audition des partenaires

Référence du dossier : BAV-313.00-00003/00005/00008/00002/00010/00013

« Nous n'avons pas d'argent, il nous faut au moins de bonnes idées. » (Oskar Lafontaine, politicien allemand)

Groupe d'experts :

Martin Bütikofer, directeur du Musée suisse des transports
Vincent Ducrot, directeur général des Transports publics fribourgeois (TPF) SA
Franz Kagerbauer, directeur de Zürcher Verkehrsverbund ZVV
Christoph Schaaffkamp, KCW GmbH, partenaire et directeur administratif
Benedikt Würth, Conseil d'État du canton de St-Gall, Président du Département de l'économie

Collaborateurs de la CTP : Christa Hostettler, Secrétaire générale DTAP et CTP

Collaborateurs de l'Office fédéral des transports OFT :

Pierre-André Meyrat (directeur du groupe d'experts)
Petra Breuer (direction du projet et rédaction)
Wolf-Dieter Deuschle
Peter Füglistaler
Christoph Herren
Regula Herrmann
Michel Jampen

Modération et soutien :

Felix Walter, Ecoplan

Le rapport n'engage que la responsabilité du groupe d'experts. Il ne reflète donc pas nécessairement la position de l'OFT ou du DETEC. Il n'engage pas non plus les institutions auxquelles les experts appartiennent.

Résumé

Le transport régional de voyageurs a des défis à relever.

Le transport régional de voyageurs (TRV) représente deux millions de trajets par jour. Le TRV est donc une structure portante des transports publics (TP) en Suisse.

Depuis la révision de la loi sur les chemins de fer en 1996, le TRV est une tâche commune de la Confédération et des cantons. Dans le cadre de la procédure de commande, la Confédération et les cantons décident ensemble quelle offre de prestations ils commandent conjointement et à quel prix. Ces dernières années, le financement du TRV s'est avéré de plus en plus difficile pour la Confédération et en partie aussi pour les cantons. Il a parfois fallu allouer des crédits supplémentaires pour couvrir la « lacune de financement ».

En effet, l'harmonisation à court, moyen et long terme des possibilités de financement, des aménagements de l'infrastructure et des offres de prestations de TP souhaitées ne fonctionne pas de manière optimale, et l'argent ne suffit pas pour financer tous les aménagements de l'offre souhaités, ni chez la Confédération ni chez les cantons. Un autre problème majeur est que les engagements à moyen terme font défaut et que les décisions et les conventions prennent parfois du retard.

On peut aborder ces problèmes d'une part grâce à une optimisation des instruments actuels et à une plus grande transparence, c'est-à-dire à des comptes prévisionnels perfectionnés, à des simulations et à leur prise en compte dans la planification de l'offre de prestations et de l'infrastructure. Au-delà, une question encore plus fondamentale se pose : celle d'une clarification et d'une optimisation des rôles, afin d'améliorer l'adéquation des tâches, des compétences et du financement, d'encourager la pensée en réseaux et d'exploiter les synergies au sein des TP ainsi qu'avec le développement territorial. En raison de la précarité des moyens financiers de la Confédération et de divers cantons pour le TRV, une discussion de fond s'impose.

Mandat de l'OFT : faire le point de la situation au sein d'un groupe d'experts

Dans ce contexte, la Direction de l'OFT a donc décidé, à la fin de juin 2014, d'examiner les propositions de réorganisation du pilotage et du financement du TRV en vue d'une solution à moyen et à long terme des questions posées. Elle a constitué pour ce faire un groupe d'experts (cf. p. 2), qui a élaboré ce passage en revue.

Les experts ont apporté leur participation de spécialistes et n'engagent pas les institutions qu'ils représentent. Le groupe d'experts a approuvé le contenu du rapport, qui est un passage en revue et qui doit servir de base à des discussions plus amples et approfondies, ainsi qu'à de futurs entretiens avec les principaux intervenants du système du TRV.

De juin à octobre 2015, l'OFT a mené des entretiens avec divers intervenants afin de collecter leurs réactions aux orientations générales proposées. Le groupe d'experts, après avoir pris connaissance de ces réactions, a discuté et vérifié encore une fois au début de novembre 2015 les recommandations du rapport du 29 avril 2015. Ses indications figurent ci-après dans le résumé et au chapitre 6. Bilan. Le rapport n'a pas été modifié par ailleurs. Les autres suggestions issues des entretiens bilatéraux seront examinées dans le cadre des prochains travaux de l'OFT.

Éléments du groupe d'experts pour l'avenir

Le groupe d'experts recommande majoritairement¹ d'inclure les éléments suivants dans une réforme du TRV, afin d'exploiter le potentiel de gain d'efficacité, d'efficience et de cohérence du pilotage dans le système du TRV.

Élément 1: planification et financement plus stables à court et à moyen terme

Les ET signent une convention d'objectifs au moins quadriennale, qui comporte des déclarations sur l'indemnisation, le développement de l'offre, l'acquisition de matériel roulant et la qualité. Cette convention est assortie d'un système de bonus-malus axé sur les performances, conçu pour récompenser les ET bien gérées.

Les ET bénéficient d'un cadre substantiel et financier défini sur le long terme. La convention d'objectifs, dans l'idéal, fait en même temps office de convention d'offre, tout en laissant ouverte la possibilité de procéder à des adaptations annuelles et des concrétisations.

La Confédération finance sa part au moyen d'un plafond des dépenses/crédit d'engagement quadriennal. Au début de la période de financement quadriennal, la Confédération fixe une quote-part cantonale – à plus long terme qu'aujourd'hui et basée sur des critères vérifiables. Il est également envisageable, à titre d'option, que la Confédération, à moyen terme, se désengage entièrement du financement immédiat et qu'elle verse une compensation forfaitaire sans incidences budgétaires (compensation générale), par exemple dans le cadre d'une RPT 2.

Puisque les intervalles de commande sont au moins quadriennaux, il faudrait aussi que les cantons fixent leur financement à long terme (par exemple au moyen de crédits d'engagement quadriennaux).

Cet élément améliorera la fiabilité du financement et renforcera les incitations à un gain d'efficience des prestations des ET.

Après avoir pris connaissance des réactions pour la plupart positives, le groupe d'experts considère toujours que ses recommandations sont appropriées. Diverses questions de mise en œuvre posées par les intervenants devront être approfondies par l'OFT avec les cantons et les ET lors des prochaines phases des travaux, entre autres l'harmonisation entre les investissements (surtout dans l'infrastructure et dans le matériel roulant) et la commande ultérieure de services de transport.

Élément 2: Penser et agir en espaces de mobilité

Les interactions actuelles de la Confédération et des cantons dans la commande du TRV, si elles offrent des avantages, comportent toutefois certaines redondances de charges et certains déficits de gestion. Un renforcement de la subsidiarité oblige à clarifier les rôles, encourage la professionnalisation dans les régions, resserre le lien entre responsabilités financière et décisionnelle et améliore l'harmonisation entre urbanisme et transport, c'est-à-dire entre politiques de l'aménagement du territoire et des transports.

¹ Un membre du groupe d'experts plaide pour le maintien du statu quo et pour la mise en œuvre de l'élément 1 uniquement.

Les cantons s'organisent en régions du TRV, lesquelles sont calquées sur les régions de planification de FAIF. Une région de planification peut toutefois être subdivisée en plusieurs régions du TRV, par exemple sur la base de RER ou d'autres espaces de mobilité fonctionnels, ce qui donne environ 10 à 12 régions du TRV en Suisse.

Ces régions du TRV, ou les cantons qui y participent, commandent le TRV. La Confédération n'assure plus que la coordination, elle n'est plus immédiatement commanditaire.

Cette régionalisation encourage la subsidiarité, le professionnalisme des commanditaires et la conception au sein de réseaux régionaux, et elle améliore l'harmonisation entre planification de l'infrastructure, offre de prestations et ressources financières.

Le groupe d'experts a pris connaissance des réactions controversées à cet élément. Il estime toujours que l'orientation générale est correcte, à savoir maintenir une **solution collective de financement Confédération-cantons**, mais en renforçant en même temps la **marge de manœuvre et la responsabilité des cantons** sans compromettre la coordination nationale (**solution collective avec commande sous responsabilité cantonale et coordination intercantonale**).

La régionalisation envisagée rencontre plusieurs difficultés. Il ne semble donc pas possible pour l'instant de confier aux régions du TRV la responsabilité directe de la commande. Pour accroître toutefois la subsidiarité, les **cantons, seuls commanditaires**, devraient bénéficier d'une plus grande marge de manœuvre et de davantage de responsabilité (contrat des cantons avec les ET), et la **Confédération se concentrer sur son rôle de coordinatrice**. La manière de procéder pour améliorer la coordination intercantonale devrait être laissée à l'appréciation des cantons. Ce faisant, le principe bien établi aujourd'hui des cantons leaders des lignes intercantionales doit être pris en compte. Dans l'idéal, les cantons s'organisent en centres de compétences régionaux. La Confédération devrait étudier des incitations et fixer des standards pour que cette coordination se passe de la meilleure façon possible. Il faut définir clairement le rôle de la Confédération dans la coordination et le pilotage, déterminer le savoir-faire qui doit être disponible au niveau national, et examiner l'interface avec le trafic local.

La Confédération devrait continuer à s'engager financièrement, mais se cantonner dans son rôle de « **co-financement** » d'une offre de prestations. **Elle versera donc à l'avenir sa contribution aux cantons**. Comme ces derniers souhaitent obtenir le plus possible de libertés dans le mode de collaboration intercantonale, il faut viser un désenchevêtrement financier : la Confédération cofinancera un montant-socle pour une offre de base complète, mais n'adaptera les contributions que d'après des critères objectifs comme par exemple la croissance de la population.

Élément 3: centrer la coordination nationale dans le domaine ferroviaire

Aujourd'hui, le trafic grandes lignes (TGL) est dans l'ensemble géré par les CFF et autofinancé. Toutefois, quelques liaisons IR et RE entre des centres importants ne font pas partie de ce TGL, mais du TRV (par exemple RE Berne – Neuchâtel, Voralpenexpress St-Gall – Lucerne, RE Lausanne – Genève, IR Lucerne – Brünig – Interlaken Ost).

Dans le but d'améliorer, de simplifier et d'organiser sur le long terme la coordination entre infrastructure et transport, la Confédération commande l'ensemble du TGL intégré à la cadence. Le

TGL est redéfini d'après des principes fonctionnels de l'aménagement du territoire et sert à relier les centres de grande et moyenne importance dans toute la Suisse. Il comprend toutes les liaisons IR et RE de ce type et peut être exploité par une ou plusieurs entreprises de chemin de fer.

Le TGL devrait aussi pouvoir être entièrement autofinancé à l'avenir. Le cas échéant, la Confédération finance la partie exo-financée du TGL. Ce report de coûts est compensé par une réduction sans incidences budgétaires des contributions fédérales au TRV ou par une utilisation des bénéfices des lignes rentables.

Un centrage de la coordination nationale dans le domaine ferroviaire permettra de rapprocher la responsabilité de l'infrastructure et celle de l'offre ferroviaire, d'assurer la desserte de toutes les parties du pays par un réseau de base, de garantir à long terme l'exploitation de ce réseau de base grâce à la commande et de l'inscrire dans l'aménagement du territoire. Tout cela renforcera la gouvernance globale stratégique de la Confédération dans le domaine ferroviaire.

Le groupe d'experts, après avoir pris connaissance des réactions pour la plupart positives, maintient ses recommandations. Les questions de taux d'autofinancement et d'interactions financières devront être approfondies.

Élément 4: utiliser des instruments adaptés au marché et perfectionner la panoplie d'instruments ferroviaires

Il s'agit d'intensifier l'utilisation d'instruments déjà en usage tels que la transparence, l'étalonnage systématique des performances et les conventions d'objectifs et de les perfectionner, par exemple avec des récompenses pour bonne gestion et des sanctions pour objectifs manqués (système de bonus-malus, le cas échéant transmission à d'autres exploitants en cas de mauvaises prestations etc.). Il importe également de perfectionner l'actuel jeu d'indicateurs et d'en faire un véritable étalonnage des performances. De plus, il faut d'examiner s'il y a lieu de transférer au domaine ferroviaire les réglementations actuelles relatives aux mises au concours dans le secteur des transports par bus (ce qui entraînerait une mise au concours dans des cas particuliers). Il n'y a pas lieu de poursuivre l'idée d'une obligation générale (ou d'un quota) de mise au concours (au sens d'une procédure de concours obligatoire et ouverte).

Après avoir pris connaissance des réactions pour la plupart positives, le groupe d'experts considère toujours que ses recommandations sont appropriées. Diverses approches visant une amélioration des incitations à tous les niveaux (Confédération-cantons; commanditaires-ET) devront être approfondies par l'OFT avec les cantons et les ET lors des prochaines phases des travaux.

Approfondissements et concrétisations nécessaires

Parallèlement aux éléments mentionnés, le corps du rapport traite d'autres sujets en exposant de nombreuses options et des questions importantes, dont certaines sont liées aux éléments, et d'autres qui peuvent être abordées séparément. Celles-ci ne font pas partie des recommandations, mais doivent être traitées lors des entretiens et dans la suite des travaux.

Une question importante reste à traiter : quelles tâches faut-il coordonner à l'avenir dans toute la Suisse et comment ? Faut-il créer une nouvelle plate-forme « Coordination TP CH » ? Elle pourrait contribuer à améliorer la coordination, à simplifier le paysage tarifaire et à rendre le système global plus clair et plus convivial. De plus, il y a lieu d'approfondir les questions du financement du fonds, des futurs flux financiers Confédération-cantons, des incitations par rapport aux entreprises de transport et des interactions avec le trafic local.

Au vu des réactions, le groupe d'experts ne voit pas de mesures à prendre directement au niveau de la coordination TP Suisse dans le cadre de la réforme du TRV. La branche maîtrise la question.

Bilan : le groupe d'experts recommande une réforme du TRV

Le groupe d'experts est en majorité favorable à la recommandation de réformer fondamentalement le financement et la gouvernance du TRV et de poursuivre l'étude des éléments susmentionnés. Il espère qu'une discussion constructive des diverses propositions s'ouvrira – dans l'intérêt d'un TRV moderne et adapté aux besoins des clients.

Le groupe d'experts recommande de poursuivre les éléments mentionnés ci-dessus en les nuanciant de la manière exposée ici.

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ.....	3
1 INTRODUCTION	11
1.1 CONTEXTE	11
1.2 MANDAT DE PROJET, BUT ET QUESTIONS-CLÉS DU RAPPORT CONCEPTUEL.....	12
1.3 MARCHE À SUIVRE / MÉTHODOLOGIE.....	12
2 TRV : OBJECTIFS – FORCES - FAIBLESSES	13
2.1 DÉFINITION DU TRV	13
2.2 OBJECTIFS	13
2.3 DÉFIS, FORCES ET FAIBLESSES.....	15
2.4 CRITÈRES D'ÉVALUATION	17
2.5 MOTIFS D'UNE RÉFORME DU PILOTAGE ET DU FINANCEMENT DU TRV	18
3 THÈMES / CARACTÉRISTIQUES DU PILOTAGE ET DU FINANCEMENT DU TRV – BOÎTE MORPHOLOGIQUE	18
4 SÉLECTION ET AGENCEMENT DES VARIANTES DU TRV SUISSE.....	20
4.1 ORIGINE ET VUE D'ENSEMBLE DES VARIANTES	20
4.2 VARIANTE 1 : STATU QUO +	25
4.3 VARIANTE 2 : RÉGIONALISATION	29
4.4 VARIANTE 3 : CANTONALISATION AVEC GESTION RÉGIONALE	33
4.5 VARIANTE 4 : COORDINATION DU TGL AVEC RÉGIONALISATION / CANTONALISATION.....	37
4.6 VARIANTE 5 : ENVIRONNEMENT CONCURRENTIEL	40
4.7 VARIANTE 6 : GESTIONNAIRES RÉGIONAUX DE SYSTÈMES.....	43
5 ÉVALUATION	47
6 BILAN : TRV DE L'AVENIR : ANCRAGE RÉGIONAL – RÉSEAUTAGE NATIONAL.....	52
7 ANNEXE 1 : PARAMÈTRES-TYPE DE LA BOÎTE MORPHOLOGIQUE	56
7.1 QUEL OBJECTIF EST POURSUIVI AU PREMIER CHEF?	56
7.2 QUEL EST LE SYSTÈME CONCERNÉ?.....	57

7.3	SUR QUOI PORTE LA COMMANDE?	58
7.4	QU'EST-CE QUI EST COMMANDÉ ? (DÉLIMITATION « GÉOGRAPHIQUE »)	59
7.5	QUI COMMANDE ET QUI PAIE ?.....	59
7.6	QUI PLANIFIE L'OFFRE DE PRESTATIONS (RESPONSABILITÉ DU PROJET D'OFFRE) ?	60
7.7	QUI FIXE LE TARIF (SOUVERAINETÉ EN MATIÈRE DE TARIFS)?	61
7.8	QUI EST RESPONSABLE DU MATÉRIEL ROULANT ?.....	62
7.9	QUEL DEGRÉ DE CONCURRENCE ?	63
7.10	QUELLES INCITATIONS POUR LES ET?	64
7.11	QUELLES INCITATIONS POUR LES COMMANDITAIRES?	64
7.12	APPORT FINANCIER DE LA CONFÉDÉRATION AUX COMMANDITAIRES.....	65
7.13	INSTRUMENT DE FINANCEMENT	65
7.14	INSTRUMENTS	66
 <u>ANNEXE 2 : PROJET DE SYSTÈME POUR LE TRV</u>		<u>68</u>
 <u>ANNEXE 3 : COMPOSANTES POSSIBLES D'UN SYSTÈME DE GESTION DE LA QUALITÉ.....</u>		<u>71</u>
 <u>ANNEXE 4 : DONNÉES SUR LE TRV SUISSE</u>		<u>72</u>

Abréviations

ACI	Accord-cadre pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges
CF	Conseil fédéral
CHF	Francs
CIC	Commission intercantonale pour les conventions
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
ET	Entreprise de transport
ETGS	Entreprise de transport gestionnaire de système
FAIF	Financement et aménagement de l'infrastructure ferroviaire
IR	Interregio
LTV	Loi sur le transport de voyageurs
OFT	Office fédéral des transports
RE	Regio-Express (train)
RER	Réseau express régional
RIC	Clé de répartition intercantonale
RPT	Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons
SD	Service direct
TGL	Transport de voyageurs grandes lignes
TL	Trafic local
TP	Transports publics
TRV	Transport régional des voyageurs
UE	Union Européenne
UTP	Union des transports publics
vkm	Voyageurs-kilomètres
ZVV	Zürcher Verkehrsverbund

1 Introduction

1.1 Contexte

Le TRV est une structure portante 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. La Confédération et les cantons dépensent 1,85 milliard de francs par an pour le TRV, dont 66 % sont affectés aux offres ferroviaires, 33 % aux bus et 1 % aux installations à câbles et à la navigation. Le degré de couverture des frais moyen du TRV s'élève à 51 %. L'offre de prestations du TRV est complétée par le trafic grandes lignes autofinancé et par le TL, financé par les cantons et les communes.

Depuis la révision de la loi sur les chemins de fer en 1996, le TRV est une tâche commune de la Confédération et des cantons. Dans le cadre de la procédure de commande, la Confédération et les cantons décident ensemble quelle offre de prestations ils commandent conjointement et à quel prix. Le TRV a connu ces dernières années une forte croissance de l'offre et de la demande, notamment grâce aux systèmes de RER développés un peu partout. Ce bond quantitatif et qualitatif entraîne des augmentations des coûts. Ces dernières années, le financement du TRV s'est avéré de plus en plus difficile pour la Confédération et en partie aussi pour les cantons. En effet, les ressources à disposition de la Confédération pour l'année d'horaire 2013 n'ont pas suffi pour couvrir la moitié des indemnités dont les ET concessionnaires (ETC) avaient besoin. Certains cantons avaient également des difficultés en 2013 et ont dû envisager des mesures d'économie au sens d'une diminution de l'offre.

C'est pourquoi la Direction de l'OFT a décidé, le 26 novembre 2012, d'élaborer à court terme un train de mesures pour 2013. Pour financer la part fédérale de la lacune de financement de 2013, un crédit supplémentaire de 20 millions CHF a été alloué au TRV. La Confédération a donc pu assurer sa participation financière intégrale aux prestations de TRV pour 2013. En 2014, la part de la Confédération au total des indemnités du TRV atteignait 49,3 %. Le total du dépassement des quotes-parts cantonales – le montant que les cantons ont financé à eux seuls – s'élevait à 33,25 millions de francs. Pour les prochaines années, on s'attend à ce que les indemnités souhaitées dépassent nettement les ressources financières planifiées de la Confédération.

En principe, de ce fait, une question se pose : la procédure de commande actuelle du TRV comporte-t-elle des défauts systémiques ? Faut-il l'adapter pour garantir un équilibre à moyen et long terme entre les ressources disponibles des commanditaires et les indemnités demandées ? Les rôles de la Confédération et des cantons sont-ils définis clairement et opportunément ? Les incitations dans la procédure de commande sont-elles placées correctement ? Telles sont par exemple quelques-unes des questions qui étaient posées lors de l'évaluation de la procédure de commande du TRV² et des discussions internes au DETEC. De plus, vu les défis à relever, l'UTP et les CFF se sont prononcés sur des questions de principe de pilotage et de financement du TRV³.

Le déclencheur de ces travaux a été une constatation : l'harmonisation à court, moyen et long terme des possibilités de financement, des aménagements de l'infrastructure et des offres de prestations de TP souhaitées ne fonctionnait pas de manière optimale, et l'argent ne suffisait pas pour financer tous les aménagements de l'offre souhaités, ni chez la Confédération ni chez les cantons. Un autre problème majeur est l'absence d'engagements à moyen terme et le retard pris par les décisions et les conventions.

On peut aborder ces problèmes en optimisant les instruments actuels ou grâce à plus de transparence, c'est-à-dire à des comptes prévisionnels perfectionnés, des simulations et leur prise en compte dans la

² Ecoplan (2014), Evaluation Bestellverfahren im Regionalen Personenverkehr (Evaluation de la procédure de commande en transport régional de voyageurs), en allemand.

³ UTP: <http://www.voev.ch/de/Service/Publikationen/VoeV-Schriften/Die-Zukunft-des-regionalen-Personenverkehrs>;
CFF: https://www.sbb.ch/content/dam/sbb/de/pdf/sbb-konzern/die-sbb-bewegt-die-schweiz/wirtschaft-und-politik/Weiterentwicklung_Bestellprozess_RPV_Bericht_de.pdf

planification de l'offre de prestations et de l'infrastructure. Mais il a été critiqué que trop d'intervenants sont impliqués, parfois avec des rôles imprécis, et que les ET ont trop peu de marge de manœuvre entrepreneuriale. **De ce fait, une question encore plus fondamentale se pose d'autre part : celle d'une clarification et d'une optimisation des rôles et des flux financiers, des incitations et du pilotage dans le système global du TRV.**

C'est pourquoi l'OFT a l'intention, afin de résoudre ces questions à moyen et à long terme, d'examiner des propositions de réorganisation du pilotage et du financement du TRV. Sa Direction a donc décidé, à la fin de juin 2014, de lancer un projet et d'élaborer le nécessaire passage en revue avec un petit groupe d'experts⁴ du TRV.

