



Réforme du transport régional de voyageurs (TRV) : Bases d'une décision sur les grandes lignes à adop- ter

Projet commun de la Confédération et des cantons

22 août 2017

Rapport succinct



Référence du dossier : BAV-313.00-00003/00006/00009/00003/00016

COO. 2125. 100. 2. 10104641



Référence du dossier : BAV-313.00-00003/00006/00009/00003/00016

Impressum

Responsabilité générale : Pilotage et direction générale du projet Réforme du TRV
Auteur : Christoph Herren, chef de projet
Participation : Chefs et membres de la direction générale du projet, de l'équipe de projet et des projets sectoriels
Soutien : Felix Walter et Marcel Buffat, Ecoplan, Project Office
Photo de couverture : Dominik Maurer, OFT
Titre : Réforme du transport régional de voyageurs (TRV) : Bases d'une décision sur les grandes lignes à adopter

Le présent document est un résumé du rapport relatif à la réforme du transport régional de voyageurs, dont le volume est de 50 pages, et qui est également disponible en français et en allemand.

Le présent rapport a été rédigé sous la responsabilité de l'organisation de projet. Il ne reflète donc pas nécessairement la position du DETEC ou de la CTP. Par ailleurs, il n'engage en rien les institutions auxquelles appartiennent les membres de l'organisation de projet.

Principales abréviations

CTP	Conférence des directeurs cantonaux des transports publics
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
ET	Entreprise de transport
FIF	Fonds d'infrastructure ferroviaire
LTV	Loi du 20 mars 2009 sur le transport de voyageurs (RS 745.1)
OFT	Office fédéral des transports
TRV	Transport régional de voyageurs
TP	Transports publics
ZVV	Zürcher Verkehrsverbund



1 Contexte et marche à suivre

Le transport régional de voyageurs (TRV) assure la desserte de base des régions par les transports publics. En moyenne, les passagers financent à l'heure actuelle à peine la moitié des coûts, tandis que l'autre moitié est prise en charge par la Confédération et les cantons en tant que commanditaires des offres en TRV ; ils se partagent cette part à raison de 50 % (soit env. 950 millions de francs chacun en 2017), quoique les parts fédérales s'étendent actuellement de 27 à 80 %, selon le canton concerné.

Les dernières années ont montré que le système peut encore être optimisé. Le financement de certaines offres n'a pu être réglé que tardivement. De plus, certaines interfaces sont complexes et il manque des incitations à davantage d'efficacité. C'est ce qui est également ressorti d'une évaluation de l'Office fédéral des transports (OFT) relative à la procédure de commande¹.

Par ailleurs, la motion 13.3663 du Conseil national et du Conseil des États charge le Conseil fédéral de présenter au Parlement des mesures permettant, d'une part, d'assurer le financement à long terme du TRV et, d'autre part, de mieux coordonner l'offre de transport et les décisions d'aménagement de l'infrastructure.

Sur la base d'un rapport élaboré par un groupe d'experts², le Conseil fédéral et la Conférence des directeurs cantonaux des transports publics (CTP) ont décidé au milieu de l'année 2016 de poursuivre conjointement le projet de réforme et se sont fixé pour but de dresser un projet à mettre en consultation.

Le but de la réforme est d'assurer et de stabiliser à long terme le financement du TRV et de générer des incitations à des gains d'efficacité, afin que la clientèle continue à bénéficier de transports publics régionaux de qualité élevée et que ceux-ci soient supportables financièrement pour la Confédération, les cantons et les passagers. Il faut clarifier des interfaces avec d'autres secteurs des transports et avec l'aménagement de l'infrastructure afin d'améliorer la vue d'ensemble et de simplifier la procédure de commande.

