



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



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



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 **Bases d'une décision sur les grandes lignes à adopter**

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.

Suivi des versions / remaniements :

Version	Remarque	Auteur	Date
0.0.2	Structure, approuvée par la direction générale de projet (DGP)	C. Herren / F. Walter	24.02.17
0.1.0	Bilan intermédiaire – version envoyée à l'équipe de projet (EP) et à la DGP	C. Herren / F. Walter	03.04.17
0.2.3	Projet destiné à l'EP et à l'atelier DGP/EP	C. Herren / F. Walter	12.05.17
0.3.6	Projet révisé destiné à la DGP	C. Herren / F. Walter	29.05.17
0.4.7	Révision après DGP, y c. inputs de l'OFT	C. Herren / F. Walter	12.06.17
0.4.8	Version destinée à l'EP	C. Herren	14.06.17
0.5.3	Version destinée à la DGP, adaptée après réunion de l'EP	C. Herren / F. Walter	22.06.17
0.6.3	Version intermédiaire à usage interne	F. Walter / P. Breuer	06.07.17
0.6.4	Version destinée au pilotage du projet	C. Herren / P. Breuer / F. Walter	18.07.17
1.0	Version définitive selon décision PP	C. Herren	22.08.17



Table des matières

Table des matières.....	3
Résumé	4
1 Introduction : contexte et objectifs	5
1.1 Rappel des faits	5
1.2 Mesures à prendre et objectifs	5
1.3 Valeurs de référence de la réforme	7
1.4 Liens transversaux.....	8
2 Marche à suivre : organisation du projet et méthodologie	8
2.1 Organisation du projet.....	8
2.2 Marche à suivre et état des travaux.....	9
2.3 Perspective.....	9
3 Bases issues des projets sectoriels : éléments de réforme envisageables	9
3.1 Projet sectoriel A : incitations	9
3.2 Projet sectoriel B : financement.....	14
3.3 Projet sectoriel C : rôles	21
3.4 Décision-clé (projets sectoriels B / C) Répartition des rôles lors de la commande et du financement.....	25
4 Constitution de variantes à partir des éléments.....	29
4.1 Constatations générales.....	29
4.2 Constitution de variantes globales	30
4.3 Évaluation.....	33
4.4 Bilan et recommandation.....	35
4.5 Questions à résoudre et besoin de concrétisation.....	36
4.6 Suite des travaux	37
5 Proposition [après réunion du PP : décision].....	38
ANNEXE	39
6 Critères.....	39
7 Documents, sources et abréviations.....	43
7.1 Abréviations utilisées dans le rapport de synthèse et dans les projets sectoriels.....	43
7.2 Documents liés au projet et aux travaux préalables	44
8 Participants à l'organisation du projet	45



Résumé

L'organisation de projet de la Confédération et des cantons chargée de réformer la procédure de commande en transport régional de voyageurs (TRV) propose d'élaborer un projet du Conseil fédéral à mettre en consultation en se basant soit sur la variante « Optimisation » soit sur la variante « Séparation partielle ». Les deux variantes développent le système actuel.

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 de transport par bus et ferroviaires. 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).

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 cantons seuls. 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.

Les **deux variantes** ont pour but de consolider 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. Un étalonnage à l'échelle nationale des performances en matière de qualité et de coûts créera de nouvelles incitations à fournir des prestations efficaces en 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.

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.

Plusieurs points des deux variantes seront approfondis au cours des prochains mois. Puis le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC), en tant que représentant de la Confédération, et la Conférence des directeurs cantonaux des transports publics (CTP), en tant que représentante des cantons, décideront de la direction générale à adopter ; c'est sur cette base que le projet à mettre en consultation sera élaboré d'ici à la fin du premier semestre 2018 ou à la fin de 2018.



1 Introduction : contexte et objectifs

1.1 Rappel des faits

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. Le Conseil fédéral devra aussi présenter des mesures destinées à harmoniser et simplifier la procédure de commande de manière à accroître la force obligatoire des engagements et la sécurité de planification tant pour les commanditaires que pour l'entreprise de transport (ET). Pour le DETEC, la réforme du TRV a une grande priorité.