1.2 Mandat de projet, but et questions-clés du rapport conceptuel

Le groupe d'experts a reçu mandat de l'OFT de faire le point de la situation, de dresser une liste des questions à traiter, de mettre en évidence la gamme de variantes des changements possibles et d'évaluer ces derniers.

Objectifs du présent rapport :

- Décrire le système du TRV
- Déterminer les objectifs du pilotage et du financement futurs du TRV
- Fixer, décrire et évaluer les paramètres-types et les variantes possibles pour la Suisse.

Le rapport se veut un apport à la compréhension générale du développement potentiel du pilotage et du financement du TRV. Il montre, aussi concrètement que possible, comment les diverses variantes contribuent à la solution des problèmes majeurs. De plus, il expose les avantages et les inconvénients des variantes envisageables. Il sert de base à une décision du DETEC ou du Conseil fédéral sur la direction à prendre et sur la suite à donner.

Le rapport conceptuel se fonde sur les évaluations de 2005 de la révision de la LCdF 1996⁵, sur l'évaluation de la procédure de commande de 2013⁶, sur la stratégie du DETEC⁷ et sur celle de l'OFT⁸ afin d'énoncer notamment des déclarations sur les questions-clés suivantes :

- Comment le TRV est-il délimité ?
- Quelles sont les forces et les faiblesses du système actuel, quels défis doit-il relever?
- Quels objectifs poursuit-on dans le TRV ?
- Comment un agencement différent du pilotage et du financement du TRV pourrait-il contribuer à relever ces défis?
- Quelles variantes ont le plus de chances de résoudre les problèmes actuels et futurs dans le contexte suisse ?

1.3 Marche à suivre / méthodologie

Le rapport a été élaboré par un petit groupe d'experts dans le cadre d'ateliers, sur la base du savoir expert disponible. Le groupe d'experts a procédé par étapes :

- Dans un premier temps, le groupe d'experts a procédé à une analyse du problème (forces et faiblesses, défis et potentiels du système actuel du TRV).

⁴ Composition du groupe d'experts : cf. p. 2.

⁵ <http://www.OFT.admin.ch/dokumentation/publikationen/00568/00571/02673/index.html>

⁶ <http://www.OFT.admin.ch/dokumentation/publikationen/00568/00571/04572/index.html?lang=de>

⁷ <http://www.uvek.admin.ch/org/03229/index.html?lang=de>

⁸ <http://www.OFT.admin.ch/org/04669/index.html?lang=de>

- Il a ensuite construit un projet de système pour le TRV et fixé les objectifs principaux d'une éventuelle réforme (principaux potentiels) en se basant sur l'analyse du problème.
- Dans une phase suivante, il a effectué un passage en revue thématique qui a pris la forme d'une boîte morphologique (champs d'action et caractéristiques possibles).
- Sur cette base, les experts ont créé des « variantes idéales » qui couvrent autant que possible l'éventail des possibilités (quel serait le cadre idéal pour le système du TRV?).
- À partir de l'éventail des variantes, le groupe d'experts en a créé six qui couvrent la gamme de variantes réalistes d'un futur agencement du TRV (réduction des variantes).
- Ces variantes ont ensuite été évaluées dans l'optique des objectifs et des potentiels et la variante favorite a été choisie.

Au cours d'une prochaine étape, le rapport sera étudié avec des représentants de la branche et des cantons. Ensuite, les orientations et les questions à approfondir au cours de la prochaine phase seront sélectionnées à l'échelon de l'OFT ou du DETEC / CF.

2 TRV : objectifs – forces - faiblesses

2.1 Définition du TRV⁹

Le transport public de voyageurs englobe le trafic grandes lignes, régional, local et d'excursion (offres de prestations sans fonction de desserte). Le TRV forme donc une partie du transport public de voyageurs en général. En langage courant, le TRV regroupe le trafic de bus (CarPostal), le transport ferroviaire avec arrêt à toutes les stations (« petit train », RER). D'après l'art. 4 de l'ordonnance sur les indemnités (OITRV ; RS 745.16), le TRV comprend le transport de voyageurs au sein d'une région, y compris la desserte de base de localités, ainsi que le transport de voyageurs à destination de régions voisines et de l'étranger limitrophe. La fonction de desserte existe quand une ligne est exploitée toute l'année et qu'elle dessert des localités d'au moins 100 habitants permanents. Le TRV assure la desserte de base par chemins de fer et par bus, parfois aussi par trams, bateaux ou installations à câbles. Il est commandé et indemnisé conjointement par la Confédération et les cantons conformément à l'art. 28, al. 1, de la loi sur le transport de voyageurs (LTV ; RS 745.1). La définition *a contrario* est également valable : tout ce qui est commandé et indemnisé conjointement par la Confédération et les cantons est du TRV.

Le présent rapport se base sur la délimitation actuelle du TRV. D'autres définitions du TRV seraient également possibles. Pour le client, ce qui compte finalement, c'est de disposer d'une offre assortie globale de transport de voyageurs, indépendamment des commanditaires, du financement ou du type de trafic (local, régional ou grandes lignes). C'est pourquoi il faudra remettre en question la délimitation exacte du TRV en cas de réforme du pilotage et du financement, en vue d'un système global cohérent.

2.2 Objectifs

Le développement du système TRV réussira lorsque tous les intervenants travailleront à atteindre les mêmes objectifs.

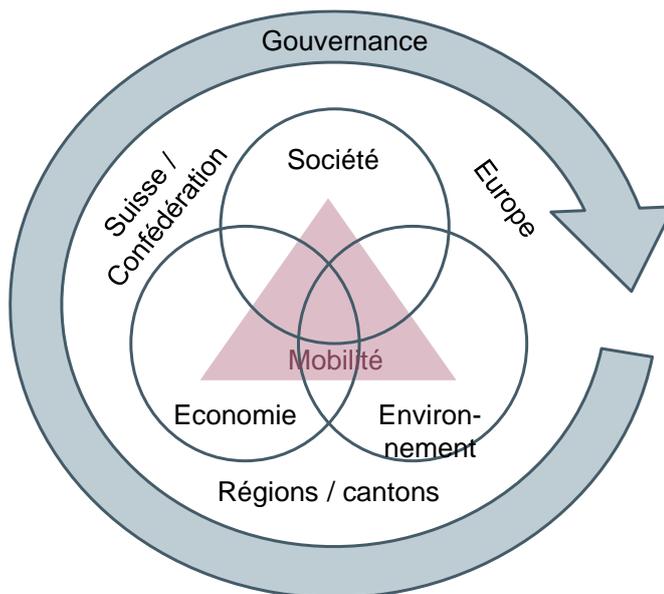
Le projet de système pour le TRV esquissé ci-après se fonde sur le trinôme de viabilité Société – Economie – Environnement. Il décrit les effets à produire via les TP/le TRV dans les

⁹ Cf. définitions en annexe.

domaines de la société, de l'économie et de l'environnement ainsi que dans ceux de la mobilité, du contexte et de la gouvernance. Le projet de système est dérivé des éléments suivants :

- Stratégie du DETEC
- Stratégie de l'OFT
- Évaluation du TRV 2013 (d'après les bases juridiques)
- Nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale (NMG)
- Discussions du groupe d'experts Réforme du TRV

Fig. 1 : Projet de système TP



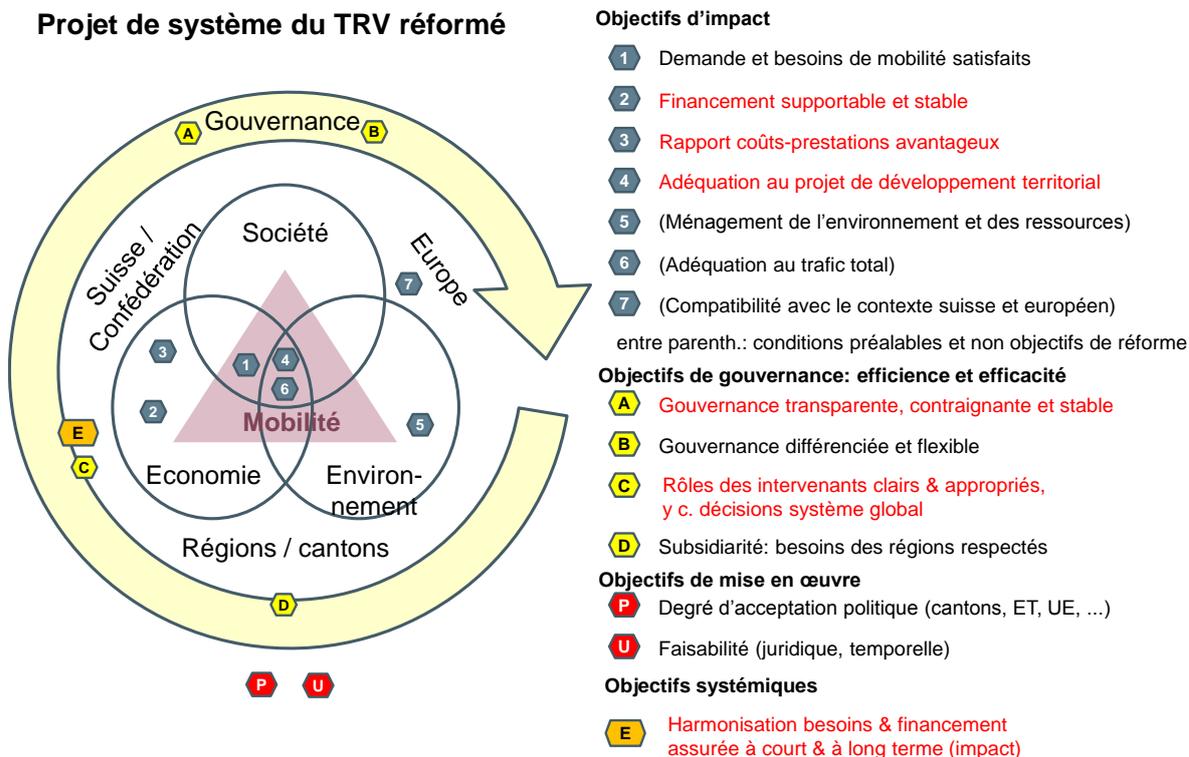
Les sphères d'effet primaires sont l'économie, la société et l'environnement. Lorsqu'il est question de mobilité, elles ont des intersections. La mobilité répond le plus souvent en même temps à des besoins économiques et sociaux et elle a des effets sur l'environnement.

Les intervenants importants « ET » et « clientèle » ne sont pas considérés séparément : la clientèle est en fin de compte le groupe-cible et les ET sont le principal fournisseur de prestations de service à cette clientèle (même si les ET ont une responsabilité propre dans le domaine des tarifs).

Parallèlement aux objectifs d'efficacité primaires, la gouvernance, c'est-à-dire le pilotage du système et le principe constitutionnel de subsidiarité ou l'intégration dans le contexte, sont aussi des objectifs importants.

Le projet de système se résume comme suit (**rouge**: les objectifs principaux d'une réforme du TRV ; les autres objectifs seront également poursuivis dans tous les cas) :

Fig. 2 : Projet de système Réforme du TRV



Les détails du projet de système sont explicités à l'annexe 2. Pour l'évaluation des variantes, les principaux critères par lesquels se différencient les variantes de réforme sont résumés (cf. ch. **Error! Reference source not found.**).

2.3 Défis, forces et faiblesses

2.3.1 Défis

La demande de TP en général et de TRV en particulier s'est accrue constamment ces dernières années (+5,4 % voyageurs-kilomètres de 2012 à 2015) et continue de croître. L'offre de prestations a été augmentée en permanence vu la demande croissante (plus 5,4 % courses-kilomètres de 2012 à 2015), ce qui entraîne des surcoûts. Il sera encore nécessaire d'aménager l'offre à l'avenir afin de faire face à l'évolution de la demande.

Le degré de couverture des frais du TRV a augmenté ces dernières années (de 49,8 à 50,9 % entre 2012 et 2015), de même que les contributions fédérales (et cantonales) (de 125 millions à 1,85 milliard entre 2012 et 2015).

Ergo : les trois « sources de financement » possibles contribuent toutes au financement des TP, afin de garantir l'aménagement et le haut degré de qualité de l'offre de prestations : les ET par des gains d'efficacité sous forme de hausse du taux de couverture des frais, les clients via les tarifs et les contribuables via les indemnités de la Confédération et des cantons. La Confédération et les cantons auront à l'avenir de plus en plus de mal, vu la précarité des finances publiques et la concurrence avec d'autres domaines d'activités, à fournir la contribution requise pour le TRV.

2.3.2 Forces

Les principales forces du système TRV ou TP actuel se résument comme suit.

Effectivité

- Le TRV offre dans l'ensemble une très bonne qualité de desserte, garantit une grande mobilité dans presque toutes les régions, donne un accès aisé aux clients des TP à un haut niveau de sécurité.
- Le TRV fournit une offre de prestations sur tout le territoire national et conforme aux besoins, à un coût raisonnable pour les pouvoirs publics et à des prix justes pour les utilisateurs.
- Il peut atteindre une forte part de marché (répartition modale) – même en comparaison internationale.

Efficiences

- Le TRV fournit de bonnes prestations pour son prix et requiert relativement peu de fonds des pouvoirs publics par vkm.
- L'action entrepreneuriale est encouragée dans le cadre de la procédure de commande.
- La « concurrence virtuelle » encourage l'économie de coûts.

Pilotage

- La procédure de commande garantit une manière de procéder et des standards uniformes pour toute la Suisse.
- Une collaboration consensuelle et partenariale est encouragée.

Autres

- Les TP sont appréciés par les clients (et la population).
- La politique encourage les TP.
- Les collaborateurs des TP sont « fiers » de leur métier et motivés.

L'évaluation de la procédure de commande¹⁰ révèle que cette procédure contribue à une offre de prestations de TRV effective et efficiente, qu'elle a été améliorée depuis son introduction en 1996 et qu'elle est dans l'ensemble bien aménagée, mais qu'elle recèle un potentiel d'amélioration.

2.3.3 Faiblesses / potentiels

Les principales faiblesses du système du TRV et le potentiel d'amélioration se présentent comme suit :

Effectivité

- La délimitation du TRV par rapport au TGL et au TL est « issue de l'histoire » et le TRV n'est pas suffisamment aligné sur des réseaux / marchés / périmètres de prestations judicieux ; cela rend difficile la prise en compte de relations de trafic dans le système global des TP (TGL « en dehors » du système de commande) ainsi que l'harmonisation avec le développement territorial /l'aménagement du territoire.
- Le système contient relativement peu d'incitations à l'action entrepreneuriale, notamment en matière d'économie de coûts.

Efficiences

- Il y a parfois de faibles taux d'utilisation moyens mais des surcharges aux heures de pointe.
- Il y a de grandes différences d'efficacité / d'indices d'efficacité entre les lignes ou entre les ET, c'est-à-dire que les coûts spécifiques de production des prestations sont parfois élevés.

¹⁰ Ecoplan (2014), Evaluation Bestellverfahren im Regionalen Personenverkehr

- Sauf exceptions, la branche est peu innovante et le système comporte peu d'incitations à l'innovation. Cela se remarque notamment dans la mise en œuvre de solutions dans l'intérêt du client (information en temps réel adéquate, système de distribution, ticketing).

Pilotage

- La répartition des tâches entre les intervenants (commanditaires et constructeurs, mais aussi entre la Confédération et les cantons) n'est pas suffisamment claire ; la distribution des rôles n'est pas cohérente.
- La transparence sur le besoin en financement à moyen et à long terme est insuffisante, de même que la sécurité de planification financière ; parfois, la planification de l'offre est trop tardive ou les planifications à court et à long terme sont insuffisamment harmonisées, ou il y a des incompatibilités entre infrastructure et trafic.
 - Les commanditaires sont de différente force, et il existe des prescriptions / gouvernances plus ou moins détaillées, dont certaines toutefois ne reposent pas sur une évaluation des objectifs ni sur une gestion professionnelle ; enfin, le respect des délais dans la procédure de commande n'est pas suffisant.
- La structure d'entreprise ou la collaboration dans la branche est parfois difficile, les ET puissantes sur le marché ont tendance à dominer.

2.4 Critères d'évaluation

Les principaux objectifs d'une réforme du TRV et les faiblesses et les potentiels ont servi à dégager les critères-clés de l'évaluation des variantes d'une réforme du TRV :¹¹

- **Caractère définitif du financement :**
 - Le financement est suffisant pour l'offre de prestations planifiée et commandée, stable et définitif.
 - Les besoins (planification et commandes de l'infrastructure et des transports) et le financement sont harmonisés à long terme de manière appropriée et définitive.
- **Alignement sur les réseaux :**
 - Le système encourage la pensée et la planification en réseaux et l'alignement sur des structures mobilitaires.
 - La délimitation du système TRV est appropriée.
 - La compatibilité du TRV et de l'urbanisation est optimale.
- **Pilotage par incitations :**
 - Les mécanismes de pilotage et d'incitations encouragent l'action entrepreneuriale et récompensent l'augmentation de l'efficacité ainsi qu'une autonomie en matière d'amélioration des résultats.
 - Les mécanismes de pilotage et d'incitations sont transparents et contraignants.
- **Opportunité de la répartition des rôles :**
 - Les rôles sont attribués clairement et opportunément.
 - La responsabilité du système global ou de la coordination est clairement attribuée.
 - Le système permet et encourage la professionnalisation, prioritairement celle des commanditaires.

¹¹ Un catalogue de critères plus détaillé figure en annexe.

- **Subsidiarité :**
 - Les régions peuvent faire valoir leurs différents besoins (subsidiarité).
 - La coordination et l'adéquation à la demande au niveau régional sont améliorées.
- **Faisabilité :**
 - Les réformes sont applicables relativement rapidement et sans grande restructuration.
 - Les questions en suspens peuvent se régler en temps utile.
 - Les réformes ne requièrent pas de modification de la Constitution.

2.5 Motifs d'une réforme du pilotage et du financement du TRV

Le groupe d'experts est unanime à dire que nous avons aujourd'hui un bon système de TP et que nous devons en conserver les forces. Les principales faiblesses de ce système et, partant, ses potentiels pour l'avenir résident dans la force obligatoire du financement, dans l'effort de la procédure de commande, dans l'alignement sur les réseaux, dans le pilotage par incitations, dans la répartition des tâches entre les intervenants et dans la subsidiarité. Sans une modification des conditions-cadre, les potentiels en friche empêcheraient le TRV de se perfectionner de manière effective et efficiente à moyen et à long terme, et surtout d'adapter le pilotage du système global aux besoins futurs. Les intervenants doivent donc décider dans quelle mesure remédier aux faiblesses afin de préparer le TRV à maîtriser à long terme les défis de l'avenir.

3 Thèmes / caractéristiques du pilotage et du financement du TRV – boîte morphologique

Sur les pages suivantes, les paramètres-types (éléments-types) du pilotage et du financement du système TRV sont présentés dans la boîte morphologique ou tableau matriciel, puis décrits systématiquement.

Le tableau matriciel de Fritz Zwicky¹² est une méthode stratégique de recherche d'idées. Il permet d'appréhender dans leur intégralité des problématiques complexes et d'analyser sans a priori toutes les solutions possibles. Le problème à analyser est subdivisé en sous-catégories (éléments-types). Le passage en revue de toutes les sous-catégories facilite le processus de décision avec le concours d'experts.

La boîte morphologique du TRV est présentée ci-après. Grâce à la combinaison de ses paramètres-types, on obtient les variantes possibles pour la Suisse (cf. chapitre 4, sélection, et agencement des variantes du TRV Suisse). Les paramètres-types sont décrits en annexe.

¹² Fritz Zwicky (1898–1974) a développé l'analyse morphologique dans les années 1930. Le tableau matriciel ou « boîte morphologique » est la pièce maîtresse de cette technique de créativité heuristique.

Boîte morphologique du TRV

1	Quel est le but poursuivi?	Satisfaire la demande	Assurer la desserte de base	Finançabilité, budget, financement stable	Rapport coûts-prestation avantageux	Apport au développement territorial	Ménagement de l'environnement/ressources	Harmonisation avec le trafic total
		Compatible avec l'environnement UE	Gouvernance transparente, contraignante, stable	Gouvernance différenciée, encourage l'innovation	Rôles clairs et appropriés	Subsidiarité	Harmonisation besoins et financement	
2	Quel est le système considéré?	Transport des voyageurs total	TRV					
3	Qu'est-ce qui est commandé? (délimitation verticale)	Trafic grandes lignes	Transport régional des voyageurs	Trafic local	Trafic touristique	Chemin de fer	Bus	Tram/méto
		Installation de transport à câbles	Bateau					
4	Qu'est-ce qui est commandé? (délimitation géographique)	Réseau	Faisceau de lignes	Ligne				
5a	Qui commande?	Cantons	Cantons (Lead) et Confédération	Communautés / régions	Communautés (régions) et Confédération	Confédération (Lead) et cantons	Communauté CH	Confédération
5b	Qui paie?	Cantons	Cantons et Confédération	Confédération				
6	Qui planifie l'offre de prestations? (responsabilité projet d'offre)	ET	Communautés (régions)	Cantons	Cantons et Confédération	Confédération		
7	Qui fixe le tarif? (souveraineté en matière de tarifs)	ET	Communautés (tarifaires)	Cantons	Confédération			
8	Qui est responsable du matériel roulant?	ET	Communautés	Cantons	Pool	Confédération	Liberté de choix	
9	Quel modèle de concurrence?	pas de concurrence	si possible adjudication directe, à la rigueur mise au concours	Adjudication directe plus mise au concours partielle	Quota de mise au concours	Obligation de mise au concours (avec / sans exceptions)	Dérégulation	
10	Quelles incitations pour les ET?	Selon offre - «contrat ouvert»	Contrats d'objectifs	Satisfaction du commanditaire	Contrat avec incitations financières	Financement des dépenses avec réglementation variable des prix		
11	Quelles incitations pour les commanditaires?	Par ressources financières	Par marge de manœuvre					
12	Apport financier de la Confédération aux commanditaires	Part fédérale aux cantons	Dynamique	Quote-part cantonale avec «réserves»	Quotas régionaux	Direct, exclusif		
13	Instrument de financement	Budget ordinaire de la Confédération	Enveloppe financière	FIF				
14	Instruments	Concession	Convention d'offre	Convention d'objectifs / convention d'adjudication	Déclaration d'intention	Garantie fédérale	Maîtrise du système	
		Convention de financement / de programme	Convention ET-commanditaire					

rouge: système actuel

4 Sélection et agencement des variantes du TRV Suisse

4.1 Origine et vue d'ensemble des variantes

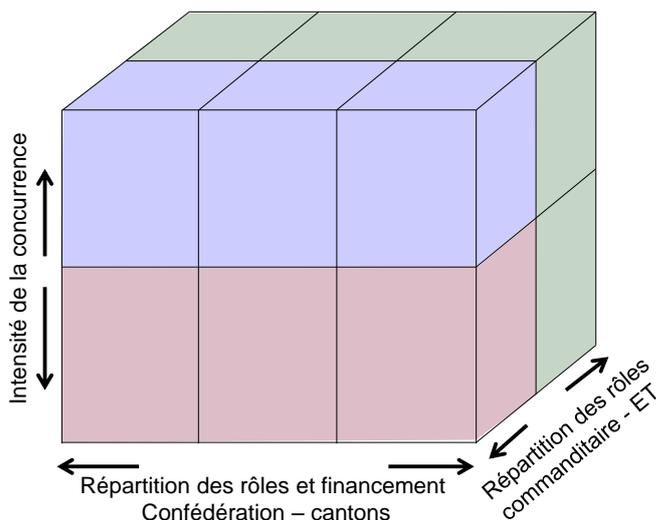
Le présent chapitre présente les variantes sélectionnées pour un futur pilotage et financement du TRV en Suisse. Les membres du groupe d'experts ont développé une large palette de variantes d'experts et s'en sont servi pour élaborer six variantes principales basées sur la combinaison des paramètres-type de la boîte morphologique décrits au ch. 3.2. Ces six variantes principales couvrent l'éventail des orientations réalistes d'une réforme telle que le groupe d'experts l'envisage.