La Confédération et les cantons ont convenu d'une organisation commune du projet et de « valeurs de référence » en matière d'objectifs et de conditions-cadre. La Confédération et les cantons assurent ensemble le pilotage du projet au sein d'un organe directeur politique (nommé « pilotage du projet »). La Confédération, les cantons et, selon les thèmes, les entreprises de transport (ET) élaborent conjointement les contenus dans des projets sectoriels

2 Variantes

2.1 Vue d'ensemble

Trois variantes ont été élaborées à partir des nombreux éléments envisageables pour la réforme :

¹ Ecoplan (2014), *Evaluation Bestellverfahren im Regionalen Personenverkehr* (en allemand)

² Réforme du transport régional des voyageurs en Suisse, passage en revue et recommandations du groupe d'experts (version finale du 27 novembre 2015) et *Reform RPV: Synthese der bilateralen Gespräche des BAV mit wichtigen Akteuren* (version finale du 22 février 2016, en allemand)



- **Variante « Optimisation »** : la Confédération et les cantons continuent de commander et de financer conjointement et par ligne les offres en TRV (bus et chemin de fer) auprès des entreprises ferroviaires et des entreprises de transport par bus. Les critères actuels permettant de statuer sur la participation financière de la Confédération à ces commandes sont adaptés et axés davantage sur des considérations économiques. En sus des actuels crédits d'engagement quadriennaux, la Confédération introduit un nouvel instrument : des déclarations d'intention quant aux moyens financiers prévus pour la période subséquente de quatre ans (sans règle fixe concernant la croissance des crédits).

L'instrument des conventions d'objectifs, grâce auquel la Confédération et les cantons – en tant que commanditaires – fixent de manière contraignante le développement de l'offre et des coûts, en accord avec les entreprises de transport, est en cours de consolidation. Un étalonnage à l'échelle nationale des performances en matière de qualité et de coûts complétera la palette d'instruments utilisés dans le TRV. Actuellement, les bénéfices générés en TRV doivent en partie être affectés à la constitution de réserves ; les entreprises de transport qui se voient adjuger des prestations en TRV dans le cadre d'un appel d'offres pourraient à l'avenir disposer librement des bénéfices, ce qui constituerait une autre incitation à des gains d'efficacité.

Cette variante rend plus prévisible et plus stable le financement fourni par la Confédération, et le processus de commande plus transparent grâce à des critères clairs. Les conventions d'objectifs, l'étalonnage et la possibilité élargie, pour les entreprises, de disposer de leurs bénéfices renforcent l'incitation à augmenter les prestations. Les interfaces de financement dans le système de transports publics restent inchangées et la mise en œuvre est relativement simple, ne nécessitant pas un grand nombre d'adaptations légales.

- **Variante « Séparation partielle »** : l'offre ferroviaire en TRV reste commandée conjointement par la Confédération et les cantons, tandis que l'offre de transport par bus est commandée par les seuls cantons. Cela évite aux cantons de devoir délimiter – tel que c'est le cas actuellement – le TRV (cofinancé par la Confédération) du trafic local (financé par les cantons et les communes) dans le secteur des transports par bus. La Confédération participe à la commande du TRV par bus en versant aux cantons une contribution forfaitaire au lieu d'une contribution par ligne (situation actuelle). La croissance des crédits destinés à ce nouveau « forfait TRV Bus » est indexée à l'aide d'une formule fixe.

Sur la question des conventions d'objectifs, de l'étalonnage et de la possibilité, pour les entreprises, d'utiliser librement leurs bénéfices, la variante « Séparation partielle » est identique à la variante « Optimisation ».

Elle rend, elle aussi, le financement fédéral plus facile à prévoir et plus stable. Dans certaines circonstances, le forfait bus peut ne pas tenir compte des besoins effectifs lors de la commande. Grâce à des critères plus clairs, le processus de commande pour le rail gagne en transparence chez les entreprises, et grâce à la séparation partielle, il gagne en simplicité pour la Confédération. Les conventions d'objectifs, l'étalonnage et la possibilité étendue, pour les entreprises, de disposer de leurs bénéfices renforcent l'incitation à augmenter les prestations. L'interface de financement avec le trafic local disparaît et est remplacée par une autre interface du fait du financement séparé du train et du bus. La mise en œuvre de cette variante est plus exigeante, surtout pour les petits cantons.