Ainsi, l'OFT a lancé la première phase du présent projet en 2014 et il a mis en place un groupe d'experts. Le rapport de ce groupe a été traité le 29 avril 2015 avec le concours de partenaires importants puis il a été finalisé en fonction des réactions.²

Le 7 avril 2016, l'assemblée plénière de la Conférence des directeurs cantonaux des transports publics (CTP) a accepté de poursuivre conjointement les travaux, au sens du document « Réforme du TRV, Points essentiels / base de discussion en vue de la suite des travaux » (version du 19 avril 2016).

Les valeurs de référence qui ont été élaborées avec le concours de la CTP et qui ont été intégrées à la décision du Conseil fédéral du 22 juin 2016 (cf. ch. 1.3) constituent la base des travaux liés au projet à mettre en consultation (phase 2 : « Conception »). Les recommandations des experts formulées dans le rapport final du 27 novembre 2015 seront aussi prises en compte dans les travaux ultérieurs.

Le but de la phase « Conception » est de dresser un projet à mettre en consultation.

1.2 Mesures à prendre et objectifs

La Confédération, les cantons et les entreprises de transport reconnaissent la nécessité de développer et de réformer le système actuel de commande du TRV.

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)

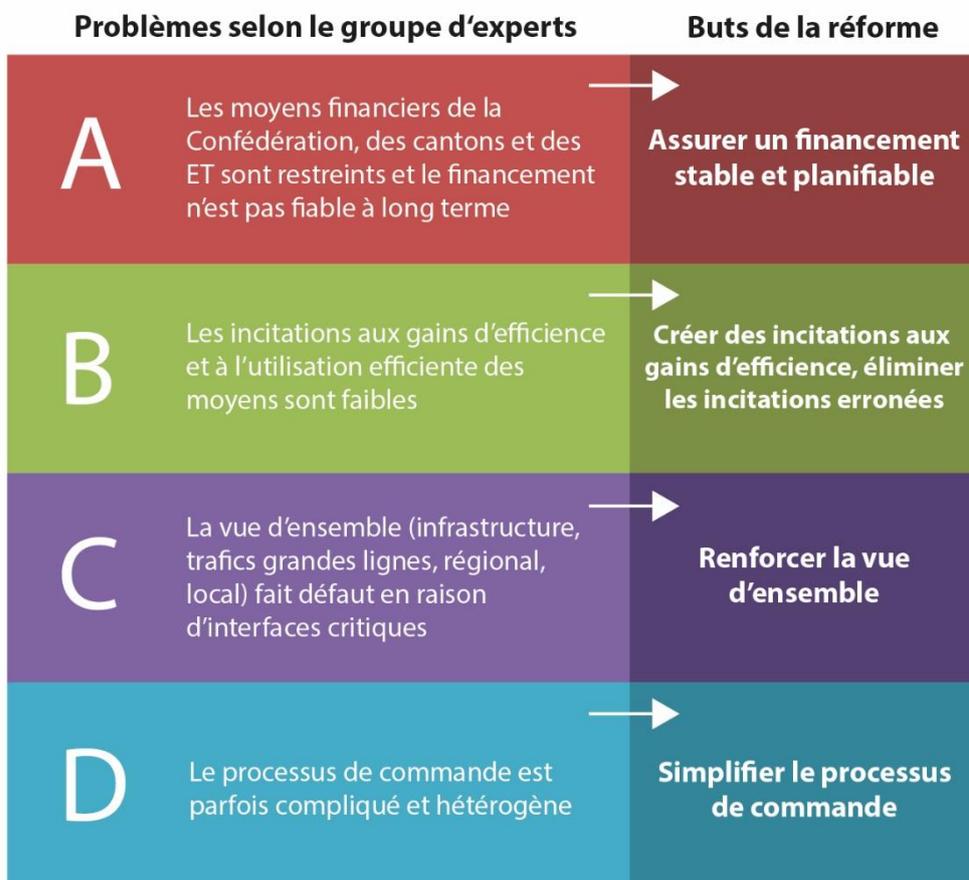


Les raisons principales sont :