Les six variantes principales décrites ci-après s'articulent autour de trois questions-clés :

- Qui commande quoi? Ou comment les rôles/compétences de commande et de financement sont-ils répartis entre Confédération et cantons ?
- Quel est le modèle de concurrence qui règne? Ou quelle est l'intensité de la concurrence ?
- Comment les commanditaires jouent-ils leur rôle? Ou quelle est la répartition des tâches entre commanditaires et ET ?

Les orientations potentielles de la réforme se situent donc sur trois axes.

Fig. 3 : Orientations potentielles de la réforme



La réponse à la question : qui assume quelle partie de la responsabilité du système global des TP Suisse varie suivant la réponse à ces trois questions-clés.

En principe, les caractéristiques possibles attribuées aux trois questions-clés sont combinables entre elles. Mais pour limiter le nombre de variantes à une quantité raisonnable, les six variantes principales suivantes ont été formulées, qui, comme il a été dit, couvrent l'éventail du point de vue des experts.

- 1) perfectionnement modéré du statu quo - « statu quo + »
- 2) commande par régions ou par cantons - « régionalisation »
- 3) commande par cantons - « cantonalisation avec gestion régionale »
- 4) commande par régions ou cantons plus coordination renforcée de la Confédération dans le trafic ferroviaire suprarégional - « coordination TGL avec régionalisation / cantonalisation »
- 5) introduction d'une concurrence accrue - « environnement concurrentiel »

6) densification de la responsabilité des ET dans les régions - « gestionnaires régionales de systèmes »

Les titres courts des six variantes sont intentionnellement provocateurs ; ils ne mettent en relief qu'un élément spécifique de la variante qu'ils désignent.

Les variantes sont présentées ici sur une vue d'ensemble.

Fig. 4 : Vue d'ensemble 1 des variantes d'une réforme du TRV

Variante	Rôles Confédération – cantons	Intensité de la concurrence	Rôles commanditaire – ET
Variante 1 Statu quo+			
Variante 2 Régionalisation			
Variante 3 Cantonalisation			
Variante 4 Coordination TGL et régions/cantons			
Variante 5 Environnement concurrentiel			
Variante 6 Gestions régionales de systèmes			

- Dans la distribution des rôles, les variantes 2 à 6 prévoient une régionalisation ou cantonalisation avec gestion régionale. Dans la variante 4, la Confédération commande le TGL élargi (y c. IR/RE).
- Dans l'intensité de la concurrence, les variantes 5 et 6 dépassent le statu quo (détails cf. ci-dessous).
- Dans la distribution des rôles commanditaires/ET, l'ET a un rôle un peu plus important à jouer dans la variante 5, dans la variante 6, elle se charge de tâches supplémentaires en qualité de gestionnaire régionale de système.

Fig. 5 : Vue d'ensemble 2 des variantes d'une réforme du TRV

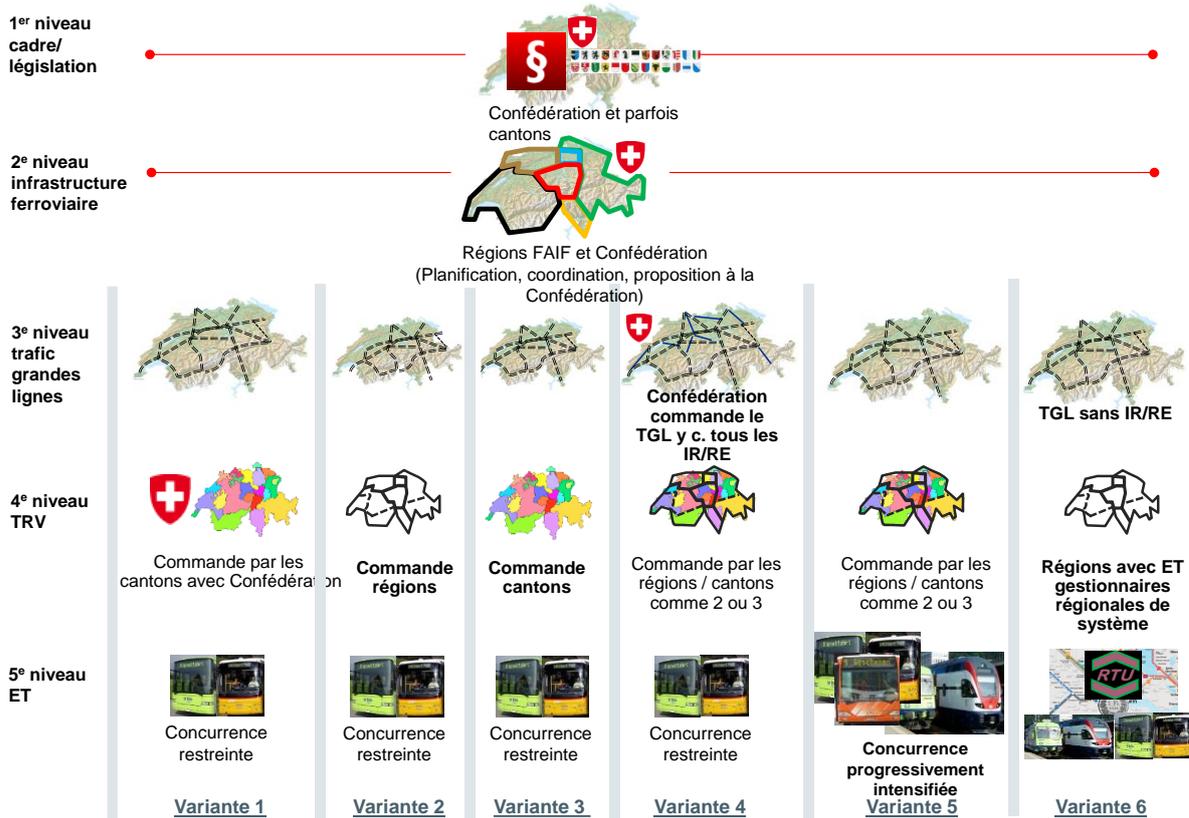


Fig. 6 : tableau synoptique des variantes

(en gras : principales modification par rapport à la variante précédente)

Caractéristiques \ variantes →	1	2	3	4	5	6
Répartition des tâches à la commande						
• Comme aujourd'hui (Confédération et cantons ensemble)	x					
• Les régions du TRV commandent		x				
• Les cantons commandent, gestion régionale			x	x	x	x
• TGL						
• TGL, TRV et TL délimités comme aujourd'hui	x	x	x		x	
• La Confédération commande le TGL, y c. IR et RE				x		
• La Confédération « commande » le TGL, sans IR ni RE						x
Financement						
• Statu quo avec quotes-parts cantonales	x					
• Contributions globales de la Confédération aux cantons			x			
• Contributions globales de la Confédération aux régions du TRV		x		x	x	x
• Les cantons sont seuls compétents, compensation fixe sans incidences budgétaires via un canal à définir		Option	Option			
Concurrence						
• comme aujourd'hui	x	x	x	x		
• obligation/quota de mise au concours, le cas échéant périodiquement					x	x
Maîtrise du système						
• Comme aujourd'hui les pouvoirs publics tiennent le rôle principal	x	x	x	x	x	
• ET gestionnaire régionale de système						x
Incidations Confédération-> cantons						
• Adaptation et calcul transparent de la quote-part cantonale	x	x	x	x		
• Responsabilité propre des cantons / régions renforcée		x	x	x		x
Incidations commanditaires -> ET						
• Bonus/Malus ou assimilé, étalonnage des performances	x	x	x	x		
• Concurrence intensifiée					x	x
• Davantage de liberté d'action pour les ET gestionnaire de système (ETGS)						x

Les variantes sont décrites ci-après. Les détails contiennent d'autres options et des questions à résoudre.

Les **options** sont présentées séparément. Elles ont été discutées au sein du groupe d'experts mais ne sont ni décrites ni évaluées dans le présent rapport. Si elles doivent être poursuivies, il faudra les élaborer plus en détail ultérieurement. Elles pourraient être réalisées dans diverses variantes, mais ont été séparées pour plus de clarté dans la description et dans l'évaluation des variantes.

4.2 Variante 1 : statu quo +

Le TRV est une tâche commune de la Confédération et des cantons. Le système de la commande conjointe doit être poursuivi. Le but principal est d'accroître, par des adaptations modérées (désencombrement de la procédure de commande, conventions d'objectifs au sens d'un cadre financier et d'une définition sur quatre ans de l'offre de prestations), la fiabilité à court et à moyen terme du financement, et de renforcer les incitations pour les ET. Il n'est pas question d'ajouter de nouveaux éléments de concurrence.

4.2.1 Qui commande quoi?

Les cantons (*lead*) et la Confédération commandent ensemble les lignes du TRV. La Confédération assure la médiation entre les cantons pour les lignes intercantionales. Les cantons règlent la commande du trafic local. Les ET signent une convention d'objectifs d'au moins quatre ans qui contient des déclarations sur l'indemnisation, le développement de l'offre, l'acquisition de matériel roulant, la qualité et le système de bonus-malus pour les ET. La convention d'objectifs est axée sur l'instrument de financement et sur les possibilités financières des commanditaires (plafond des dépenses/crédit d'engagement quadriennal). Les ET disposent d'un cadre substantiel et financier défini sur le long terme. La convention d'objectifs, dans l'idéal, fait en même temps office de convention d'offre, quoiqu'on puisse si nécessaire procéder à des adaptations annuelles et concrétiser (par ex. en cas d'adaptations imprévues de l'offre en réaction aux adaptations d'autres transports comme le TGL, adaptations des indemnités à ces mesures tarifaires non anticipées ...). L'offre ne peut être adaptée pendant la durée de fonctionnement de la convention d'objectifs que dans le cadre prédéfini ou dans celui des possibilités financières. Pour les commanditaires, la convention d'objectifs est un instrument de pilotage des TP et permet d'allouer des subventions orientées sur la production. Le jeu d'indicateurs actuel est perfectionné de manière à devenir un véritable étalonnage des performances. Son évaluation est prise en compte dans le renouvellement de la convention d'objectifs. Le plan financier à moyen terme gagne en importance. En contrepartie, il faut réduire la charge de travail pour les comptes effectifs.

Option 1 : commande par faisceau de lignes / réseaux sectoriels au lieu de lignes. Toutes les lignes d'un faisceau de lignes sont fournies par une ET. (La commande de réseaux / espaces de marché est traitée à la variante principale 5.)

4.2.2 Qui finance quoi?

La Confédération et les cantons financent ensemble les offres de prestations du TRV. La Confédération finance sa part au moyen d'un plafond des dépenses/crédit d'engagement quadriennal. Les cantons doivent également prévoir leur financement à long terme. Au début de la période de financement quadriennal, la Confédération fixe une quote-part cantonale – à plus long terme qu'aujourd'hui et basée sur des critères vérifiables : elle alloue à chaque canton une part des fonds fédéraux. Le flux de paiement est inchangé : les fonds fédéraux sont versés directement aux ET, d'après la convention d'objectifs. Les écarts financiers entre les comptes effectifs et les conventions d'objectifs quadriennales sont imputés ou crédités aux ET.

Option 2 : Au lieu d'un financement par le budget ordinaire, un fonds finance les prestations.

4.2.3 Qui planifie, qui fixe le tarif, qui est responsable du matériel roulant, qui reçoit la concession ?

La planification du TRV reste du ressort des cantons, qui dimensionnent la commande d'après les fonds fédéraux prévus selon le plafond des dépenses/crédit d'engagement. Les régions de planification de FAIF assurent la planification à long terme du TRV guidé par rail.

Les entreprises de transport sont responsables du tarif et du matériel roulant dans le cadre du Service direct (SD) ou via les communautés tarifaires. Elles doivent remettre aux commanditaires une demande d'approbation de l'acquisition de moyens d'exploitation selon l'art. 19 OITRV pour faire valoir les coûts subséquents du nouveau matériel roulant dans les offres. La concession visée à l'art. 6 LTV est un instrument qui ne change pas.

Option 3 : pour renforcer la coordination nationale et simplifier en même temps le paysage tarifaire dans l'intérêt des clients (harmonisation des produits tarifaires) une nouvelle plate-forme (« **Coordination TP CH** ») est créée. Le but est de consolider les avantages systémiques de l'ensemble de l'offre de TP en Suisse et, en même temps, de regrouper et de gérer par en haut les tâches de coordination des domaines tarif, informations des clients et données des clients, standards, distribution, horaire, mesure de la qualité, gestion de la flotte etc. : cela permettra d'orienter clairement le système global dans l'intérêt des clients. Des représentations des ET, des régions du TRV (ou des cantons) et de la Confédération siègent à cet organe coordinateur.

Les tâches de la « Coordination TP CH » comprennent entre autres les tâches actuelles du SD (structures tarifaires, abos réseau, répartition des recettes, innovations, par exemple BiBo) ainsi que les fonctions de coordination des comités de pilotage pour le SD et les communautés (CSSD et CSCT).

Cette option est envisageable pour toutes les variantes : dans « statu quo + », elle sert à regrouper les tâches de coordination, dans les variantes 2 et 3 de « correctif coordinateur » à la régionalisation ou à la cantonalisation, de même que dans la variante 5. Dans la variante 4, la coordination TP CH est le second pilier d'une coordination fédérale renforcée. Dans la variante 6, une coordination TP CH a un rôle particulièrement important à jouer, afin de renforcer la coordination et de faire contrepoids aux puissants gestionnaires de système d'intérêt régional.

4.2.4 Quel modèle de concurrence ?

Le modèle de concurrence ne change pas. En d'autres termes : les mises au concours restent limitées à des cas définis dans le secteur des transports par bus. Dans le domaine ferroviaire, la possibilité de mettre au concours demeure, mais elle ne doit pas être recherchée activement.

Option 4 : La réglementation du secteur des transports par bus est transférée dans la mesure du possible au trafic ferroviaire (mise au concours dans des cas déterminés).

4.2.5 Incitations pour les ET et les commanditaires

Les ET présentent leurs offres pour quatre ans, les commanditaires conviennent avec l'ET de l'offre de prestations conformément à l'offre dans un contrat (convention d'objectifs) de faible densité normative et ouvert aux perfectionnements.

Les chances et les risques pour les ET augmentent du fait de la convention d'objectifs quadriennale et de l'introduction d'un système de bonus/malus, qui couvre les éléments des quatre catégories suivantes :

- L'ET s'acquitte des obligations contractées dans le cadre de la convention d'objectifs et de la convention d'offre, comparaison par série chronologique pour l'ET (performance)
- L'ET atteint ses objectifs de rentabilité de la prestation, comparaison par série chronologique pour l'ET (efficience au niveau des coûts)
- L'ET atteint ses objectifs de satisfaction des clients et de part de marché du TP, comparaison par série chronologique pour l'ET (réussite et qualité au sens propre) ainsi que
- Transparence en matière de rapport coûts-utilité en comparaison nationale (transparence) et le cas échéant sur les acquis, par exemple innovations, best practice, qualité premium du service (transparence et prime pour prestations spéciales).

Les détails, entre autres la pondération des catégories, restent à préciser.

L'utilisation des bénéfices est réglementée comme aujourd'hui.

Option 5 : L'utilisation des bénéfices (actuellement 1/3 libre) est libéralisée. Les ressources issues des bénéfices pourraient être affectées librement, ce qui créerait de nouveaux potentiels de gains au sein du TRV. Les bénéfices peuvent faire l'objet de versements de dividendes.

Les commanditaires ont comme aujourd'hui une certaine marge de manœuvre et peuvent influencer sur l'offre de prestations.

4.2.6 Harmonisation et coordination du système global / où y a-t-il des lacunes ?

L'harmonisation et la coordination dans le système global sont assurées par l'OFT et en partie par les grandes ET (CFF, BLS et CarPostal) qui couvrent plusieurs régions. Afin d'assurer une exploitation optimale du matériel roulant à affectation intercantonale, la Confédération coordonne les besoins des cantons, les harmonise avec les intérêts fédéraux, influence sur la stratégie du parc de véhicules des entreprises ferroviaires et dirige le processus d'approbation des acquisitions de moyens d'exploitation. Les entreprises de transport se coordonnent pour acquérir ensemble autant que possible leur matériel roulant. La Confédération assume la tâche de législateur pour la législation d'ordre supérieur concernant toute la Suisse, les cantons concrétisent cette législation.

4.2.7 Objectifs prioritaires et première évaluation

Cette variante poursuit prioritairement les objectifs suivants :

- Accroître la fiabilité à court et à moyen terme du financement
- Atteindre un bon rapport coûts-utilité et renforcer les incitations pour les ET

La répartition des rôles ne change pas par rapport à aujourd'hui dans la variante statu quo +, mais la sécurité de planification augmente grâce à la durée du contrat plus longue, et les incitations à l'action entrepreneuriale sont améliorées par le système de bonus-malus. La Confédération et les cantons assument toujours une grande partie des risques financiers (surcoûts, manques à gagner).

Du point de vue des clients, rien ne change, ou très peu. L'aménagement de l'offre se fait toujours par poussées, suivant les possibilités financières de la Confédération et des cantons. La seule chose qui change est que les discussions sur une réduction de l'offre de prestations en raison d'un éventuel paquet d'économies ne devraient plus avoir lieu tous les ans mais, vu les engagements financiers à plus long terme, tous les quatre ans.

4.2.8 Questions à approfondir

- Comment s'organisent exactement les incitations pour les ET (cf. Annexe 3 Incitations)? Quel est le rendement du capital propre indiqué dans les offres? Quel rapport entre capital propre et capital étranger est visé / toléré?
- Comment réaliser dans le statu quo le souhait de « gouvernance plus globale » de la Confédération, sans négliger la gouvernance globale financière nécessaire ?
- Comment les cantons, notamment les plus petits peuvent-ils acquérir/développer les compétences de commanditaires nécessaires ?
- À quelles options de gouvernance (prescriptions, charges, contrôles etc.) la Confédération subordonne-t-elle son engagement financier vis-à-vis des cantons?

4.3 Variante 2 : régionalisation

Il s'agit de régionaliser la responsabilité de la commande du TRV. Les cantons exercent la fonction de commanditaire dans les régions. Les régions du TRV s'alignent sur les régions de planification de FAIF ou sur les périmètres RER. Elles reprennent la fonction de commanditaire et signent des conventions d'offre avec les ET. La Confédération signe une convention de financement avec les régions du TRV. La Confédération impose des prescriptions minimales d'organisation des régions du TRV. Les objectifs principaux sont une distribution des rôles claire et une amélioration de l'orientation sur les réseaux ou l'harmonisation entre urbanisme et transport. Selon le principe de la subsidiarité, le processus de commande est simplifié par le désenchevêtrement de la co-responsabilité actuelle. Des incitations plus fortes pour les ET amélioreront encore le rapport coûts-utilité. Il n'est pas question d'ajouter de nouveaux éléments de concurrence.

Option 6 : Il est également envisageable, à titre d'option, que la Confédération, à long terme, se désengage entièrement du financement immédiat et qu'elle verse une compensation forfaitaire (compensation générale), par exemple dans le cadre d'une RPT 2.

Au départ, la neutralité budgétaire pour tous les participants est assurée ; les surcoûts et les économies à partir de l'introduction sont imputés ou crédités aux cantons.

À titre de variante ou de partie d'une telle compensation, il faut vérifier au moyen d'une modélisation si la Confédération peut réduire sa contribution au financement du TRV de 500 millions de francs et en contrepartie, libérer les cantons du cofinancement du FIF.

4.3.1 Qui commande quoi?

Les régions du TRV commandent les lignes ou faisceau de lignes du TRV. Elles s'organisent à cet effet en régions du TRV avec une personnalité juridique et un personnel propre. Elles sont basées sur les régions de planification de FAIF. Une région de planification peut être subdivisée en plusieurs régions du TRV, par exemple sur la base de RER ou d'autres espaces de mobilité fonctionnels. Il en résulte environ 10 à 12 régions du TRV en Suisse. La Confédération promulgue – après avoir entendu les cantons – des prescriptions juridiques minimales d'organisation des régions du TRV et est représentée aux instances décisionnelles des régions du TRV. De plus, elle arbitre les éventuels conflits entre régions du TRV. Les cantons peuvent participer à plusieurs régions.

Tâches / compétences / responsabilité des régions du TRV : la tâche principale des régions est la commande du TRV : elles commandent les offres de prestations du TRV aux entreprises de transport. Elles administrent les ressources financières et les emploient conformément aux prescriptions de la Confédération et des cantons (cf. ch. 2.2).

Tâches / compétences / responsabilité des cantons : la tâche principale des cantons est la coordination entre évolution des transports et urbanisation et l'intégration des besoins de mobilité dans la région. Les cantons influent sur l'offre de prestations du TRV et sur l'emploi des fonds au moyen de leur représentation dans les instances décisionnelles des régions du TRV. Ils concrétisent la base juridique de la région du TRV et mettent les ressources financières à disposition (cf. ch. 2.2). Ils règlent la commande du trafic local (ils peuvent déléguer cette tâche aux régions du TRV).