- **Variante « Transfert aux cantons seuls »** : l'ensemble de l'offre du TRV est désormais commandée par les cantons. La Confédération participe aux coûts en versant aux cantons une



Référence du dossier : BAV-313.00-00003/00006/00009/00003/00016

contribution forfaitaire indexée au lieu d'une contribution par ligne, comme c'est le cas à l'heure actuelle.

Si elle rend le financement fédéral plus prévisible et plus stable, cette variante n'est toutefois pas nécessairement adaptée au besoin. La Confédération se limite aux standards nationaux pour le processus de commande et les cantons portent seuls la responsabilité de commander aux ET des prestations de TRV. Les incitations à augmenter les prestations dépendent des instruments cantonaux. Les interfaces de financement avec le trafic local disparaissent; toutefois, l'harmonisation entre les cantons et la vue d'ensemble, au sein du domaine ferroviaire, sur l'interaction entre l'infrastructure et le trafic grandes lignes peuvent en pâtir. La mise en œuvre de cette variante ambitieuse est donc exigeante pour les cantons.



Référence du dossier : BAV-313.00-00003/00006/00009/00003/00016

Figure 2-1 : Description succincte des variantes globales

	Optimisation	Séparation partielle	Transfert aux cantons seuls	Éléments rejetés
Répartition des rôles	Comme actuellement, mais avec optimisation du processus de commande	La Confédération et les cantons commandent l'offre ferroviaire conjointement, Les cantons commandent l'offre de transport par bus	Responsabilité des cantons pour toutes les commandes	
	Standards formels (modèles etc.) et de processus (déroulement, délais etc.) pour la procédure de commande, fixés par la Confédération en collaboration avec les cantons			
Coordination des cantons	Rail : Confédération sur la base des plans d'utilisation du réseau; Bus : responsabilité ponctuelle/souple		Ponctuelle, souple, sans prescriptions	Nouvel organe de coordination des cantons
Financement	Comme actuellement, mais avec amélioration et clarification des critères du cofinancement par la Confédération (par ex. davantage de critères orientés sur la rentabilité), pas de forfaits	Participation aux coûts des lignes ferroviaires comme actuellement, Bus : forfait versé aux cantons (forfait bus) ³ (avec conditions minimales d'offre TP)	Pas de participation aux coûts par ligne, versement aux cantons d'un forfait global (avec conditions minimales d'offre TP)	Compensation par un autre moyen, notamment via le FIF
	Cofinancement par ligne : précision de la règle 50 % Forfaits : cette règle tombe			Autres parts de financement
Force obligatoire et instrument de financement	Crédit d'engagement pour 4 ans + déclaration d'intention pour les années 5-8, sans règle fixe de croissance des crédits	– Rail : comme « Optimisation » – Forfait bus : règle fixe (indice)	Règle fixe (indice) : renchérissement et part du PIB inscrits dans la LTV Ainsi, les dépenses sont affectées et un crédit d'engagement est superflu	Intégration du TRV au FIF Fonds TRV
	<i>Amélioration des instruments cantonaux de financement : à examiner</i>			
Commande incitative	– Conventions d'objectifs à moyen terme avec commande annuelle – Étalonage des performances à l'échelle nationale (qualité et coûts) – Utilisation des bénéfices comme actuellement, mais libre en cas de mises au concours		Les différents cantons choisissent les instruments	Mise au concours Indemnités normées Espaces de marché Modèle ZVV

³ Dans un premier temps, les **installations de transport à câbles** et les funiculaires peuvent être considérés comme des chemins de fer, les **bateaux** comme des bus. Il faudra définir plus tard si les **lignes de tram** indemnisées doivent être considérées comme des chemins de fer à voie étroite (comme actuellement) ou comme des bus.