Tâches / compétences / responsabilité de la Confédération : la coordination suprême revient à la Confédération. La Confédération influe sur l'offre de prestations du TRV et sur l'emploi des fonds au moyen de sa représentation dans les instances décisionnelles des régions du TRV. Elle met à disposition sa part des ressources financières (cf. ch. 2.2). La Confédération n'est plus comme aujourd'hui commanditaire.

Option 1 : Seuls des faisceaux de lignes sont commandés.

4.3.2 Qui finance quoi?

La Confédération et les cantons financent ensemble le TRV. La Confédération signe avec les régions du TRV une convention de financement dans laquelle elle fixe sa part de financement à la région pour quatre ans conformément à des indicateurs déterminés (par exemple le nombre d'habitants, l'offre de prestations, des objectifs de production formulés en nombre de trajets ou des recettes de la vente des titres de transport, l'évolution du PIB, cf. annexe 3) dans une quote-part régionale. L'allocation des moyens financiers prend la forme d'un plafond des dépenses/crédit d'engagement. Les ressources doivent être affectées au TRV dans la région, il s'agit d'une contribution globale fixe à la région du TRV. La Confédération n'a pas de lien contractuel direct avec les ET. Les cantons mettent à disposition des régions du TRV les ressources supplémentaires nécessaires à une offre de prestations TRV appropriée au moyen d'un instrument pluriannuel. Les cantons n'ont en règle générale – sauf si une région du TRV est formée d'un seul canton – pas de lien contractuel avec les ET du TRV. Ce lien n'existe qu'entre les régions du TRV et les ET.

Option 6 : (cf. ci-dessus) Les cantons financent le TRV seuls. La Confédération assure une compensation forfaitaire dans le cadre d'une RPT 2 par exemple.

4.3.3 Qui planifie, qui fixe le tarif, qui est responsable du matériel roulant, qui reçoit la concession ?

La planification du TRV guidé par rail est du ressort des régions de planification conformément à FAIF. Le TGL est planifié par la Confédération qui, dans ce rôle, assume une forte harmonisation et coordination de l'ensemble du système ferroviaire. Les régions du TRV planifient dans leur région les offres de prestations TRV à court terme et non ferroviaires. Elles collaborent avec leurs régions FAIF à la planification des offres de prestations TRV à moyen et à long terme.

Les régions du TRV jouent un rôle de coordinateur dans le domaine des tarifs, notamment entre les communautés tarifaires de leur périmètre. Par ailleurs, les compétences tarifaires sont les mêmes que dans la variante 1. Comme aujourd'hui, elles coordonnent aussi l'acquisition de matériel roulant de manière analogue à la Confédération dans la variante 1 et décident seules de son financement.¹³

Option 7 : Les régions du TRV fixent le tarif.

¹³ Les ET sont responsables des tarifs et du matériel roulant dans le cadre du SD/ via les communautés tarifaires. Pour pouvoir faire valoir les coûts subséquents de nouveau matériel roulant dans les offres, il faut remettre aux commanditaires une demande d'approbation de l'acquisition des moyens d'exploitation selon l'art. 19 OITRV.

4.3.4 Quel modèle de concurrence?

Le modèle de concurrence ne change pas, cf. variante 1.

4.3.5 Incitations pour les ET et les commanditaires

Les ET présentent leurs offres, les régions commanditaires conviennent de l'offre de prestations conformément à l'offre avec l'ET dans un contrat à faible densité normative ou ouvert à des perfectionnements. Les régions commanditaires prescrivent des incitations aux ET (cf. annexe 3). Elles sont libres de les fixer.

Les commanditaires ont une marge de manœuvre et peuvent influencer sur l'offre de prestations. La contribution de la Confédération à la région du TRV est liée aux paramètres actuels de la quote-part cantonale (habitants, ampleur des prestations) ainsi qu'à d'autres paramètres ou critères de réussite tels que l'évolution du nombre de trajets ou les recettes des titres de transport. La dynamisation est liée à l'évolution du PIB, au renchérissement, aux modifications structurelles (par ex. nombre d'habitants) ainsi qu'à des critères de réussite à définir.

Option 6 : dans cette option susmentionnée, la dynamisation est supprimée : les cantons financent seuls le TRV. La Confédération assure une compensation forfaitaire, par exemple dans le cadre d'une RPT 2 (neutralité budgétaire au départ). Les surcoûts et les économies sont donc imputés ou crédités aux cantons dès l'introduction.

4.3.6 Harmonisation et coordination du système global / où y a-t-il des lacunes ?

La Confédération est compétente pour le TGL et pour la planification de l'offre de prestations conformément à FAIF. Dans ce rôle, elle assure une coordination dans le système global (harmonisation de l'infrastructure et de l'offre de prestations ferroviaires). Une région-dirigeante est désignée pour les lignes interrégionales. Elle coordonne entre autres le besoin de matériel roulant à mettre en service et l'harmonise avec les intérêts fédéraux. Par ailleurs, les régions du TRV dirigent le processus d'approbation des acquisitions de moyens d'exploitation des ET de leur zone d'attraction. La Confédération légifère au niveau national générique et émet dans ce cadre – après avoir entendu les cantons – des prescriptions sommaires pour l'organisation des régions du TRV ; les cantons sont compétents pour légiférer dans leur périmètre.

4.3.7 Objectifs prioritaires et première évaluation

La régionalisation poursuit au premier chef les objectifs suivants :

- Consolider la subsidiarité
- Répartir les rôles clairement et adéquatement
- Assurer la concordance des entités territoriales lors de la planification de l'infrastructure ainsi que de la planification et de la commande du TRV (dans les régions FAIF ou du TRV)
- Contribuer au développement territorial et à l'harmonisation entre urbanisme et transport
- Atteindre un bon rapport coûts-prestation en renforçant les incitations pour les ET et par rapport aux régions / cantons et continuer à professionnaliser les commanditaires régionaux.

Le désenchevêtrement entre Confédération et cantons peut contribuer à clarifier les rôles. Organisés en régions de planification FAIF, les cantons assument déjà aujourd'hui la responsabilité de la planification de l'offre de prestations et de l'infrastructure du TRV. La poursuite de cette collaboration dans le principe de la commande s'inscrit dans la même logique et aboutit à une meilleure

harmonisation entre planification de l'offre et principe de la commande. Les régions de planification FAIF pourraient être trop grandes pour faire office de régions commanditaires ; la plupart des lignes commandées aujourd'hui concernent un ou deux cantons. C'est pourquoi l'on table sur 10 à 12 régions du TRV. Si des problèmes d'interaction des cantons dans et entre les régions se posent, il faut les résoudre pragmatiquement et si nécessaire avec la participation coordinatrice de la Confédération.

L'organisation doit être confiée aux régions selon le principe de subsidiarité dans le cadre des prescriptions de la Confédération. Elle est en règle générale exigeante. La régionalisation est délicate, car la responsabilité intégrale du financement et de l'organisation assumée par les régions nécessite un report de compétences au débit de chacun des cantons vers un nouveau niveau intermédiaire. L'obligation de professionnaliser davantage les régions peut avoir des effets positifs. La responsabilité propre accrue des régions peut améliorer l'efficacité. Toutefois, les options d'intervention d'envergure nationale actuelles font défaut, et un soutien, par exemple au moyen de l'étalonnage des performances, devrait rester assuré. Comme la Confédération ne commande plus directement le TRV, de grandes différences régionales peuvent se creuser suivant les circonstances. De plus, la Confédération continue à cofinancer substantiellement, mais réduit son influence.

Les effets sur les ET et sur le paysage des ET sont faibles : les incitations à l'action entrepreneuriale augmentent légèrement, les effets peuvent être différents suivant la région / canton. Le processus administratif est fondamentalement simplifié en ce que les ET n'ont plus qu'un seul interlocuteur pour le contrat de commande. Les cantons assument un risque financier accru pour la garantie du TRV.

Les effets pour les clients sont également faibles, comme pour la variante 1. Éventuellement, le rapprochement de la demande peut induire une offre de prestations plus conforme aux besoins.

4.3.8 Questions à approfondir

- L'obligation de confier l'organisation aux régions du TRV est-elle compatible avec la Constitution ?
- Quelles tâches, responsabilités et compétences les cantons doivent-ils céder aux régions du TRV ?
- Comment fonctionnent les régions du TRV exactement ? Comment se structure la personnalité juridique ? Quelle est l'autonomie organisationnelle des régions ou comment sont organisés les prescriptions et le droit de regard de la Confédération ? Un passage progressif de la variante 3 à la variante 2 est-il envisageable et judicieux ?
- Que se passe-t-il si deux cantons ne parviennent pas à un accord sur la commande d'une ligne ?
- Comment la contribution fédérale est-elle versée, est-elle « fixe » ou la Confédération doit-elle boucher les éventuels trous ?
- Quelle est la clé de répartition des fonds fédéraux sur les régions ? Comment les mécanismes d'incitation et l'étalonnage des performances sont-ils organisés pour atteindre les objectifs de la Confédération ? Quelles prescriptions la Confédération impose-t-elle en matière de transparence ? Quelles sont les règles du jeu pour la dynamisation et la révision ? Comment la Confédération agit-elle sur les critères de dynamisation de son financement sur la commande des régions/cantons ?
- Le flux de paiement cantonal doit-il être uniformisé, de manière analogue à la Confédération ?
- Comment les calendriers de planification du TGL sont-ils harmonisés et garantis d'après des critères juridiquement égaux (déterminants suivant les circonstances pour les critères de fixation des contributions aux régions / cantons) ?
- Des adaptations du droit des concessions sont-elles nécessaires et judicieuses ? En cas de mise en œuvre de l'option 7 : les régions doivent-elles aussi détenir la concession pour transport de voyageurs ou être compétentes pour les octroyer ?

4.4 Variante 3 : cantonalisation avec gestion régionale

La responsabilité sur la commande du TRV est cédée aux cantons. Ceux-ci se coordonnent au niveau régional avec une gestion commune de la commande. Les régions du TRV s'orientent sur les régions de planification de FAIF ou sur les périmètres RER. Les cantons sont libres d'organiser les régions du TRV. La Confédération fournit sa contribution financière sous forme de versements globaux aux cantons. Les objectifs principaux sont une claire distribution des rôles et un plus fort alignement sur les réseaux ou l'harmonisation entre urbanisme et transport dans des espaces fonctionnels. Grâce au principe de subsidiarité, le processus de commande est simplifié par désenchevêtrement des responsabilités collectives actuelles, le nombre d'intervenants diminue. Des incitations accrues pour les ET améliorent le rapport coûts-utilité.

Option 6 : (cf. ci-dessus) Les cantons financent le TRV à eux seuls. La Confédération assure une compensation forfaitaire, par exemple dans le cadre d'une RPT 2.

4.4.1 Qui commande quoi?

Les cantons commandent les lignes ou faisceaux de lignes du TRV. Ils s'organisent à cet effet en régions du TRV. À la différence de la variante 2, les régions sont de simples plates-formes de coordination et de commanditaires. Elles mettent en commun les offres, mènent les négociations avec les ET, veillent à l'uniformité des conditions de contrat et surveillent ensemble la mise en œuvre.

Les cantons sont libres d'organiser les régions du TRV. Comme dans l'organisation de projets d'agglomération, des formes d'organisation de droit public ou de droit privé sont possibles ; le cas échéant, un canton peut prendre le *lead* du mandat. Les régions du TRV n'ont pas en règle générale de personnalité juridique indépendante, de sorte que la relation contractuelle de commande continue d'exister entre les cantons et les ET.

Comme précédemment, les cantons peuvent participer dans plusieurs régions si nécessaire. Ils peuvent désigner une région-*lead* pour les lignes suprarégionales. En cas de conflit, une commission d'arbitrage des cantons tranche (sur le modèle de la Commission intercantonale pour les conventions CIC selon l'art. 7 de l'Accord-cadre pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges ACI) ; si aucun accord n'est trouvé, l'OFT décide.

Tâches / compétences / responsabilités des cantons : les cantons sont responsables de la procédure de commande des offres de prestations du TRV. Ils définissent le contenu et la durée des conventions d'offre. Ils fixent la base juridique de la région du TRV et mettent à disposition les ressources financières (cf. ch. 2.11). Les cantons règlent la commande du trafic local.

Tâches / compétences / responsabilité des régions du TRV : suivant l'ampleur des compétences cédées par les cantons.

Tâches / compétences / responsabilité de la Confédération : la tâche principale de la Confédération est la coordination générale et l'information. La Confédération siège à cet effet dans les régions du TRV. Elle participe financièrement aux coûts du TRV dans la même mesure qu'aujourd'hui (cf. ch. 2.2).

Option 1 : commander en principe des faisceaux de lignes.

4.4.2 Qui finance quoi?

Comme dans la variante 2, la Confédération et les cantons financent ensemble le TRV. À la différence de la variante 2, la Confédération paie sa contribution non pas à la région du TRV, mais verse directement aux cantons un montant global à affectation obligatoire qui se base exclusivement sur des facteurs exogènes (données statistiques telles que nombre d'habitants, géographie, év. répartition modale ; encore à définir). Des réductions de la contribution globale doivent être envisagées pour le cas où la professionnalisation dans le cadre de la région du TRV ou la gestion de la commande régionale laisserait à désirer.

Les cantons fournissent les contributions aux ET sur la base de l'offre de prestations commandée. Par analogie, on applique la RIC aux lignes intercantionales. Comme aujourd'hui, la contribution cantonale correspond à peu près à celle de la Confédération. Mais les cantons assument intégralement les surcoûts ; ils ont la responsabilité du développement des coûts du TRV.

Option 6 (comme susmentionné) : les cantons financent le TRV à eux seuls. La Confédération assure une compensation forfaitaire, par exemple dans le cadre d'une RPT 2 (neutralité budgétaire au départ). Les surcoûts et les économies sont donc imputés ou crédités aux cantons à partir de l'introduction.

4.4.3 Qui planifie, qui fixe le tarif, qui est responsable du matériel roulant, qui reçoit la concession ?

Comme variante 2 : la planification du TRV ferroviaire a lieu dans les régions de planification FAIF. Le TGL est planifié par la Confédération, qui joue un rôle prépondérant d'harmonisation et de coordination dans le système global ferroviaire.

Les tarifs et le matériel roulant sont traités comme dans la variante 1, c'est-à-dire comme aujourd'hui, sauf que la Confédération ne participe pas à la procédure d'approbation, car elle n'est pas commanditaire.¹⁴

Option 7 : Les régions du TRV fixent le tarif.

4.4.4 Quel modèle de concurrence?

Le modèle de concurrence reste le même qu'aujourd'hui, cf. variante 1.

Option 8 : à la différence de la variante 2, les cantons sont libres d'aller outre les prescriptions de droit fédéral dans le domaine de la concurrence / des mises au concours et par exemple de mettre au concours des faisceaux de lignes.

¹⁴ Les ET sont responsables des tarifs et du matériel roulant dans le cadre du SD/ via les communautés tarifaires. Pour pouvoir faire valoir les coûts subséquents de nouveau matériel roulant dans les offres, il faut remettre aux commanditaires une demande d'approbation de l'acquisition des moyens d'exploitation selon l'art. 19 OITRV.

4.4.5 Incitations pour les ET et les commanditaires

Comme variante 2.

Sur la base des contributions globales de la Confédération, les cantons assument seuls la responsabilité d'un rapport coûts-prestation aussi bon que possible. Il est par conséquent de l'intérêt des cantons de négocier des solutions aussi économiques que possible dans le cadre du processus de commande. Ils peuvent reporter une partie du risque économique sur les ET.

4.4.6 Harmonisation et coordination du système global / où y a-t-il des lacunes ?

Comme variante 2, à l'exception des points suivants : on désigne une région-lead / un canton-lead pour les lignes interrégionales. La législation doit être réduite à l'essentiel selon le principe de subsidiarité. Les cantons sont compétents pour la législation dans leur périmètre et le cas échéant pour des conventions contractuelles.

4.4.7 Objectifs prioritaires et première évaluation

La cantonalisation poursuit au premier chef les objectifs suivants :

- Renforcer la subsidiarité
- Répartir les rôles clairement et adéquatement
- Assurer la concordance des entités territoriales lors de la planification de l'infrastructure ainsi que de la planification et de la commande du TRV (dans les régions FAIF ou du TRV)
- Contribuer au développement territorial et à l'harmonisation entre urbanisme et transport
- Atteindre un bon rapport coûts-prestation en renforçant les incitations pour les ET et par rapport aux régions / cantons et continuer à professionnaliser la gestion régionale de la commande.

Le désenchevêtrement entre Confédération et cantons peut contribuer à clarifier les rôles. Organisés en régions de planification FAIF, les cantons assument déjà aujourd'hui la responsabilité de la planification de l'offre de prestations et de l'infrastructure du TRV. La poursuite de cette collaboration dans le principe de la commande s'inscrit dans la même logique et aboutit à une meilleure harmonisation entre planification de l'offre et principe de la commande. Les régions de planification FAIF pourraient être trop grandes pour faire office de régions commanditaires ; la plupart des lignes commandées aujourd'hui concernent un ou deux cantons. La création d'organes régionaux avec transfert simultané de compétences relevant de l'Etat par les cantons pourrait être difficile à réaliser. C'est pourquoi l'on donne la préférence à un modèle de coopération régional (gestion professionnelle de la commande, renforcement de la position de négociations, mise en commun des ressources).

Dans la variante 3, la répartition des rôles entre région et canton doit être réglée clairement. L'organisation est confiée aux régions selon le principe de subsidiarité. Des problèmes d'interaction des cantons dans et entre les régions peuvent se poser. Au cas où la gestion de la commande laisserait à désirer, il faudrait envisager un système de malus ou un mécanisme de sanction assorti d'une procédure d'arbitrage.

La possibilité de renforcer la professionnalisation grâce à une gestion régionale peut avoir des effets positifs. La plus grande responsabilité propre des cantons peut améliorer l'efficacité. La Confédération centre son rôle sur une gouvernance globale. Comme la Confédération ne fait plus partie des commanditaires du TRV, il peut y avoir, suivant les circonstances, de grandes différences entre les cantons, car les options d'intervention d'envergure nationale actuelles font défaut. Un soutien, par exemple au moyen de l'étalonnage des performances, devrait rester assuré. De plus, la Confédération continue à cofinancer substantiellement, mais réduit son influence. Il faut examiner les modalités d'une participation de l'OFT aux activités des régions du TRV.

Les effets sur les ET, sur le paysage des ET et pour les clients sont également faibles comme dans les variantes 1 et 2. Le processus administratif est fondamentalement simplifié en ce que les ET n'ont plus qu'un seul interlocuteur pour le contrat de commande. Éventuellement, le rapprochement de la demande peut induire une offre de prestations plus conforme aux besoins.

4.4.8 Questions à approfondir

- Comment fonctionne la gestion dans les régions du TRV exactement ? Quelle est l'autonomie organisationnelle des cantons ou comment sont organisés les prescriptions et le droit de regard de la Confédération ?
- Quelles tâches, responsabilités et compétences les cantons doivent-ils céder aux régions du TRV ?
- Comment la contribution fédérale est-elle versée, est-elle « fixe », dynamisée ou la Confédération doit-elle boucher les éventuels trous ?
- Quelle est la clé de répartition des fonds fédéraux sur les cantons ? Comment les mécanismes d'incitation et l'étalonnage des performances sont-ils organisés pour améliorer la rentabilité et l'efficacité ? Quelles prescriptions la Confédération impose-t-elle en matière de transparence ? Quelles sont les règles du jeu pour la dynamisation et la révision ? Comment la Confédération agit-elle sur les critères de dynamisation de son financement sur la commande des régions/cantons ?
- Comment les calendriers de planification du TGL sont-ils harmonisés et garantis d'après des critères juridiquement égaux (déterminant suivant les circonstances pour les critères de fixation des contributions aux cantons) ?
- Des adaptations du droit des concessions sont-elles nécessaires et judicieuses ? En cas de mise en œuvre de l'option 7 : les cantons doivent-ils aussi détenir la concession pour transport de voyageurs ou l'octroyer ?

4.5 Variante 4 : Coordination du TGL avec régionalisation / cantonalisation

La Confédération commande le TGL intégré à la cadence, qui comprend toutes les lignes IC, IR et RE. Le TGL se compose de lignes autofinancées et exo-financées. Pour garantir le système global des TP, la Confédération impose des prescriptions de commande d'une offre minimale de transport de voyageurs. Les cantons commandent le TRV et s'organisent en régions du TRV comme dans les variantes 2 ou 3. Il n'est pas question d'ajouter des éléments supplémentaires de concurrence. Les objectifs principaux sont une claire distribution des rôles et une meilleure harmonisation à petite et grande échelle entre urbanisme et transport par un renforcement de la compétence fédérale et de la subsidiarité. Il faut également consolider la responsabilité et la fonction de coordination de la Confédération dans le système ferroviaire, et améliorer encore le rapport coûts-utilité grâce à des incitations accrues pour l'ET.

4.5.1 Qui commande quoi?

Comme variante 2 ou 3. Les cantons s'organisent en régions du TRV et commandent le TRV.¹⁵

La Confédération commande le TGL intégré à la cadence, lequel est défini d'après des principes de l'aménagement du territoire et sert à relier les centres de grande et moyenne importance dans toute la Suisse (hypothèse de travail : tous les trains IC, IR et RE actuels, même ceux qui sont actuellement attribués au TRV, par exemple RE Berne – Neuchâtel, Voralpenexpress St-Gall – Lucerne, RE Lausanne – Genève, IR Lucerne – Brünig – Interlaken Ost). Ainsi, la Confédération accroît son influence sur l'agencement de l'ensemble du système des TP.

Les cantons règlent la commande du trafic local.

4.5.2 Qui finance quoi?

Comme variante 2 ou 3¹⁶, toutefois les fonds fédéraux à verser aux cantons ou aux régions du TRV devront être adaptés, car la Confédération finance intégralement des IR et des RE qui aujourd'hui ne couvrent pas entièrement leurs coûts. La Confédération signe une convention d'offre avec l'ET concernée sur le TGL à indemniser. Dans le cadre de la mise au point de l'interface TGL-TRV, il faudra présenter les effets financiers de manière neutre dans l'ensemble (charge / décharge à la Confédération et aux cantons).

Si le TGL doit continuer à être entièrement autofinancé, il faut envisager un agencement adéquat des réseaux du TGL ou le cas échéant un prélèvement sur le bénéfice (par exemple sous forme d'une redevance de concession ou d'un droit de timbre de négociation sur les lignes bénéficiaires) afin de financer le trafic grandes lignes non autofinancé.

¹⁵ Les cantons / régions TRV commandent les lignes ou les faisceaux de lignes /réseaux du TRV, mais les lignes IR- et RE qui n'appartiennent pas au TRV aujourd'hui ne font pas partie de cette commande.

¹⁶ La Confédération et les cantons financent conjointement le TRV.

Option 6 (comme susmentionné) : les cantons financent seuls le TRV. La Confédération assure une compensation forfaitaire, par exemple dans le cadre d'une RPT 2 (neutralité budgétaire au départ). Les surcoûts et les économies sont donc imputés ou crédités aux cantons à partir de l'introduction.

4.5.3 Qui planifie, qui fixe le tarif, qui est responsable du matériel roulant, qui reçoit la concession ?

Comme variante 2 ou 3.

Pour garantir la compatibilité lors de l'acquisition de matériel roulant, la Confédération émettra des prescriptions sur l'imputabilité des coûts subséquents (par analogie avec l'approbation en vigueur des coûts subséquents des acquisitions de moyens d'exploitation selon l'art. 19 OITRV).

4.5.4 Quel modèle de concurrence?

Le modèle de concurrence est inchangé, cf. variante 1.

4.5.5 Incitations pour les ET et les commanditaires

Comme variante 2 ou 3.

4.5.6 Harmonisation et coordination du système global / où y a-t-il des lacunes ?

Comme variante 2 ou 3. La nouvelle distribution des rôles pour les IR/RE renouvelle l'interface. Cela peut d'une part améliorer la coordination et l'approche globale dans le système rail, d'autre part aussi alourdir la tâche de coordination avec les régions/cantons.

4.5.7 Objectifs prioritaires et première évaluation

Cette variante poursuit prioritairement les objectifs suivants :

- Renforcer la subsidiarité
- Répartir les rôles clairement et adéquatement
- Contribuer au développement territorial et à l'harmonisation entre urbanisme et transport, en plus de la régionalisation (comme dans la variante 2) par une coordination générale renforcée du TGL.
- Améliorer l'harmonisation entre infrastructure ferroviaire et offre de prestations
- Améliorer l'harmonisation « verticale » entre TGL, TRV et TL
- Atteindre un bon rapport coûts-prestation en renforçant les incitations pour les ET.

En principe, les évaluations des variantes 2 et 3 restent valables. À cela s'ajoutent les points suivants :

Si la nouvelle distribution des rôles dans le TGL améliore la coordination et l'approche globale, par contre la tâche de coordination entre la Confédération et les régions/cantons peut s'alourdir.

Comme la Confédération finance des aménagements de l'infrastructure qui sont importants pour l'offre de trafic longues distances, l'harmonisation entre infrastructure et transport tend à se renforcer. La Confédération peut exercer davantage d'influence sur le développement du trafic ferroviaire de par son rôle plus prépondérant dans le TGL, et indirectement sur l'urbanisation.

4.5.8 Questions à approfondir

- Nouvelle délimitation IC/IR/RE par rapport au TRV : définition exacte des critères fonctionnels, interfaces (y c. interfaces financières) et leurs problèmes.
- Délimitation par rapport au reste du TGL (offre de prestations non intégrées à la cadence et/ou offres de prestations sans fonction de desserte)
- Implication des cantons en matière d'harmonisation de l'urbanisation et des transports avec les stratégies de développement territorial cantonales et régionales et avec les plans directeurs.
- Conséquences pour les ET.

4.6 Variante 5 : environnement concurrentiel

La concurrence est progressivement renforcée : après une phase transitoire de cinq à dix ans, au cours desquels la concurrence va successivement s'intensifier via des conventions d'objectifs, une plus forte séparation de l'infrastructure et du transport ainsi que la constitution de pools de véhicules, une obligation / quota de mise au concours sera introduite dans le transport public de voyageurs (au sens d'une procédure de concours ouverte et transparente). Le premier but est d'améliorer le rapport coût-prestation des TP et de distribuer clairement les rôles. Cette variante comporte aussi un renforcement de la subsidiarité.

4.6.1 Qui commande quoi?

Comme variante 2 ou 3.

4.6.2 Qui finance quoi?

Comme variante 2 ou 3.

4.6.3 Qui planifie, qui fixe le tarif, qui est responsable du matériel roulant, qui reçoit la concession ?

Comme variantes 2 et 3 avec les particularités suivantes : les ET ont une liberté de conception dans la remise de l'offre. Les planifications sont perfectionnées en interaction ET - commanditaires pendant la durée du contrat.

La structure tarifaire est fixée par les commanditaires. À titre subsidiaire, on peut décider si le tarif est fixé définitivement par les commanditaires ou par l'ET.

Il y a séparation systématique entre la propriété d'une part de l'infrastructure (réseau ferré) et du matériel roulant, et d'autre part celle des installations d'exploitation et de l'exploitation. Le matériel roulant, dont la durée d'utilisation est très différente de la durée du contrat, devient la propriété du commanditaire ou d'un pool de véhicules. Il en va de même des installations d'exploitation (dépôts, ateliers). Les ET demeurent responsables de l'exploitation des véhicules.

On peut renoncer à l'instrument de la concession pour les prestations mises au concours.

4.6.4 Quel modèle de concurrence?

Après une phase transitoire d'environ cinq à dix ans où la concurrence s'accroît progressivement (premières mises au concours), l'obligation de mise au concours se généralise dans le transport public de voyageurs. Les entreprises non domiciliées en Suisse peuvent présenter des offres des prestations. De nombreuses questions d'organisation restent à régler (durée d'exécution de contrats, objet de la mise au concours, étendue des faisceaux de lignes /réseaux mis au concours etc.).

Les ET opèrent dans un but lucratif et peuvent être déclarées en faillite. Elles assument les risques, notamment ceux de l'évolution des coûts. Leur *business plan* doit comporter le calcul des risques. Il faut s'attendre à ce que le propriétaire et l'instance de gestion mesurent essentiellement leur succès au résultat financier.

Les conséquences pour la structure du marché et pour la culture (processus de concentration, consolidation du marché, éventualité de faillite / exclusion d'une ET du marché, privatisations probables d'ET ; séparation entre réseau et transport entre autres) font partie du modèle.

On peut renoncer à l'instrument de la concession pour les prestations mises au concours ou l'intégrer dans la procédure d'adjudication.

4.6.5 Incitations pour les ET et les commanditaires

Les ET présentent leurs offres, les commanditaires conviennent avec l'ET de l'offre de prestations conformément à l'offre dans un contrat de faible densité normative et ouvert aux perfectionnements. La variante comprend un pilotage plutôt orienté processus, qui contient des incitations économiques sur certains points. Les mises au concours créent une forte incitation à la rentabilité.

Du côté des commanditaires, il en va comme dans les variantes 2 et 3.

4.6.6 Harmonisation et coordination du système global / où y a-t-il des lacunes ?

Comme variante 2 ou 3. De plus, une certaine harmonisation des règles de mise au concours sera nécessaire. La coordination et la réglementation neutre en termes de concurrence doivent être renforcées partout où des décisions transversales sont prises pour plusieurs ET. Il faut prévoir à cet effet des décisions régulières des commanditaires. Il faut aussi encourager la mutation culturelle et l'établissement de structures professionnelles de commanditaires, afin d'agencer aussi bien que possible le processus de transformation.

4.6.7 Objectifs prioritaires et première évaluation

Cette variante poursuit prioritairement les objectifs suivants :

- Atteindre un bon rapport coûts-utilité et renforcer les incitations pour les ET
- Répartir les rôles clairement et adéquatement
- Consolider la subsidiarité

Le modèle de concurrence ne permet pas d'espérer des améliorations claires à moyen et à long terme. Toutefois, l'effort de transformation est considérable ; la tâche de mise au concours elle-même devrait équivaloir à long terme à celle de l'actuelle procédure de commande. Le modèle de concurrence est connu par quelques mises au concours dans le secteur des transports par bus, mais il est très complexe dans le domaine ferroviaire et requiert une mutation culturelle fondamentale et de nouvelles réglementations.

La concurrence refond complètement les règles du jeu, ce qui exigera probablement une clarification des rôles sur plusieurs domaines opérationnels dans l'interaction des ET. Les interfaces ont une pertinence financière accrue et sont donc délicates.

La concurrence ne modifie pas la desserte de base, puisque l'offre de prestations est commandée comme aujourd'hui. Grâce au gain d'efficacité, davantage de fonds sont disponibles, quoiqu'il ne soit pas sûr que ceux-ci soient affectés à la desserte de base.

Les effets sur les ET et le paysage des ET pourraient être considérables. Ils aboutiront à une adaptation de la culture et des structures (par exemple fusions, reprises), avec les frais de transaction correspondants. Pour les clients, il devrait en résulter une offre de prestations plus différenciée et plus avantageuse.

4.6.8 Questions à approfondir

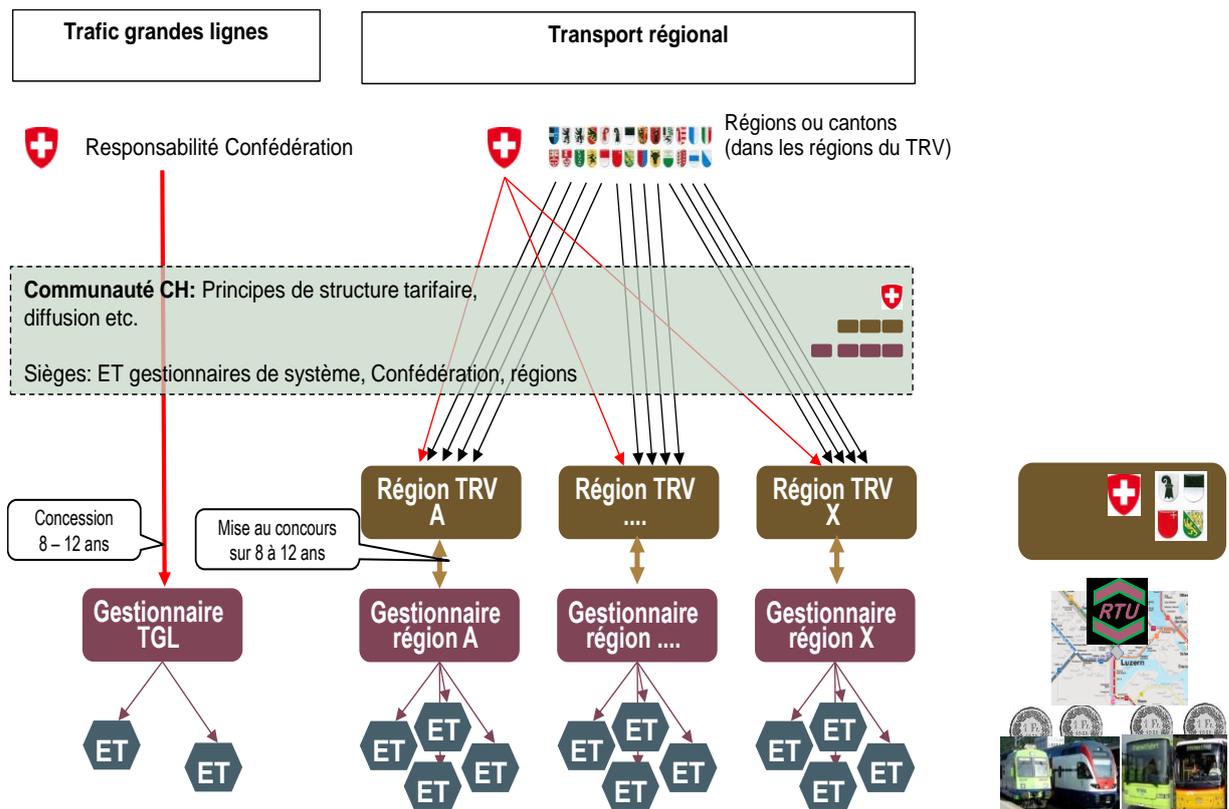
- Si l'adjudication est concurrentielle, comment organiser la procédure ?
- Comment la constitution de monopoles par mode de transport pourrait-elle être empêchée ?

- Comment peut-il être garanti, pendant la période transitoire et ensuite, que la concurrence entre prestataires fonctionne durablement ? Comment cette concurrence peut-elle englober les parties appropriées de la filière ?
- Comment se présentent les conditions-cadre juridiques nécessaires, les contrats-type etc. (par exemple pool de matériel roulant) ?
- Faut-il modifier les rapports de propriété de la Confédération et des cantons sur les ET ?
- Quelles seront les règles du jeu en matière de salaire minimal, de CCT etc. ?
- Faut-il créer des marges de manœuvre régionales ou une réglementation uniforme dans toute la Suisse pour la procédure d'adjudication ?

4.7 Variante 6 : Gestionnaires régionaux de systèmes

Dans chaque région du TRV, une entreprise de transport (gestionnaire de système) planifie et propose les offres de prestations de TRV sur mandat de la région. Les entreprises de transport gestionnaires de système fournissent ces prestations en partie avec leurs propres ressources, et en partie en commandant des prestations par mandat. Elles sont indemnisées par les commanditaires pour leurs prestations, y c. pour les prestations de gestionnaire de système. Une « communauté suisse » assure les avantages systémiques sur l'ensemble du réseau suisse. Les objectifs principaux sont un meilleur rapport coûts/utilité et une offre de prestations innovante et perfectionnée dans l'intérêt des clients.

Fig. 7 : Variante 6



4.7.1 Qui commande quoi?

Les régions du TRV (conformément à la variante 2 ou 3) commandent un réseau à une entreprise de transport (ET). Les ET, gestionnaires régionaux du système, répondent de toutes les prestations de TRV dans la région, vis-à-vis des commanditaires et des clients.

La commande comprend une offre de base de TRV (bus et rail, y c. prestations IR et RE) ainsi que des prestations supplémentaires, proposées par les ET. Les gestionnaires régionaux de systèmes peuvent fournir en sus, sur leur réseau, des prestations de TRV non indemnisées en responsabilité financière propre, ou en charger des tiers. Les cantons règlent la commande du trafic local.

La Confédération charge une ou plusieurs ET de fournir le TGL autofinancé. Le TGL comprend moins de liaisons IR-/RE qu'aujourd'hui, ou plus aucune.

Deux cas de figure sont envisageables :

5a : la commande (dans le cadre d'une adjudication directe ou sur la base d'une mise au concours au préalable) comprend le montant à disposition et un lot de prestations minimales à fournir (offre de base)¹⁷. L'ET qui fait la **meilleure offre de prestation**, pour le montant disponible obtient l'adjudication. Elle signe un contrat pour huit à douze ans. Elle développe le transport dans le cadre prescrit. Toute adaptation des prestations pendant la durée du contrat requiert des négociations.

5b : dans une première phase d'une mise au concours, une ET est sélectionnée à l'aide de divers critères de qualité et de coûts, entre autres les coûts du lot de prestations minimales à fournir (offre de base). Ensuite, **dans une deuxième phase**, on négocie avec l'ET gestionnaire du système les prestations supplémentaires à fournir dans le cadre du montant à disposition. Les prestations sont ensuite commandées comme aujourd'hui. La seule marge de liberté entrepreneuriale réside dans les propositions pour le lot de prestations.

Option 9 : Le TGL, comme par exemple au Japon, est réparti sur deux ou trois ETGS. Cela pourrait empêcher que le seul prestataire (monopoliste) ne perfectionne pas suffisamment le « Nouveau produit TGL » de manière innovante et dans l'intérêt des clients.

4.7.2 Qui finance quoi?

La Confédération et les cantons financent conjointement l'offre de base du TRV comme dans la variante 2 ou 3.

Les commanditaires (régions du TRV) commandent un réseau, définissent la desserte de base ou minimale et négocient le montant fixe d'indemnités dans le contrat avec l'ETGS. L'ET est libre de fournir des prestations supplémentaires ou différentes (IR, RE ou étoffements du TRV), à condition que la desserte minimale convenue soit assurée.

4.7.3 Qui planifie, qui fixe le tarif, qui est responsable du matériel roulant, qui reçoit la concession ?

L'ETGS planifie le TRV (y c. RE, IR). Le TGL est planifié par une ou plusieurs ET sur mandat de la Confédération. L'offre de trafic grandes lignes est discutée avec l'ETGS et optimisée en termes d'utilité pour les clients et de total des coûts.

Un organe coordinateur appelé « Coordination des TP Suisse » conformément à l'option 3 (siège : ET leader du marché, régions du TRV, Confédération) est intégré à cette variante. Il garantit les avantages systémiques pour l'offre de prestations de TP suisse, dont les tâches actuelles du SD (structures tarifaire, abos réseau, répartition des recettes, innovations, par exemple BiBo), les

¹⁷ L'offre de base est moins complète qu'aujourd'hui; si par ex. aujourd'hui, dans un périmètre, une cadence au ¼ d'heure est commandée et indemnisée à hauteur d'1 million de francs, l'offre de base contient une cadence à la ½ heure avec des étoffements appropriés pour 1 million de francs. Cela accroît la liberté des ET d'utiliser l'argent en fonction de la demande. Dans un contexte de mise au concours, cela se traduit par : « celui qui m'offre au moins une cadence à la ½ heure et dont l'offre de prestations est la plus attrayante obtient l'adjudication pour 1 million de francs.

fonctions de coordination des comités de pilotage pour le SD et les communautés (CSSD et CSCT) ainsi que le cas échéant d'autres fonctions prévues dans l'option 3.

Les ETGS sont responsables des tarifs dans leur région, dans le cadre des prescriptions de la communauté Suisse. Elles assurent aussi la coordination régionale des tarifs, aujourd'hui du ressort des communautés tarifaires, et défendent les intérêts de la région dans la « communauté Suisse ».

Les ET achètent et financent le matériel roulant après accord avec l'ETGS.

Les ETGS détiennent les concessions sur leur territoire.

4.7.4 Quel modèle de concurrence?

Les ETGS sont désignées par les régions du TRV dans le cadre d'une procédure d'adjudication ouverte et transparente, et bénéficient de contrats pluriannuels (8 à 12 ans ; cf. aussi encadré 5a et 5b ci-dessus). Elles peuvent fournir les prestations elles-mêmes, en charger des tiers ou les mettre au concours.

Option 10 : Les ETGS sont désignées par adjudication directe.

4.7.5 Incitations pour les ET et les commanditaires

L'offre de base déterminée et financée par les commanditaires est complétée par un domaine orienté sur la demande et l'économie de marché. Les ET assument les bénéfices et les pertes résultant d'offres supplémentaires, de forte affluence ou de mesures tarifaires. Elles peuvent opérer de manière entrepreneuriale, recenser le potentiel du marché et l'exploiter par leurs propres moyens.

Les commanditaires limitent leurs obligations à la garantie de la desserte de base. Cette offre de base prend en compte les prescriptions de transport et d'aménagement de territoire de la Confédération. Ils négocient également dans les contrats un pilotage de la qualité des ETGS conforme aux objectifs de la région du TRV (cf. annexe).

4.7.6 Harmonisation et coordination du système global / où y a-t-il des lacunes ?

La coordination entre les régions du TRV est assurée par la Communauté Suisse. Il existe un certain risque que l'ETGS ne mette pas en œuvre une offre de prestations prévue dans le secteur de concurrence, ce qui peut avoir des suites pour le financement de l'infrastructure.

Une étroite harmonisation entre l'offre de prestations du TGL restreint par rapport à aujourd'hui et du TRV n'est pas obligatoire, car elle pourrait restreindre la liberté entrepreneuriale de l'ET. Dans les transports TGL, IR et RE, des situations de concurrence sont envisageables (dans le trafic de bus également). La variante présuppose que plusieurs ETGS s'établissent en Suisse, sans quoi il y aurait un risque de monopole.

Option 11 : l'innovation dans les domaines TGL et TRV est centrale. La Confédération désigne donc une ou plusieurs ETGS qui assurent la recherche et le développement, initient les projets d'avenir pour les TP suisses, les testent et mettent les solutions à disposition des autres ET.

4.7.7 Objectifs prioritaires et première évaluation

Cette variante poursuit prioritairement les objectifs suivants :

- Atteindre un bon rapport coûts-prestation en renforçant les incitations pour les ET
- Accroître l'efficacité
- Répartir les rôles clairement et adéquatement
- Renforcer la subsidiarité

L'offre de prestations de TP doit être fournie autant que possible d'un seul tenant et le nombre d'interfaces nettement réduit. Du fait de l'efficacité et de la plus forte orientation sur le marché, certains éléments de concurrence gagnent en importance, d'où un meilleur rapport coûts/utilité et un perfectionnement des offres de prestations innovant et dans l'intérêt des clients. La collaboration est simplifiée grâce aux structures plus claires (maîtrise du système) dans les régions du TRV, toutefois ces gestionnaires de système sont en même temps des concurrents, ce qui pourrait rendre plus difficile l'harmonisation interrégionale : les régions du TRV sont compétentes pour les projets d'offre et pour le mandat d'offre de base en TRV. Comme une partie nettement plus importante de l'offre de prestations réside dans la liberté des ET, l'harmonisation à long terme entre infrastructure et transport est gênée.

La mise au concours pour une ETGS et les négociations consécutives sont inexplorées. Il existe un risque de monopoles régionaux et de dépendance des commanditaires. Les rôles, les rapports de propriété et les domaines de responsabilité des ET vont changer et avec eux, à moyen terme, le paysage des ET en Suisse. De nouvelles formes de collaboration – avec des ET étrangères également – deviennent possibles. La variante entraîne une métamorphose rapide de ce paysage. Les ET qui n'ont pas de mandat de gestion de système, deviennent des « transporteurs ». Régionalement, plusieurs ET locales fusionneront ou seront absorbées par l'ETGS.

4.7.8 Questions à approfondir

- Règles de détermination de l'offre de base et de l'offre supplémentaire
- Pilotage et incitations entre régions du TRV et ET
- Règles de financement pour les contributions fédérales
- Agencement de la procédure d'adjudication pour le gestionnaire de système ou mise au concours et type de contrat pour la maîtrise du système
- Délimitation entre région/canton et gestionnaire de système dans la planification de l'offre
- Harmonisation de l'offre de prestations TGL – TRV – TL
- Le cas échéant adaptation du droit des concessions

5 Évaluation

À l'aide des critères de la section 2.4., le groupe d'experts a évalué les variantes par rapport à la situation actuelle.