2.2 Évaluation

Figure 2-2 : Principaux avantages et inconvénients des variantes globales

	Optimisation	Séparation partielle	Transfert aux cantons seuls
Séparation des rôles	<ul style="list-style-type: none">+ Collaboration probante (tâche commune) avec la possibilité de différencier le rôle de la Confédération selon l'envergure des cantons- Interdépendances complexes	<ul style="list-style-type: none">+ Rôles plus clairs+ Responsabilité propre des cantons- Complexe pour les cantons de petite taille+ Suppression de l'interface TRV/trafic local+/- Systèmes séparés rail / bus	<ul style="list-style-type: none">+/- Responsabilité aux cantons- Complexe pour les cantons de petite taille+ Suppression de l'interface TRV/trafic local- Harmonisation, par ex. avec le trafic grandes lignes
Financement par la Confédération	<ul style="list-style-type: none">+ Établi+ Critères optimisés et plus clairs- Important travail de détail pour la Confédération lors de la commande conjointe en transport par bus+ Égalité de traitement des moyens de transport+ Commandes harmonisées également en transport par bus	<ul style="list-style-type: none">+ Responsabilité propre des cantons dans le domaine des bus+ Possibilité de traiter le domaine des bus de manière plus autonome- Pas de prise en compte des différents besoins d'aménagement dans le domaine des bus ; par ex. un aménagement ferroviaire rend plus difficile une extension en transport par bus- Peut entraîner une inégalité de traitement (parts rail / bus varient selon les cantons)- La Confédération verse une somme importante mais n'est guère impliquée dans le transport par bus	<ul style="list-style-type: none">+ Incitations justes- Les divers besoins sont peu pris en compte- La fixation du forfait est complexe- La Confédération verse une somme importante mais n'est guère impliquée- Séparation des responsabilités en matière d'infrastructure (Confédération) et d'offre (cantons)
Force obligatoire et instrument de financement fédéral	<ul style="list-style-type: none">+ Fiabilité légèrement améliorée- Incertitudes subsistent (aussi pour les cantons)+ Pilotage possible par le Parlement	<p>Rail : comme « Optimisation » Forfait bus : comme « Transfert aux cantons seuls »</p>	<ul style="list-style-type: none">+ Règles claires+/- Prévisible, mais uniquement si l'indice est défini tôt- Restriction de la souveraineté budgétaire du Parlement
Incitations des commanditaires pour les ET	<ul style="list-style-type: none">+ Le pilotage par les conventions d'objectifs déleste la procédure de commande+ Effet d'un meilleur étalonnage des performances+/- Incitations par l'utilisation des bénéficiaires en cas de mises au concours		<ul style="list-style-type: none">+ Autonomie des cantons- Manque de coordination, notamment pour le rail et les grandes ET- Effet incertain, car mise en œuvre par les cantons incertaine

Vu les avantages et les inconvénients énumérés ci-dessus, et vu les contributions aux objectifs ci-après, les variantes « Optimisation » et « Séparation partielle » sont les plus intéressantes. Les deux variantes sont appropriées et contribuent à résoudre les problèmes-clés, mais elles requièrent encore des vérifications plus poussées.

Les inconvénients de la variante « Transfert aux cantons **seuls** » sont trop grands ; cette variante est présentée par souci d'exhaustivité, bien qu'elle n'ait pas suscité l'approbation et qu'elle ne soit pas approfondie.



Référence du dossier : BAV-313.00-00003/00006/00009/00003/00016

3 Recommandation et suite des travaux

Le 16 août 2017, le pilotage du projet a rendu une décision intermédiaire sur la base du rapport de synthèse.

Il recommande aux mandants, à savoir le DETEC et la CTP, de poursuivre la concrétisation des deux variantes « Optimisation » et « Séparation partielle » en vue de la consultation, et d'approfondir, dans ce contexte, les questions à résoudre.

Une décision devrait être prise début 2018 à propos de la variante (des variantes) à retenir pour la consultation, compte tenu des travaux d'approfondissement. L'ouverture de cette consultation est prévue pour fin 2018.