Échelle d'évaluation :

- 0 = comme aujourd'hui ;
- 1 = un peu mieux ; 2 = beaucoup mieux qu'aujourd'hui
- -1 = un peu moins bien ; -2 = beaucoup moins bien qu'aujourd'hui

L'évaluation globale donne le résultat suivant :

Fig. 8 : Tableau d'évaluation globale des variantes

N°	critère	V1	V2	V3	V4	V5	V6	Commentaire
1	Force obligatoire du financement	+1	+2	+2	+2	+1	+1	Grâce à des instruments comme la convention d'objectifs quadriennale, à un plafond des dépenses quadriennal et à une distribution plus claire des rôles, la force obligatoire du financement est renforcée dans toutes les variantes. Toutefois le problème fondamental de la souveraineté budgétaire des autorités fédérales et cantonales ne peut pas être simplement élué. Les cantons sont donc comme la Confédération invités dans toutes les variantes à créer une force obligatoire à long terme dans leurs instruments de financement.
2	Alignement sur les réseaux	0	+2	+1	+2	+2	0	L'alignement sur les réseaux est encouragé au maximum par la régionalisation / cantonalisation (V2 et 3) et de plus par la coordination fédérale dans le TGL (V4). Les mêmes avantages peuvent également se réaliser dans le modèle de concurrence (V5). Dans V6, l'incitation du gestionnaire de système à la coordination suprarégionale ainsi qu'à l'harmonisation avec l'urbanisation est moins garantie.
3	Gouvernance par incitations	+1	+1	+1	+1	+2	-1	Les incitations entre Confédération et cantons ainsi qu'entre commanditaires et ET sont améliorées de diverses manières, que ce soit par des systèmes de contribution plus axés sur les résultats, une compétence générale plus claire ou davantage de concurrence (V5). Dans V6, le risque de monopoles régionaux peut émerger du fait d'incitations problématiques. Dans plusieurs variantes, la Confédération continue à assumer une grande part de cofinancement, mais réduit fortement son influence, notamment dans les variantes 2 et 3 : cela pose problème. En effet, cela pourrait détériorer le rapport coûts-prestations.
4	Opportunité de la distribution des rôles	0	+1	+1	+2	+1	+1	Il y aura toujours des interfaces entre TGL et TRV et entre Confédération et régions/cantons. Dans toutes les variantes, on obtient – de différentes manières – une clarification des rôles. Si la responsabilité est clairement attribuée aux régions (régions du TRV), mais que la Confédération continue à participer (variantes 2 et 3, mais aussi V4, V5 et V6), l'adéquation entre planification de l'infrastructure (régions FAIF & Confédération) et transport (régions du TRV & Confédération) peut tendre à s'améliorer, quoique V4 apporte le plus d'améliorations avec un rôle de la Confédération plus clair. V6 crée une nouvelle donne avec des gestionnaires de système, mais recèle aussi le risque d'une dilution du principe de la commande.
5	Subsidiarité	0	+1	+2	+1	+1	+1	Ce critère rend compte de l'ampleur de la régionalisation et de la décentralisation – toutefois les avantages que cela comporte ne vont pas sans le risque d'une trop faible harmonisation suprarégionale : les variantes 2 et 3 apportent sur ce point un renforcement, également possible avec les

								variantes 5 et 6. La variante 4 renforce les régions, mais confère aussi à la Confédération un rôle plus fort.
6	Mise en œuvre	0	-1	0	-1	-2	-2	Les variantes 1 et 3 changent relativement peu de chose et partent des structures en place ; elles sont donc relativement faciles à mettre en œuvre. Les variantes 2 et 4 comportent encore quelques inconnues de mise en œuvre. Les variantes 5 et 6 sont très exigeantes et il ne serait guère réaliste de les envisager à court ou à moyen terme.

Toutes les variantes amènent des améliorations structurelles. Comme le montre l'évaluation, aucune des variantes ne peut a priori être exclue. Et elles posent toutes de nombreuses questions d'organisation, quoiqu'à des degrés différents.

Pour la future organisation du TRV, le groupe d'experts estime que les variantes 2, 3 et 4 tiennent le premier plan et qu'elles devraient être concrétisées. Le modèle qui promet le plus de potentiel d'amélioration est celui de la variante 4, c'est-à-dire un rôle plus clair de coordination de la Confédération dans le domaine ferroviaire combiné à une régionalisation ou cantonalisation. La configuration exacte d'une régionalisation / cantonalisation et les rôles des cantons ou des régions (variantes 2 et 3) comportent encore des inconnues et devront être abordées dans une prochaine phase avec les parties prenantes.

La variante 1 contient déjà quelques optimisations par rapport au statu quo, c'est donc une possibilité de perfectionnement du TRV. La force obligatoire du financement est améliorée pour les commanditaires et pour les prestataires. En même temps cependant, les potentiels du système TRV ne sont pas exploités autant qu'il serait possible ; ce sont surtout la distribution des rôles et l'alignement sur les réseaux qui ne s'améliorent pas. C'est pourquoi cette variante, selon la majorité¹⁸ du groupe d'experts, n'est pas la meilleure pour servir de base à la suite des travaux.

Du point de vue du groupe d'experts, les variantes 5 et 6, si elles recèlent sur certains points des potentiels particulièrement intéressants, posent trop de questions complexes et leur mise en œuvre semble irréaliste à court et à moyen terme.

Toutes les variantes clarifient et améliorent la distribution des rôles et la concordance des responsabilités de planification et de financement. Elles créent des incitations aux gains d'efficacité. Toutefois, le problème fondamental de la souveraineté budgétaire des autorités fédérales et cantonales – comme il a été dit plus haut – ne peut pas être simplement éludé. Les cantons et la Confédération sont invités dans toutes les variantes à créer une force obligatoire à long terme de leurs instruments de financement.

Dans l'ensemble, le groupe d'experts a discuté de nombreuses questions, à travers diverses variantes et options, qui requièrent encore un nouvel éclairage dans le contexte de la configuration exacte du futur système du TRV.

¹⁸ Un membre estime que les variantes dévient fondamentalement de la situation actuelle (V1) et plaide pour que la variante 1 soit mise au premier plan, car elle se fonde sur un système qui fonctionne bien, qui a fait ses preuves et qui ne comporte pas de risques fondamentaux comme les variantes 2 à 4.

Fig. 9 : Tableau synoptique des options

Option	Variantes concernées	Évaluation approximative	Recommandation	Priorité
1 : Les commandes portent en règle générale sur des faisceaux de lignes / réseaux sectoriels au lieu de lignes. Toutes les lignes d'un faisceau sont exploitées par une ET.	toutes	Cette option peut être facultative ou valoir comme règle de base ; elle offre à l'ET, suivant les circonstances, plus de marge d'optimisation et d'innovation. Toutefois, lors de la mise en œuvre, la transparence des offres ou du calcul des coûts ne doit pas diminuer.	approfondir	moyenne
2 : Au lieu d'un financement par le budget ordinaire, le financement est assuré par un fonds.	toutes (Confédération et régions / cantons)	Les avantages et les inconvénients d'un fonds ont fait l'objet de fréquentes discussions dernièrement. L'avantage de la sécurité de financement – très important pour relever les défis dans le TRV – est contrebalancé par une restriction de la liberté de politique financière.	approfondir	haute
3. Coordination TP CH : grâce à une nouvelle plate-forme « Coordination TP CH » les ET, les régions/cantons et la Confédération assurent les avantages systémiques de l'ensemble de l'offre par une coordination efficace, par exemple la structure tarifaire (cf. encadré de la section 4.2.3)	toutes	Cette option sert à fédérer les tâches de coordination et peut être un complément judicieux de toutes les variantes, afin que les avantages systémiques nationaux soient conservés voire renforcés.	approfondir	haute
4 : La réglementation des mises au concours du secteur des transports par bus est transférée dans la mesure du possible sur le trafic ferroviaire (mise au concours dans des cas définis).	1 à 4 (dans la V5 donné par le modèle)	Les expériences précédentes indiquent que les charges et le besoin de réglementation de cette option sont relativement élevés, mais l'utilité plutôt faible par rapport à une règle générale.	approfondir	moyenne
5 : L'utilisation des bénéfices (actuellement 1/3 libre) est libéralisée. Les ressources issues des bénéfices pourraient être affectées librement, ce qui créerait de	toutes	Les gains potentiels ne sont adéquats que s'ils sont le « revers » d'un risque majoré assumé par les ET et/ou d'une concurrence accrue. À examiner dans le cadre de la concrétisation du modèle.	approfondir	moyenne

Option	Variantes concernées	Évaluation approximative	Recommandation	Priorité
nouveaux potentiels de gains au sein du TRV.				
6 : Les cantons financent le TRV seuls. La Confédération se désengage du financement et assure une compensation forfaitaire, sans incidences budgétaires, par exemple dans le cadre d'une RPT 2. Les surcoûts et les économies sont donc imputés ou crédités aux cantons dès l'introduction.	2 à 6	Cette option équivaut à un désenchevêtrement systématique des tâches et de la responsabilité de financement. Toutefois, l'intérêt de toute la Suisse à un bon fonctionnement du système global des TP et l'apport financier conséquent de la Confédération plaident pour le maintien d'un financement communautaire.	approfondir	haute
7 : Les régions du TRV fixent le tarif.	2 à 5, 6 envisageable	La question des tarifs (y c. communautés tarifaires) et de leur coordination est complexe. Une plus grande autonomie tarifaire des régions est envisageable, le cas échéant dans un cadre structurel transversal.	approfondir	moyenne
8 : À la différence de la variante 2, les cantons sont libres d'aller plus loin que les prescriptions de droit fédéral dans les domaines concurrence / mise au concours et de mettre par exemple des faisceaux de lignes au concours.	3, mais également envisageable dans 2, 4 et 6	Cette option se situe dans le foyer de tensions entre subsidiarité (et diversité de solutions innovantes) et règles de base nationales uniformes.	approfondir	moyenne
9 : Le TGL – comme par exemple au Japon – est réparti sur 2 ou 3 ETGS. Cela pourrait empêcher que le seul prestataire (monopoliste) ne perfectionne pas suffisamment le « Nouveau produit TGL » de manière innovante et dans l'intérêt des clients.	6, mais également envisageable dans toutes les autres variantes	Dans l'optique actuelle, les avantages du système en place sont nettement prépondérants ; plusieurs ET aboutiraient à des interfaces complexes et à un besoin de réglementation correspondant.	Laisser de côté pour l'instant	faible
10 : Les ETGS sont désignées par adjudication directe.	6	Cette option est aussi délicate en droit des soumissions. Comme il n'est pas recommandé d'approfondir V5, il n'y a pas lieu de pousser plus loin les vérifications.	Laisser tomber	faible

Option	Variantes concernées	Évaluation approximative	Recommandation	Priorité
11 : l'innovation dans les domaines TGL et TRV est centrale. La Confédération désigne donc une ou plusieurs ETGS qui assurent la recherche et le développement, initient les projets d'avenir pour les TP suisses, les testent et mettent les solutions à disposition des autres ET.		cf. aussi option 3b. Il n'est guère opportun de restreindre à un seul innovateur, mais il est possible de subventionner des projets de recherche, pilotes et de démonstration.	Ne pas poursuivre sous cette forme	faible

Du point de vue du groupe d'experts, il y a donc lieu dans tous les cas d'approfondir les questions suivantes :

- La question d'un fonds (au niveau fédéral ou avec des ressources fédérales et cantonales) conformément à l'option 2 apporter des avantages significatifs pour la pérennisation du financement, mais est difficile à mettre en œuvre vu la situation juridique et de politique financière, et n'est pas entièrement compatible avec les variantes 2 et 3.
- L'option 3, la plate-forme de coordination TP CH, peut renforcer la coordination et la conception systématique nationale dans toutes les variantes recommandées ; les tâches et le mode de fonctionnement doivent être étudiés de manière approfondie.
- Le groupe d'experts a évalué différemment le désenchevêtrement systématique des flux financiers conformément à l'option 6. Ici aussi, des réflexions approfondies sont nécessaires.
- La question des incitations mérite également approfondissement.
- Les cantons règlent la commande du trafic local. Il faudra examiner dans la prochaine phase comment se fera l'intégration dans le nouveau modèle et quelles en seront les conséquences.

Les autres options doivent être intégrées dans les travaux d'approfondissement conformément aux recommandations et avec la priorité indiquée.

Principales questions à résoudre dans les variantes favorites 2, 3 et 4

Dans le cours de la concrétisation et de l'approfondissement des variantes ou des éléments conseillés, de nombreuses questions, déjà mentionnées dans le chapitre 4, se posent. Les principaux points à éclaircir se résument comme suit :

- Comment les incitations pour les ET s'organisent-elles exactement ?
- À quelles options de pilotage (prescriptions, charges, contrôles etc.) la Confédération subordonne-t-elle son engagement financier vis-à-vis des cantons?
- Comment fonctionnent les régions du TRV exactement ? Quelles tâches, responsabilités et compétences les cantons (et le cas échéant la Confédération) doivent-ils céder aux régions du TRV?
- Selon quelle clé de répartition les fonds fédéraux sont-ils répartis sur les régions / cantons? Quelles sont les règles du jeu de la dynamisation et de la révision ?
- Pour la variante 4 : délimitation IC/IR/RE par rapport au TRV : définition exacte, interfaces et leurs problèmes ; réglementation et configuration de la commande par la Confédération.

6 Bilan : TRV de l'avenir : ancrage régional – réseautage national

Éléments du groupe d'experts pour l'avenir

Le groupe d'experts recommande en majorité de partir des variantes 2, 3 et 4 pour orienter la suite des travaux,¹⁹ et d'abandonner les variantes 5 et 6. Il est possible, dans la suite des travaux, de reprendre des éléments de toutes les variantes et des options pour les approfondir.

Il faut prendre en compte les éléments suivants en cas de réforme du TRV, afin d'exploiter les potentiels de gain d'effectivité et d'efficience et de parvenir à un pilotage plus cohérent du système du TRV.

Élément 1 : planification et financement à court et à moyen terme plus stable

Les ET signent une convention d'objectifs d'au moins quatre ans avec des déclarations sur l'indemnisation et le développement de l'offre, sur l'acquisition de matériel roulant et sur la qualité. À cela s'ajoute un système de bonus-malus axé sur les performances qui récompense les ET bien gérées.

Les ET bénéficient à long terme d'un cadre substantiel et financier. La convention d'objectifs fait également office, dans l'idéal, de convention d'offre, moyennant si nécessaire des adaptations annuelles et une concrétisation.

La Confédération finance sa part via un plafond des dépenses/crédit d'engagement quadriennal. Au début de la période de financement quadriennale, la Confédération fixe une quote-part cantonale – à plus long terme qu'aujourd'hui et basée sur des critères vérifiables. Il est également envisageable, à titre d'option, que la Confédération, à moyen terme, se désengage entièrement du financement immédiat et qu'elle verse une compensation forfaitaire sans incidences budgétaires (compensation générale), par exemple dans le cadre d'une RPT 2.

Vu que les intervalles de commande sont au moins quadriennaux, il faudrait aussi que les cantons fixent leur financement à long terme (par exemple au moyen de crédits d'engagement quadriennaux).

Cet élément améliorera la fiabilité du financement et renforcera les incitations à un gain d'efficience des prestations des ET.

Après avoir pris connaissance des réactions pour la plupart positives, le groupe d'experts considère toujours que ses recommandations sont appropriées. Diverses questions de mise en œuvre posées par les intervenants devront être approfondies par l'OFT avec les cantons et les ET lors des prochaines phases des travaux, entre autres l'harmonisation entre les investissements (surtout dans l'infrastructure et dans le matériel roulant) et la commande ultérieure de services de transport.

¹⁹ Pour un membre, la variante 1 doit être poursuivie. Du point de vue du groupe d'experts, elle pourrait à la rigueur servir de solution de repli si une réforme du TRV plus complète ne fait pas la majorité.

Élément 2 : Penser et agir par espaces de mobilité

Les interactions actuelles de la Confédération et des cantons dans la commande du TRV, si elles offrent des avantages, comportent toutefois certaines redondances de charges et déficits de gestion. Un renforcement de la subsidiarité oblige à clarifier les rôles, encourage la professionnalisation dans les régions, resserre le lien entre responsabilité financière et décisionnelle et améliore l'harmonisation entre urbanisme et transport, c'est-à-dire entre politiques de l'aménagement du territoire et des transports.

Les cantons s'organisent en régions du TRV, lesquelles sont calquées sur les régions de planification de FAIF. Une région de planification peut toutefois être subdivisée en plusieurs régions du TRV, par exemple sur la base de RER ou d'autres espaces de mobilité fonctionnels, ce qui donne environ 10 à 12 régions du TRV en Suisse.

Ces régions du TRV, ou les cantons qui y participent, commandent le TRV. La Confédération n'assure plus que la coordination, elle n'est plus immédiatement commanditaire.

Cette régionalisation encourage la subsidiarité, le professionnalisme des commanditaires et la conception dans des réseaux régionaux, et améliore l'harmonisation entre planification de l'infrastructure, offre de prestations et ressources financières.

Le groupe d'experts a pris connaissance des réactions controversées à cet élément. Il estime toujours que l'orientation générale est correcte, à savoir maintenir une **solution collective de financement Confédération-cantons**, mais en renforçant en même temps la **marge de manœuvre et la responsabilité des cantons** sans compromettre la coordination nationale (**solution collective avec commande sous responsabilité cantonale et coordination intercantonale**).

La régionalisation envisagée rencontre plusieurs difficultés. Il ne semble donc pas possible pour l'instant de confier aux régions du TRV la responsabilité directe de la commande. Pour accroître toutefois la subsidiarité, les **cantons, seuls commanditaires**, devraient bénéficier d'une plus grande marge de manœuvre et de davantage de responsabilité (contrat des cantons avec les ET), et la **Confédération se concentrer sur son rôle de coordinatrice**. La manière de procéder pour améliorer la coordination intercantonale devrait être laissée à l'appréciation des cantons. Ce faisant, le principe bien établi aujourd'hui des cantons leaders des lignes intercantionales doit être pris en compte. Dans l'idéal, les cantons s'organisent en centres de compétences régionaux. La Confédération devrait étudier des incitations et fixer des standards pour que cette coordination se passe de la meilleure façon possible. Il faut définir clairement le rôle de la Confédération dans la coordination et le pilotage, déterminer le savoir-faire qui doit être disponible au niveau national, et examiner l'interface avec le trafic local.

La Confédération devrait continuer à s'engager financièrement, mais se cantonner dans son rôle de **« co-financement »** d'une offre de prestations. **Elle versera donc à l'avenir sa contribution aux cantons**. Comme ces derniers souhaitent obtenir le plus possible de libertés dans le mode de collaboration intercantonale, il faut viser un désenchevêtrement financier : la Confédération cofinancera un montant-socle pour une offre de base complète, mais n'adaptera les contributions que d'après des critères objectifs comme par exemple la croissance de la population.

Élément 3: centrer la coordination nationale dans le domaine ferroviaire

Aujourd'hui, le trafic grandes lignes (TGL) est dans l'ensemble géré par les CFF et autofinancé. Toutefois, quelques liaisons IR et RE entre des centres importants ne font pas partie de ce TGL, mais du TRV (par exemple RE Berne – Neuchâtel, Voralpenexpress St-Gall – Lucerne, RE Lausanne – Genève, IR Lucerne – Brünig – Interlaken Ost).

Dans le but d'améliorer, de simplifier et d'organiser sur le long terme la coordination entre infrastructure et transport, la Confédération commande l'ensemble du TGL intégré à la cadence, qui est redéfini d'après des principes fonctionnels de l'aménagement du territoire et qui sert à relier les centres de grande et moyenne importance dans toute la Suisse. Le TGL comprend toutes les liaisons IR et RE de ce type et peut être exploité par une ou plusieurs entreprises de chemin de fer.

Le TGL devrait aussi pouvoir être entièrement autofinancé à l'avenir. Le cas échéant, la Confédération finance la partie exo-financée du TGL. Ce report de coûts est compensé par une réduction sans incidences budgétaires des contributions fédérales au TRV ou par une utilisation des bénéfices des lignes rentables.

Un centrage de la coordination nationale dans le domaine ferroviaire permettra de rapprocher la responsabilité de l'infrastructure et de l'offre ferroviaire, d'assurer la desserte de toutes les parties du pays par un réseau de base dont l'exploitation sera garantie à long terme par la commande et qui s'inscrira dans l'aménagement du territoire. Tout cela renforcera la gouvernance globale stratégique de la Confédération dans le domaine ferroviaire.

Le groupe d'experts, après avoir pris connaissance des réactions pour la plupart positives, maintient ses recommandations. Les questions de taux d'autofinancement et d'interactions financières devront être approfondies.

Élément 4: utiliser des instruments adaptés au marché et perfectionner la panoplie d'instruments ferroviaires

Il s'agit d'intensifier l'utilisation d'instruments déjà en usage tels que la transparence, l'étalonnage systématique des performances et les conventions d'objectifs et de les perfectionner, par exemple avec des récompenses pour bonne gestion et des sanctions pour objectifs manqués (système de bonus-malus, le cas échéant transmission à d'autres exploitants en cas de mauvaises prestations etc.). Il importe également de perfectionner l'actuel jeu d'indicateurs et d'en faire un véritable étalonnage des performances. De plus, il faut d'examiner s'il y a lieu de transférer au domaine ferroviaire les réglementations actuelles relatives aux mises au concours dans le secteur des transports par bus (ce qui entraînerait une mise au concours dans des cas particuliers). Il n'y a pas lieu de poursuivre l'idée d'une obligation générale (ou d'un quota) de mise au concours (au sens d'une procédure de concours obligatoire et ouverte).

Après avoir pris connaissance des réactions pour la plupart positives, le groupe d'experts considère toujours que ses recommandations sont appropriées. Diverses approches visant à l'amélioration des

incitations à tous les niveaux (Confédération-cantons; commanditaires-ET) devront être approfondies par l'OFT avec les cantons et les ET lors des prochaines phases des travaux.

Approfondissements et concrétisations nécessaires

Parallèlement aux éléments mentionnés, le corps du rapport traite d'autres sujets en exposant de nombreuses options et des questions importantes, dont certaines sont liées aux éléments, et d'autres qui peuvent être abordées séparément. Celles-ci ne font pas partie des recommandations, mais doivent être traitées lors des entretiens et dans la suite des travaux.

Une question importante reste à traiter : quelles tâches faut-il coordonner à l'avenir dans toute la Suisse et comment ? Faut-il créer une nouvelle plate-forme « Coordination TP CH » ? Elle pourrait contribuer à améliorer la coordination, à simplifier le paysage tarifaire et à rendre le système global plus clair et plus convivial. De plus, il y a lieu d'approfondir les questions du financement du fonds, des futurs flux financiers Confédération-cantons, des incitations par rapport aux entreprises de transport et des interactions avec le trafic local.

Le groupe d'experts est persuadé que les transports publics, déjà très bons aujourd'hui, resteront performants à l'avenir avec ces propositions et que l'offre de prestations peut être alignée sur la demande. Il espère qu'une discussion constructive des diverses propositions s'ouvrira – dans l'intérêt d'un TRV moderne et adapté aux besoins des clients.

Au vu des réactions, le groupe d'experts ne voit pas de mesures à prendre directement au niveau de la coordination TP Suisse dans le cadre de la réforme du TRV. La branche maîtrise la question.

★★★

7 Annexe 1 : paramètres-type de la boîte morphologique

rouge = système actuel; noir = autres caractéristiques possibles

7.1 Quel objectif est poursuivi au premier chef?

a) Objectifs d'impact

Satisfaire la demande

Offre de prestations conforme aux besoins : la demande est satisfaite ; les TP sont renforcés là où la demande, ou la demande potentielle, est la plus élevée. Les commanditaires pilotent l'évolution du TRV à bon escient et commandent des prestations additionnelles là où la demande est en hausse. Au sens de l'encouragement des transports publics, on peut aussi commander davantage de prestations du TRV dans les agglomérations afin d'absorber les flux de navetteurs et de délester les routes déjà très sollicitées du trafic individuel. Centrage sur les clients et la demande.

Satisfaire les besoins de mobilité

Correspond au « Service Public »/ desserte de base : prestation de service de bonne qualité commandée et payée par l'État, qui est mise à disposition de la collectivité. Il s'agit en premier lieu d'une desserte de base de la population en TRV identique dans toute la Suisse, indépendamment de chiffres concrets sur la demande etc. Il est à la rigueur possible de donner une définition géographiquement différenciée et dynamique de la desserte de base. Centrage sur les citoyens.

Finançabilité /payabilité, budget, financement stable

La Confédération et les cantons commandent exactement autant de TRV que leur budget le leur permet. Le budget pour les transports commandés est assuré. Ainsi, l'étendue du TRV est déterminée prioritairement par les moyens financiers. Centrage sur les finances.

Rapport coûts-prestation avantageux

On vise un bon rapport coûts-prestation. Grâce au financement assuré, l'endettement des ET est maintenu dans un cadre défini. Centrage sur les coûts et prestations.

Encouragement du développement territorial

Le TRV encourage le développement territorial dans des territoires d'action fonctionnels conformément au Projet de territoire Suisse et l'harmonisation entre urbanisme et transport. Centrage sur les régions.

Les objectifs suivants sont des « conditions préalables » c'est-à-dire qu'ils doivent être garantis dans tous les cas.

Efficiences environnementale et ménagement des ressources

La consommation relative de ressources naturelles, et la pollution de l'environnement (par exemple bruit) et la consommation d'énergie des TP sont en baisse. De plus un but possible : la part des TP dans la répartition modale augmente (répartition modale : répartition du volume du trafic sur les modes de transport ; valeurs indicatives sur les parts de chaque mode de transport dans le trafic total ou dans un segment déterminé, par exemple trafic individuel motorisé). Centrage sur l'environnement.

Harmonisation avec le trafic total

L'harmonisation du TRV, partie du système global des transports, à tous les niveaux (de la Confédération aux communes) avec le système global est optimale. Centrage sur la mobilité.

Compatibilité avec le contexte UE

L'intégration au réseau des transports européens et urbain est améliorée, surtout à proximité de la frontière. Le système est compatible avec les développements juridiques / réglementaires internationaux, notamment UE : centrage sur le contexte / Europe.

b) Gouvernance

Gouvernance transparente, contraignante et stable

La gouvernance et les instruments nécessaires sont clairs, transparents, contraignants et stables à long terme. Ici aussi, le contexte du TRV et sa planification ont lieu dans les grands projets FIF généraux comme PRODES 2025 etc. Le futur besoin en financement est simple à évaluer, les mécanismes de pilotage et les guidages sont clairs.

La gouvernance permet différenciation et souplesse, encourage l'innovation

La gouvernance globale et surtout la procédure de commande sont configurées de manière assez flexible, ce qui permet une adaptation relativement aisée en cas de changement des conditions-cadre. La souplesse ne doit pas s'accroître au détriment de la sécurité du droit, c'est-à-dire que les assouplissements ne peuvent avoir lieu que dans les conditions-cadre juridiques. La gouvernance permet certaines différenciations (par exemple géographiques, libertés de choix) et encourage l'innovation.

Rôles clairs et adéquats

Les rôles de la Confédération, des cantons, des communes et des ET sont clairement délimités les uns par rapport aux autres et leur distribution est appropriée.

Subsidiarité / besoins des régions respectés

Les différents besoins des régions sont suffisamment respectés (subsidiarité).

c) Système

Harmonisation des besoins et financement assuré

L'harmonisation entre besoins de mobilité et possibilités de financement est assurée à court et à long terme.

7.2 Quel est le système concerné?

Transport public de voyageurs dans son ensemble

L'ensemble du transport public de voyageurs comprend le TGL, le TRV, le TL et le trafic touristique (offres de prestations sans fonction de desserte).

TRV²⁰

Le transport régional des voyageurs (TRV) est une partie de l'ensemble du transport de voyageurs. En langage courant, on entend par TRV le transport ferroviaire avec arrêt à toutes les gares (« petit train ») ; selon l'art. 4 de l'ordonnance sur les indemnités (OITRV ; RS 745.16), le TRV comprend le transport de voyageurs au sein d'une région, y compris la desserte de base de localités, ainsi que le transport de voyageurs vers les régions voisines, voire de l'étranger limitrophe. La fonction de desserte existe quand une ligne est exploitée toute l'année et qu'elle dessert des localités d'au moins 100 habitants permanents. Le TRV assure la desserte de base par trains et par bus, parfois aussi par tram, bateau

²⁰ <http://www.voev.ch/de/Service/Downloadsindex.php?section=downloads&download=2881>

ou installation à câbles. Il est commandé et indemnisé conjointement par la Confédération et les cantons conformément à l'art. 28, al. 1, de la LTV. La définition a contrario est également valable : tout ce qui est commandé et indemnisé conjointement par la Confédération et les cantons est du TRV.

7.3 Sur quoi porte la commande?

Trafic grandes lignes (TGL)

Par opposition au TRV, on entend par TGL le service de ligne national et international à travers le pays entre les grands centres, qui est autofinancé, c'est-à-dire exploité sans indemnités. Le TGL ferroviaire en Suisse consiste en un réseau de lignes national, défini dans la concession de trafic longues distances des CFF au sens d'une offre minimale. Le réseau est exploité par les CFF et entièrement autofinancé. Il contient à la fois des lignes très fréquentées et rentables et des lignes exo-financées pour garantir une desserte par le TGL sur tout le territoire national, ce qui implique une compensation des résultats entre lignes du TGL. La concession de trafic longues distances engage les CFF à fournir sur chaque ligne une offre minimale déterminée par jour et à desservir le nombre minimal d'arrêts prévus à cet effet et mentionnés dans la concession.

Le trafic de bus grandes lignes est en règle générale transfrontalier et ne doit donc pas transporter de passagers à l'intérieur de la Suisse. L'exploitation de bus grandes lignes en Suisse est plutôt rare (Exemples : CarPostal Coire – Bellinzone, Lucerne - Altdorf, bus de nuit - par exemple Berne – Interlaken, Pfäffikon SZ – Coire - ou navettes entre aéroports et lieux touristiques).

L'adjudication d'une offre de prestation en TGL ou en TRV est issue de l'histoire. Il n'existe aucun catalogue de critères d'adjudication défini et contraignant.

Transport régional des voyageurs (TRV)

Cf. supra (7.2).

Trafic local (TL)

Conformément à l'art. 3 OITRV, le TL comprend les lignes qui servent à la desserte capillaire de localités. Une ligne sert à la desserte capillaire lorsque, en règle générale, les arrêts se sont pas à plus de 1,5 km du prochain point de jonction avec le réseau des transports publics général et que les distances entre les arrêts sont faibles.

Les offres de prestations du TL sont exclues des indemnités de la Confédération conformément à l'art. 28, al. 2, LTV. Les lignes du trafic local sont commandées et financées par les cantons et/ou les communes.

Trafic touristique

Le trafic touristique comprend les lignes sans fonction de desserte, la plupart ne sont pas exploitées toute l'année ou pas tous les jours. Ces lignes ne bénéficient pas d'indemnités de la Confédération. Exemples : la JungfrauBahn entre Grindelwald et le Jungfraujoch, la ligne de CarPostal par le col du St-Gothard, la navigation sur le lac de Thoue ou l'installation de transport à câbles sur le Weissenstein.

Différenciation par moyen ou mode de transport : train / bus / tram / installation à câbles / bateau

Les modes de transport sont des infrastructures des transports (rail – route – eau – air) sur lesquelles circulent les divers moyens de transport (dans le TRV notamment : train, tram, bus, bateau, téléphérique). La commande porte alors séparément sur les prestations de train, tram, bus, bateau et téléphérique.

La différenciation par moyen ou mode de transport permet de fixer d'une part une hiérarchie puis une priorisation de l'attribution des fonds entre les modes de transport, d'autre part de réglementer les compétences des commanditaires par mode de transport (par exemple la Confédération commande le

chemin de fer, les cantons tout le reste). Mais la commande fondée sur la caractéristique d'un mode de transport peut entraîner des inégalités de traitement de divers types de transport, car la garantie d'une chaîne de transport, indépendamment du mode ou du moyen de transport, ne serait plus au premier plan de la commande.

7.4 Qu'est-ce qui est commandé ? (délimitation « géographique »)

Réseau

La commande ne concerne pas des lignes mais des réseaux (« espaces de marché »). Une offre par ligne est alors superflue. Le dimensionnement de l'offre ne se fait plus par ligne mais seulement globalement sur l'ensemble du réseau. L'offre de prestations au sein d'un réseau peut être fournie par plusieurs ET.

Faisceau de lignes

Un faisceau de plusieurs lignes est commandé (appelé aussi réseau sectoriel). Toutes les lignes d'un faisceau de lignes sont exploitées par la même ET.

Ligne

Chaque ligne fait l'objet d'une commande ; le TRV comprend aujourd'hui environ 1400 lignes au total. Plusieurs cantons (actuellement jusqu'à 5) peuvent participer à la commande d'une ligne et une clé de répartition intercantonale est déterminée. Pour chaque ligne, l'offre de prestations précise est définie sous forme d'un horaire et de coûts non couverts de cette offre de prestations

7.5 Qui commande et qui paie ?

a) Qui commande?

Remarque préliminaire : en règle générale, il faut organiser la collaboration des divers participants (commanditaires) pour chaque sélection.

Cantons

Les cantons commandent seuls les offres de prestations du TRV. Dans un tel système, la question du *lead* des lignes supracantoniales ainsi que de la prise en compte des besoins nationaux reste à régler.

De nombreux cantons commandent aujourd'hui le TL, dans quelques cantons la responsabilité réside directement dans les communes, qui, puisqu'elles bénéficient du trafic local, participent à ces coûts selon une certaine clé. Les cantons commandent de plus les offres supplémentaires de trafic grandes lignes ainsi que de TRV qui ne remplissent pas les conditions de la Confédération.

Cantons (lead) et Confédération

Du côté des commanditaires, les cantons ont en principe le *lead* des négociations de la commande du TRV. La Confédération participe à la commande du TRV dans les cantons. Elle exerce une forte influence sur les grandes entreprises de transport comme CFF, BLS, SOB, CPS. Elle sert d'intermédiaire entre les cantons pour les lignes transcantoniales.

Régions / communautés

Une région ou une communauté est commanditaire, c'est-à-dire que les cantons cèdent leurs compétences cantonales à une unité régionale, par exemple une communauté de transport, notamment la compétence budgétaire. La commande d'une offre de prestations adéquate à l'espace de mobilité vient d'une entité unique, le cas échéant y compris le TL. Les compétences des entreprises de transport au sein d'une telle région ou d'une communauté, et l'organisation juridique doivent être clairement réglées. Il faut décider si la région agira comme une communauté de transport (commande, planification, fixation du tarif, diffusion, pilotage, acquisition de matériel roulant) ou si elle doit se limiter aux tâches de commande et de planification.

Aujourd'hui, il existe trois formes de communautés :

- communautés de transport : aujourd'hui uniquement ZVV. La société communautaire reprend toutes les tâches de transport commerciales, prescrit une offre de prestation uniforme et la finance.
- communautés tarifaires : réunion d'entreprises de transport qui assurent, implication, avec le concours des cantons participants, un système tarifaire uniforme dans tout le périmètre communautaire.
- régions de planification, telles qu'elles ont été formées avec FAIF (compétentes seulement pour la planification de l'offre) en tant que « communauté » avec ou sans personnalité juridique propre.

Le terme « communauté », si rien d'autre n'est précisé, est mis ci-après pour communautés de transport, sinon il est question de régions.

Confédération (lead) et cantons

La Confédération mène les négociations et définit ainsi l'étendue et les caractéristiques du TRV dans chacun des cantons. Ceux-ci, à la différence du système actuel, deviennent des commanditaires à influence réduite.

Confédération et régions / communautés

Dans ce scénario la Confédération et les communautés ou les régions mènent ensemble la procédure de commande. Par suite de la réduction du nombre de commanditaires, le besoin de coordination baisse par rapport à aujourd'hui. Les intérêts cantonaux sont moins considérés, le degré d'acceptation pour les intérêts suprarégionaux et nationaux est en hausse. Reste à savoir qui répond des tâches inter-entreprises (tarif, diffusion, fidélisation de la clientèle à long terme et planification d'ensemble).

Confédération

La Confédération commande à elle seule toutes les prestations du TRV en Suisse. La commande est basée sur des prescriptions valables pour toute la Suisse, le cas échéant différenciées géographiquement, sans toutefois entrer dans des considérations de particularités cantonales.

b) Qui paie ?

Qui finance la part des coûts du TRV qui ne sont pas payés par les clients via les tarifs.

Cantons

Les cantons paient les offres de prestations du TRV.

Cantons et Confédération

Les cantons et la Confédération paient les offres de prestations du TRV.

Confédération

La Confédération paie les offres de prestations du TRV.

7.6 Qui planifie l'offre de prestations (responsabilité du projet d'offre) ?

Remarque préliminaire : en règle générale, pour chaque sélection, la participation de la politique, des ET et de l'administration au processus de planification doit être clairement réglée.

ET

Les ET, entreprises intégrées, planifient l'offre de prestations – l'aménagement de l'infrastructure – le besoin de moyens d'exploitation d'un seul tenant, d'après leur stratégie. Elles ne sont qu'indirectement soumises aux contraintes politiques via les fonds disponibles. Il n'existe pas de stratégie globale, suprarégionale et inter-ET, que ce soit au niveau financier, technique ou opérationnel.

Communautés

Les communautés (communautés de transport ou régions de planification) ont une vision globale de l'offre de prestations et la coordonnent au niveau interrégional. Elles peuvent planifier les projets d'offre en adéquation avec les besoins de leur région. Il n'existe pas de stratégie nationale et suprarégionale en soi, que ce soit au niveau financier, technique ou opérationnel.

Cantons

Les cantons élaborent des plans directeurs des transports ou des projets d'offre qui couvrent les besoins de leur population à long et à moyen terme, et qui tiennent compte de leur situation financière. En cas de recoupement avec le rôle de commanditaire, on applique le principe « Qui paie décide ». Les projets d'offre intercantonaux doivent être harmonisés entre eux au moyen d'un organe de coordination.

Cantons et Confédération

Comme ci-dessus sous « cantons », mais avec une stratégie nationale. Pour la faire passer, il faut hiérarchiser les projets d'offre selon FAIF, faute de quoi le besoin d'harmonisation serait très important et la prise de décision difficile.

Confédération

La Confédération planifie à partir des besoins nationaux et assure la coordination entre les espaces de mobilité. Les intérêts du trafic local ne jouent qu'un rôle secondaire.

7.7 Qui fixe le tarif (souveraineté en matière de tarifs)?

Remarque préliminaire : il y aura év. lieu de différencier entre tarif et diffusion (suivant la sélection, il faut plus ou moins de prescriptions sur l'intégration du tarif et de la diffusion ou sur les structures de gouvernance).

ET

Conformément à l'art. 15 LTV, les entreprises fixent les tarifs de leurs prestations. La souveraineté en matière de tarifs appartient à l'entreprise, notamment en ce qui concerne les tarifs nationaux (SD selon la convention 510).

Communautés tarifaires

Les communautés tarifaires ont aujourd'hui un rôle spécifique à jouer dans le contexte des tarifs. Leur tâche consiste à proposer un système tarifaire uniforme dans une région définie.

Le Z-Pass crée une communauté tarifaire virtuelle, qui fédère pour ainsi dire plusieurs communautés. Les communautés y cèdent leur souveraineté en matière de tarifs au Z-Pass dans des corridors prédéfinis.

Pour garantir le tarif national ou un système tarifaire sans discontinuité dans toute la Suisse, il faut soit une communauté tarifaire nationale soit des réglementations pour la reconnaissance d'offres de prestations qui dépassent la communauté.

Cantons

Les cantons influencent déjà aujourd'hui fortement et directement les communautés tarifaires en siégeant aux conseils de commanditaires. Leur influence s'exerce sur les questions tarifaires (taille des zones, prix par zone etc.). Leurs compétences sont étendues à la fixation des tarifs. Une souveraineté des cantons en matière de tarifs nationaux requiert au moins un organe coordinateur afin d'harmoniser entre eux les différents intérêts et besoins particuliers.

Confédération

La Confédération fixe les tarifs et leur montant. Elle ne se limite plus comme aujourd'hui à influencer la fixation du montant du tarif via le préposé à la surveillance des prix et à faire respecter le tarif national. Elle obtient ainsi un instrument performant de pilotage des recettes et de développement de nouvelles technologies (par exemple BIBO). Reste à savoir si ces tâches doivent aussi comprendre des mesures de marketing comme l'introduction de billets économiques et les campagnes publicitaires. En matière de fixation des tarifs dans leurs régions, les communautés tarifaires doivent être abolies ou neutralisées. Il n'y a plus de subdivision en tarif national et tarif communautaire.

7.8 Qui est responsable du matériel roulant ?

La responsabilité doit être définie en matière d'aspects techniques et financiers.

ET

L'ET est responsable du remplacement dans les délais d'ancien matériel roulant et de l'acquisition de matériel roulant supplémentaire pour les aménagements de l'offre. Le cadre estimatif et les exigences techniques sont déterminées par l'ET. Les ET doivent remettre aux commanditaires une demande d'approbation de l'acquisition de moyens d'exploitation selon l'art. 19 OITRV pour faire valoir les coûts subséquents du nouveau matériel roulant (principalement des frais d'amortissement et financiers) dans les offres.

Communautés

Dans le cadre d'une communauté, le recensement et le financement du matériel roulant est centralisé. Cela vaut pour les cas où l'ET n'adhère qu'à une communauté ou n'acquiert le matériel roulant que pour l'utiliser dans le périmètre de la communauté.

Cantons

Le canton examine les demandes d'acquisition de matériel roulant des ET et se concerte avec les autres cantons et la Confédération. En cas d'acquisition de matériel roulant supplémentaire dans le cadre d'aménagements de l'offre, les cantons doivent éventuellement se déclarer disposés à en payer les coûts subséquents sans participation de la Confédération. De plus, les cantons sont tenus de payer les coûts subséquents de nouveau matériel roulant en service sur des lignes qui ne remplissent pas les critères de rentabilité minimale. Si le domaine d'activité de l'ET dépasse le territoire du canton, le *lead* d'un canton en matière de date, de cadre estimatif et d'exigences techniques peut s'avérer problématique.

Pool

Le commanditaire charge un pool de matériel roulant d'acquérir des véhicules. Il peut s'agir d'un grand nombre de véhicules pour divers tronçons. Un financement en pool n'est guère plus avantageux que le financement avec cautionnement solidaire, à moins que la Confédération mette elle-même les ressources à disposition (cf. ancien art. 56 LCdF Prêts). Un financement en pool coûterait probablement moins cher en administration.

Confédération

La Confédération examine les demandes d'acquisition de matériel roulant des ET et les discute avec les cantons concernés. De plus, l'OFT effectue à l'interne une évaluation de la compatibilité technique du matériel roulant à acquérir. Il serait concevable que la Confédération, comme dans la formule « pool » joue un rôle plus prépondérant dans l'acquisition de matériel roulant, en prescrivant par exemple deux types de véhicules pour la voie normale et deux pour la voie étroite (effet d'échelle).

Liberté de choix

Le commanditaire décide si la responsabilité sur son territoire est attribuée à lui-même, à l'ET ou à un pool.

7.9 Quel degré de concurrence ?

Pas de mise au concours

Dans ce cas, les commanditaires renoncent entièrement à l'instrument « mise au concours ».

Adjudications directes en principe, quelques mises au concours

Dans ce cas, les commanditaires renoncent dans une large mesure à l'instrument « mise au concours », qui n'est employé qu'au cas par cas et sans contrainte formelle. Ils pilotent surtout par conventions d'objectifs et par étalonnage des performances / récompense des ET qui fournissent les meilleurs résultats dans ce cadre.

Cette formule correspondrait à la situation juridique jusqu'au 1^{er} juillet 2013. L'expérience montre que dans ce cas, l'instrument de la mise au concours n'a été employé que par quelques cantons. En effet, sur les 30 mises au concours réussies dans le secteur des transports par bus, la plupart se sont déroulées dans les cantons de Lucerne, St-Gall et Berne, mais pas une seule en Suisse romande. Dans le domaine ferroviaire en revanche, il n'y a eu qu'une seule mise au concours, qui a comporté des difficultés considérables et qui n'a pas pu être menée à bien.

Adjudications directes plus mise au concours partielle

Les mises au concours n'ont lieu que dans des cas définis (par exemple nouvelle offre de prestations, échéance de la concession, prestations et réalisation des objectifs nettement insuffisantes...), dans le secteur des transports par bus, mais dans toute la Suisse. Dans le domaine ferroviaire, seule la possibilité de mettre au concours a été introduite, sans règlement des conditions-cadre nécessaires (formulation potestative).

Variante : La réglementation des bus pourrait être transférée au domaine ferroviaire (mise au concours dans des cas définis, modification par rapport à aujourd'hui).

Les commanditaires pilotent prioritairement par conventions d'objectifs et par étalonnage des performances. Le cas échéant, des prestations d'exploitants qui sont en retard sur les attentes peuvent être transférées à d'autres exploitant dans une mesure limitée (comme sanction ou pour améliorer la prestation), avec ou sans fixation d'un quota.

Quota de mise au concours

Mise au concours d'une part prédéterminée de tous les services de transport, alors que le reste est commandé hors concurrence. Le cas échéant, quota de mise au concours pour les plus mauvaises prestations, c'est-à-dire sélection des prestations à mettre au concours sur la base de critères fixés à l'avance.

Obligation de mise au concours (avec / sans exceptions)

Toutes les lignes indemnisées sont mises au concours périodiquement. La pression sur les prix est forte. Les commanditaires reçoivent la meilleure prestation possible pour chaque franc d'impôts dépensé. Les lignes qui sont déjà rentables aujourd'hui sont aussi mises au concours.

À quelques exceptions près, par exemple lorsque les objectifs sont dépassés, le contrat est prolongé sans mise au concours. Le cas échéant exceptions / ouverture du marché pour les transports qui peuvent entièrement se financer par les recettes de la vente des billets.

Dérégulation et mise au concours / commande complémentaire

Organisation de marché entrepreneurial sans intervention de l'État ou seulement par interventions de régulation générale du marché. Seuls les transports qui ne seraient pas proposés dans le jeu des forces du marché sont commandés (concerne probablement la grande majorité des lignes du TRV).

7.10 Quelles incitations pour les ET?

Conformément à l'offre - contrat « ouvert »

Les ET présentent leurs offres, les commanditaires conviennent avec l'ET de l'offre de prestations conformément à l'offre dans un contrat de faible densité normative et ouvert aux perfectionnements. Les incitations pour les ET à produire autant que possible à faibles coûts et à accroître l'efficacité sont limitées. Du point de vue de l'ET, le problème est que les gains d'efficacité obtenus ne sont pas durables pour l'ET, mais entraînent une baisse d'indemnités à la prochaine négociation des offres. Elles bénéficient donc aux commanditaires et non aux ET. Du point de vue des commanditaires, le problème est que les ET ne bougent que lorsqu'elles risquent de perdre des prestations en ne produisant pas économiquement.

Contrats d'objectifs / basés sur les résultats

L'indemnisation des ET ne s'oriente pas sur les coûts non couverts mais sur les résultats des ET, par exemple sur la courbe des Vkm, la part de marché etc. Les ET participent ainsi au résultat et sont fortement incitées à fournir les prestations souhaitées. Le problème est que les ET ne peuvent influencer les résultats que dans une mesure limitée ; en effet, l'ET ne peut pas être rendue responsable de ce que la demande diminue dans les régions qui se dépeuplent (par ex. vallées des régions de montagnes).

Critère de la satisfaction des commanditaires

La satisfaction des commanditaires – évaluée selon des critères transparents – a aussi une influence sur l'attribution des ressources (système de bonus).

Contrat avec incitations financières

Nouveau modèle à développer. Les ET participent (au moins en partie) durablement aux gains d'efficacité obtenus.

Financement des dépenses avec règles d'ajustement des prix

Modèle ZVV. L'intégralité des coûts est indemnisée, les commanditaires sont responsables des revenus. Pour l'ET l'incitation à obtenir le plus possible de recettes disparaît, notamment par une augmentation de la demande. Il y a une incitation à produire autant que possible à peu de frais, éventuellement au détriment de la qualité, c'est pourquoi un SMQ complet avec sanctions (bonus-malus) est pratiquement indispensable.

7.11 Quelles incitations pour les commanditaires?

Via ressources financières

Les commanditaires reçoivent une partie des ressources en fonction du degré de réalisation des objectifs fixés à l'avance (par exemple dans les domaines qualité de la planification, commande, résultat / effets des mesures prises et sur le marché etc.). L'accent est mis sur le développement de séries dans le même périmètre, moyennant l'appréciation des conditions-cadre. La transparence sur ces développements génère en sus une incitation à une « bonne réputation ».

Via marge de manœuvre

Les commanditaires peuvent influencer directement l'offre de prestations et aussi fixer des détails, selon le principe « qui paie décide ». Sur autant que possible de points, les commanditaires ont la liberté de choix ; grâce à la transparence sur le choix et sur ses effets, on génère en sus une incitation à une « best practice ».

7.12 Apport financier de la Confédération aux commanditaires

Part fédérale aux cantons

La Confédération ne participe plus directement à la commande et au financement des offres de prestations du TRV. Les ressources employées jusqu'ici par la Confédération sont créditées aux cantons via un mécanisme à définir (par exemple hausse des contributions issues des recettes fédérales, autre compensation par exemple dans le cadre d'une RPT 2 ou à la rigueur contribution forfaitaire du montant des versements précédents). La suppression de la commande conjointe ôte aussi dans une large mesure à la Confédération la possibilité d'exercer une influence sur l'offre de prestations à commander.

Dynamique

Les ressources de la Confédération à disposition de chacun des cantons sont recalculées chaque année d'après le besoin ou selon des critères à définir (par exemple réalisation des objectifs) (« bottom up »). Cela alourdit d'une part la charge de la Confédération, et entraîne d'autre part davantage d'incertitudes pour les cantons, puisque leur part dépend directement de tous les autres cantons.

Quote-part cantonale « avec réserve »

Les ressources de la Confédération sont distribuées à chacun des cantons sur la base des contributions des cantons aux ET avant 1996 (« quote-part cantonale »). Les quotes-parts cantonales sont augmentées une fois par an d'un montant déterminé (actuellement 0,5 %), ce qui permet de compenser le renchérissement et une croissance générale des indemnités. De plus, la Confédération augmente certaines quotes-parts cantonales là où des indemnités supplémentaires sont requises, en premier lieu pour des acquisitions de matériel roulant, et dans la mesure du possible pour des aménagements de l'offre. Ainsi, la Confédération peut employer ses ressources à bon escient. Les quotes-parts cantonales actuelles sont fortement axées sur le besoin et ont peu de rapport avec la situation de 1996.

Quote-part régionale

Les ressources de la Confédération sont distribuées à des régions à définir (« quote-part régionale ») en fonction des contributions des cantons aux ET avant 1996.

Direct, exclusif

Les offres de prestations du TRV sont financées par la Confédération à elle seule, comme pour l'infrastructure ferroviaire. Les cantons ne participent plus au cofinancement. Si les cantons conservent cependant le *lead* dans la fixation de l'offre de prestations ou au moins y participent, il faudra des mécanismes d'équilibrage entre ressources à disposition et offres de prestations planifiées.

Afin de parvenir à la neutralité budgétaire, les contributions cantonales désormais prises en charge par la Confédération sont créditées à la Confédération grâce à un mécanisme à définir (par exemple baisse des contributions issues des recettes fédérales, autre compensation par exemple dans le cadre d'une RPT 2 ou éventuellement contribution forfaitaire du montant des versements précédents).

7.13 Instrument de financement

Budget ordinaire

Modèle actuel (environ jusqu'en 2017). Les ressources destinées au TRV sont fixées une fois par an dans le cadre du processus budgétaire basé sur le plan financier quadriennal de la Confédération. Les ressources du plan financier pour les années à venir se basent sur les objectifs du Conseil fédéral en matière de croissance. Ces dernières années, la hausse prévue des ressources a toujours été inférieure à la croissance du besoin de fonds (conséquence : lacune de financement), et l'OFT est parvenu à plusieurs reprises à obtenir à court terme une augmentation du crédit, le plus souvent par des compensations internes.

Plafond des dépenses

La réforme des chemins de fer 2.2 a introduit un plafond des dépenses quadriennal pour le TRV. Les fonds sont fixés à moyen terme, ce qui accroît la sécurité de planification.

FIF

Avec FAIF, l'entretien et l'aménagement des infrastructures ferroviaires sont financés par le FIF. L'idée est de financer également les coûts non couverts du TRV par le FIF. L'exploitation et l'entretien de l'infrastructure auraient priorité, puis l'exploitation du TRV. Les ressources résiduelles pourraient servir à l'aménagement de l'infrastructure.

7.14 Instruments

Concession

Transport de voyageurs : la Confédération a le droit exclusivement de transporter des voyageurs par des trajets réguliers et professionnel, dans la mesure où ce droit n'est pas restreint par d'autres actes normatifs ou contrats de droit international. Ce droit peut être conféré par concession à des personnes physiques et juridiques. La concession pour transport de voyageurs prescrit les moyens de transport de voyageurs à utiliser obligatoirement.

Infrastructure ferroviaire : quiconque souhaite construire et exploiter une infrastructure ferroviaire doit obtenir une concession d'infrastructure, par laquelle l'entreprise est autorisée et tenue de construire et d'exploiter l'infrastructure dans le respect des réglementations de la législation ferroviaire.

Convention d'offre

Le résultat de la procédure de commande est une convention d'offre entre l'ET et les commanditaires Confédération et canton. Dans les conventions d'offre actuelles, conclues pour une période d'horaire, l'offre de prestations et ses coûts non couverts sont fixés, de même que la part des coûts non couverts prise en charge par chaque commanditaire (Confédération, canton A, canton B ...).

Convention d'objectifs / convention d'adjudication

D'après la LTV et l'ordonnance sur l'indemnisation du trafic régional des voyageurs (OITRV), la Confédération et les cantons peuvent convenir avec les entreprises de transport d'objectifs financiers et/ou qualitatifs à moyen ou à long terme dans des conventions d'objectifs pluriannuelles. Celles-ci se rapportent à une ou plusieurs lignes d'une entreprise de transport, dans l'idéal à un faisceau de lignes situé dans un périmètre de marché déterminé. La convention d'objectifs consolide le pilotage, car elle forme un itinéraire balisé entre les objectifs stratégiques (à long terme) et les conventions d'offre.

Les mises au concours sont régies pour la première fois à l'échelon de la loi fédérale depuis le 1^{er} juillet 2013 dans le cadre de la réforme des chemins de fer 2.2. Depuis lors, entre autres, les commanditaires signent une convention d'adjudication avec le futur exploitant après une mise au concours de prestations de transport du transport régional des voyageurs indemnisé. Cette convention est établie sur la base du dossier de mise au concours ainsi que de la soumission. Elle règle dans toute la mesure du possible les futures obligations des commanditaires et des entreprises de transport pour toute la durée de l'adjudication définie dans le dossier de mise au concours (en règle générale 10 ans), à savoir offre de transport, qualité, coûts, recettes, mécanismes d'adaptation et controlling.

Déclaration d'intention

Une déclaration d'intention est un instrument utilisé dans les préparatifs d'un investissement, notamment dans un nouveau matériel roulant. Les commanditaires s'engagent vis-à-vis de l'ET à commander un offre de prestations pendant une période déterminée, ce qui doit réduire le risque pris par l'ET. L'OFT est d'avis que le processus actuel de l'approbation des investissements de matériel roulant selon l'art. 19 OITRV offre suffisamment de sécurité aux ET.

Garantie fédérale (cautionnement solidaire de la Confédération)

Depuis 2001, les entreprises de transport ne peuvent plus recourir à des prêts sans intérêts des pouvoirs publics pour acquérir du matériel roulant et investir dans le secteur des transports. Depuis, elles doivent obtenir les ressources nécessaires par leurs propres moyens ou sur les marchés financiers (prêts, *leasing*, placement privé etc.). En se portant garante depuis 2013 par rapport aux prêteurs pour les entreprises de transport, la Confédération leur permet de réaliser des investissements TRV à des conditions d'intérêt très avantageuses. La Confédération et les cantons en profitent à leur tour sous forme de baisse des indemnités à verser. La condition indispensable pour la prestation d'une garantie fédérale (cautionnement solidaire) est que les moyens d'exploitation aient été approuvés au préalable par les commanditaires selon l'art. 19 OITRV.

Maîtrise de système

Dans le cadre de la convention sur les prestations, des tâches d'infrastructure ferroviaire portant sur tout le système des TP sont confiées aux CFF et leur sont indemnisés. Il s'agit par exemple de l'activité de coordination et de soutien des CFF dans l'établissement de l'horaire officiel ou de l'entretien d'une plaque tournante nationale de données. Un instrument similaire serait aussi envisageable pour les questions touchant exclusivement le transport de voyageurs comme l'acquisition de moyens d'exploitation, les tarifs, etc. L'organe compétent pour la maîtrise du système (gestionnaire de système) devrait être indépendant des entreprises de transport travaillerait sur mandat des commanditaires.

Convention de financement /programme

Les conventions de financement ou de programme, conformément à la Constitution fédérale, portent sur la mise en œuvre du droit fédéral par les cantons (art. 46 Cst.). Cet instrument est une convention entre un canton et la Confédération sur le programme à mettre en œuvre par un canton et sur la contribution financière de la Confédération à l'exécution des tâches. Les programmes auxquels la Confédération contribue globalement et forfaitairement doivent être convenus sur quatre ans. Les lignes directrices de ces conventions de programme sont : privilégier les conventions partenariales par rapport aux actes d'autorité hiérarchiques (par ex. décisions) et les libertés de mise en œuvre des cantons par rapport aux prescriptions limitatrices de la Confédération. La Confédération prescrit la stratégie et pratique un controlling efficace. Elle laisse aux cantons autant que possible de marge de manœuvre opérationnelle dans la mise en œuvre. Ce ne sont plus les coûts qui déterminent la contribution fédérale, mais la réalisation des objectifs convenus.

Convention « commanditaires-ET »

Une convention règle les questions de principe qui concernent un commanditaire et toutes les ET de son territoire.

Annexe 2 : projet de système pour le TRV

D'après les explications de la section **Error! Reference source not found.**, le système visé a été encore différencié et a ensuite servi de base pour la boîte morphologique.

rouge = points forts d'une réforme du TRV

noir : autres objectifs à poursuivre dans tous les cas

Objectifs d'impact :

Objectifs :

- 1a : une offre de prestations de TP conforme aux besoins est disponible (centrage demande / client)²¹.
- 1b : la mobilité (desserte de base / service public) est assurée – éventuellement de manière différenciée géographiquement et sur la base d'une définition dynamique (centrage desserte citoyen).
- 2 : Le TRV est financièrement supportable pour les pouvoirs publics et les clients, et son financement est suffisant et stable (centrage finances).
- 3 : Les coûts du TRV pour les pouvoirs publics baissent par rapport à ses prestations (centrage prestations, coûts-utilité, productivité).
- 4 : Le TRV soutient le développement territorial dans des territoires d'action fonctionnels conformément au Projet de territoire Suisse et l'harmonisation entre urbanisme et transport (centrage : territoire).

Conditions préalables :

- 5 : la consommation relative de ressources naturelles et la pollution de l'environnement (par exemple bruit) baissent (y c. énergie) (centrage environnement).
- 6 : L'harmonisation à tous les niveaux (Confédération, régions, cantons et communes) du TRV comme partie du système global des transports avec ledit système est optimale (centrage mobilité).
- 7a : L'intégration dans le réseau européen de trafic et le réseau de villes, notamment dans les espaces limitrophes, est améliorée (centrage contexte / Europe).
- 7b : Le système est compatible avec les développements internationaux juridiques / régulateurs, notamment en ce qui concerne l'UE (centrage contexte / Europe).

Objectifs de gouvernance : pilotage efficace et efficient

- A : Le pilotage du système est transparent, simple, contraignant et stable.
- B : Le pilotage permet souplesse et différenciation, encourage l'innovation.
- C : Les rôles des intervenants sont distribués clairement et adéquatement.
- D : les différents besoins des régions sont pris en compte de manière appropriée (subsidiarité).

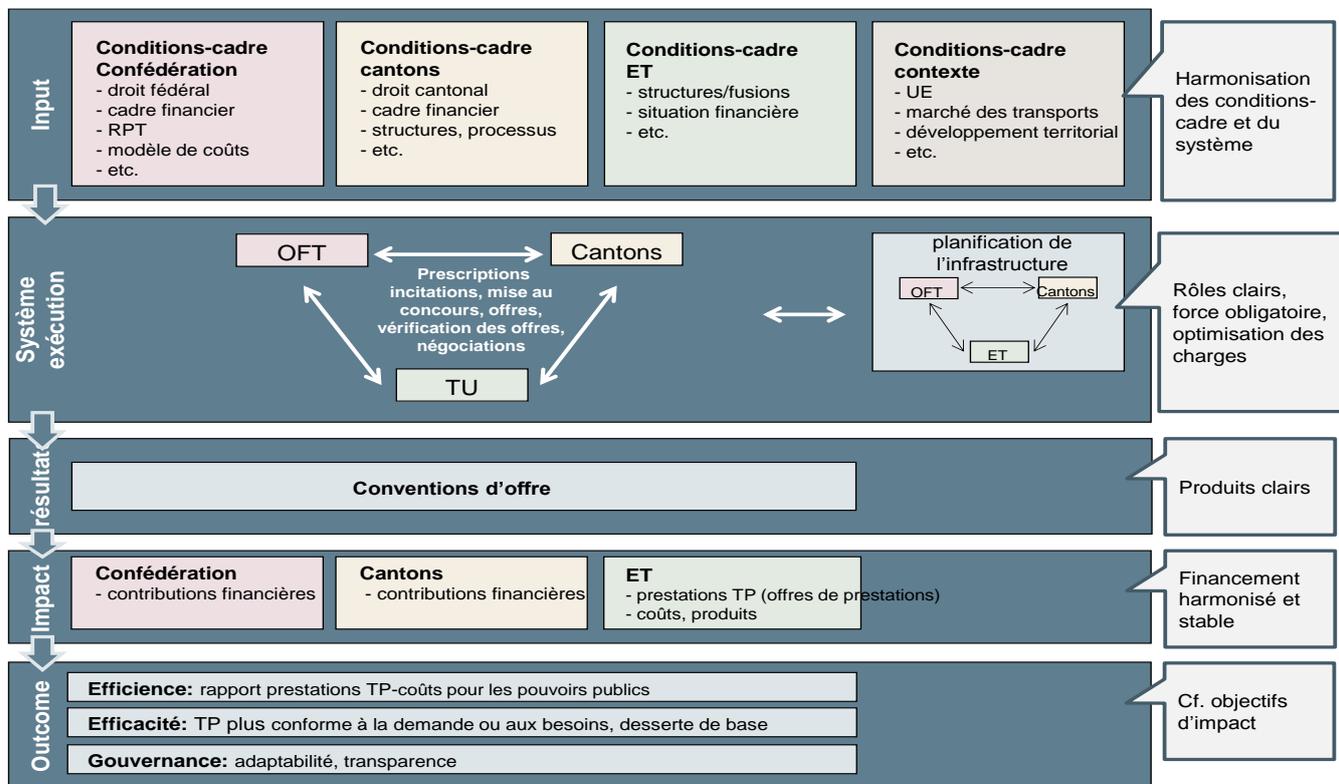
Objectifs systémiques

- E : L'harmonisation des besoins et du financement est assurée à court et à long terme.

²¹ Commentaire de la différence : 1a donne la priorité à la demande, 1b à la desserte. Si d'une part, conformément à des standards définis, des « lacunes de desserte » s'ouvrent quelque part et que d'autre part la demande augmente ailleurs, une priorité à 1b signifie que l'on comble d'abord les lacunes de desserte ; une priorité à 1a signifie que les lacunes de desserte demeurent et que l'offre de prestations est étoffée là où la demande augmente.

Les objectifs d'impact et les objectifs de gouvernance permettent de déduire les objectifs qu'un **système** TRV doit réaliser pour produire ces effets. D'après le modèle d'impact de l'évaluation du TRV, il s'agit des objectifs suivants :

Fig. 10 : objectifs dans le système du TRV²²



Objectifs systémiques :

Input (conditions-cadre) :

- Le système TRV et les conditions-cadre de la Confédération, des cantons, des ET et le contexte sont harmonisés entre eux (y c. Délimitation du système TRV, alignement sur les réseaux)

Système (exécution) :

- Les rôles sont clairs.
- Les dépenses sont réduites.
- La force obligatoire est accrue.
- La transparence est accrue.
- Les incitations sont alignées sur les objectifs.

Résultats :

- Les produits sont adéquats et clairement définis.

Impact :

²² Source : Ecoplan (2014), Evaluation Bestellverfahren im Regionalen Personenverkehr; adapté et complété.

- L'harmonisation entre les contributions des pouvoirs publics et les besoins de financement du TRV est améliorée pour tous les horizons temporels (à court, à moyen et à long terme).
- Les contributions financières nécessaires sont à disposition.
- Les incitations sont justes pour tous les intervenants ; la gestion économique des ET est notamment récompensée et les innovations sont encouragées.
- La collaboration des ET dans le système est claire : les gestions technologiques et les responsabilités commerciales sont compatibles avec le système (c'est-à-dire utilité pour le système global, pas d'impact négatif sur d'autres ET ou commanditaires).

Outcome : Les objectifs d'impact et les objectifs de gouvernance susmentionnés correspondent aux objectifs du niveau Outcome ; pour l'essentiel, il s'agit de

- Effectivité (effets dans la société, l'économie et l'environnement, cf. objectifs 1 et 4 à 7) ;
- Efficience (prestation TP par franc d'impôts, cf. objectifs 2 et 3) ;
- Pilotage (transparence, souplesse, clarté et subsidiarité, cf. objectifs de gouvernance A à D).

Annexe 3 : composantes possibles d'un système de gestion de la qualité

Un système de gestion de la qualité devrait s'aligner sur les objectifs des commanditaires et peut contenir les composantes suivantes :

- Exécution des obligations : réglementations de *monitoring* (mesurages techniques ; enquêtes de satisfaction des clients) ; sanction par baisse de l'indemnité (prestations non fournies), sanctions (mauvaises prestations), *boni* (prestations supérieures aux prescriptions). Ce genre d'incitations requiert que la performance visée par l'incitation soit d'une part mesurable et d'autre part influençable par l'ET. Complément par réglementations de la collaboration des commanditaires et des ET pour améliorer la performance.
- Rentabilité : étalonnage des performances de l'évolution des coûts par rapport aux coûts de la même prestation par le passé ; calcul de la convention d'objectifs et de la convention d'offre selon l'approche *open-book* (cf. ZVV) ; audit indépendant des coûts par des contrôleurs externes ; publication de la convention d'objectifs et des réglementations financières ; droit des commanditaires d'exiger des mesures pour atteindre les objectifs de rentabilité, droit des commanditaires de céder les prestations à une ET tierce si les objectifs de rentabilité sont manqués nettement et durablement. Un processus qualifié est obligatoire : il prévoit le perfectionnement coopératif des objectifs de rentabilité et contient l'analyse et la mise en œuvre du développement de la rentabilité, des mesures appropriées d'amélioration et la prise en compte des effets des exigences sur la performance et la qualité ainsi que des variations de coûts, par exemple par investissements.
- Résultat et qualité interne : Bonus pour bons ou très bons résultats sur les objectifs convenus; configuration correcte sous forme de processus de la négociation annuelle des objectifs concrétisés (le cas échéant aussi des mesures) et évaluation des résultats (objectifs de résultats, le cas échéant mise en œuvre des mesures ; év. aussi satisfaction des commanditaires).

Ainsi qu'en processus parallèle aux conventions

- Transparence : étalonnage des performances d'après une méthodologie uniforme pour toute la Suisse ; résultat : comparaison avec le niveau moyen de coûts et de subventions (par unité de prestation produite /par citoyen, par vkm). Cela ne permet pas d'atteindre une évaluation spécifique de la rentabilité, car elle est trop influencée par les particularités locales. L'étalonnage national des performances peut en revanche fournir une comparaison de la rentabilité au sens d'efficacité des fonds publics, par exemple du point de vue de la disponibilité de l'offre de prestations (étendue de l'offre de prestations par franc d'impôts), le financement du TRV en franc d'impôts par citoyen/ne ou le degré de subventionnement (franc d'impôts par vkm). Par ailleurs, il peut donner des indices pour des analyses spécifiques approfondies de la rentabilité. Parallèlement, on pourrait envisager de rendre les acquis transparents et de les primer une fois par an dans un palmarès suisse (innovations, performance particulièrement bonne, qualité du service, développements particulièrement positifs).

Annexe 4 : données sur le TRV suisse