- Du point de vue de différents acteurs, Le **financement** actuel du TRV n'est pas assez fiable ;
- Il n'y a que peu d'**incitations** à des gains d'efficacité et à une utilisation efficace des moyens financiers ;
- La **vue d'ensemble** sur l'aménagement de l'infrastructure, le trafic grandes lignes (TGL), le trafic régional (TRV) et le trafic local (TL) est partiellement entravée par des interfaces critiques ;
- Le **processus de commande** actuel est parfois compliqué et n'est pas appliqué de manière uniforme.

Le **but suprême** de la Confédération et des cantons est de fournir à la population et à la clientèle des transports publics (TP) qui restent de qualité et fiables et qui soient supportables financièrement par la Confédération, les cantons et les passagers. À partir des problèmes susmentionnés et de ce qui fonctionne bien actuellement et qu'il s'agit de conserver, la Confédération et les cantons ont convenu des points essentiels ou valeurs de référence ci-après en vue d'une réforme du TRV ; ces valeurs de référence décrivent les objectifs et les conditions-cadre. Les objectifs ont de plus été concrétisés et différenciés sous forme de **critères** (cf. annexe, p. 39). Les problèmes cruciaux et les objectifs principaux sont présentés de manière très simplifiée à la figure Figure 1-1.

Figure 1-1 : Problèmes cruciaux selon le groupe d'experts et principaux objectifs de la réforme





1.3 Valeurs de référence de la réforme³

Tâche liée : La Confédération et les cantons reconnaissent que le TRV est une tâche commune et que les contributions des pouvoirs publics doivent continuer d'être versées conjointement. La réforme du TRV doit aider à exploiter les synergies et à augmenter l'efficacité. La part financée par la Confédération doit, à l'avenir également, refléter la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons et elle doit tenir compte du besoin accru de moyens financiers. Dans le cadre des travaux, il convient d'examiner comment l'équivalence fiscale pourrait être renforcée par un désenchevêtrement partiel, notamment au niveau opérationnel.

Prévisibilité : La Confédération et les cantons s'engagent en faveur d'une planification de l'offre prévisible et fiable et d'un financement calculable. Il y a lieu de vérifier des alternatives à la clé de répartition de la part fédérale et au versement des fonds aux entreprises de transport : versement direct de la part fédérale aux cantons (contributions globales), dynamisation de la part fédérale à l'aide de facteurs exogènes (y c. une clé permettant de prendre en compte la dynamique de la croissance du TRV), compensation sur l'apport des cantons au FIF avec une évolution financière équivalente.

Stabilité : La Confédération et les cantons veillent à ce que les décisions en matière d'offre ou de transport et d'aménagement des infrastructures soient cohérentes et fondées sur des bases durables et stables ainsi que sur des conditions-cadre claires. Le projet de réforme du TRV ne vise pas à faire des économies au niveau fédéral. Il y a lieu de vérifier les instruments potentiels d'un financement plus stable, notamment un crédit de 4 ans engageant la Confédération et les cantons, des crédits à long terme (au moins quadriennaux) avec les entreprises de transport et des instruments à long terme dans le cadre de l'aménagement de l'infrastructure. Selon la forme que prendront les contributions fédérales, la Confédération pourrait revoir sa position quant à l'utilité des crédits d'engagement.

Équité : La Confédération et les cantons reconnaissent l'importance de liaisons de transport bien aménagées pour l'ensemble de la Suisse. Compte tenu des différents types d'espaces de mobilité ainsi que des besoins de la population et de l'économie, les cantons doivent être traités avec équité (entre autres afin de garantir le service public) et les orientations de développement définies dans le Projet de territoire Suisse être soutenues. La Confédération et les cantons œuvrent de manière à éliminer les incitations inopportunes.

Transparence : La Confédération et les cantons veillent à la transparence des coûts du TRV. Ils mettent en place un système d'étalonnage uniforme des performances en termes de qualité et de coûts qui permette des comparaisons réelles et qui soutienne les cantons dans leurs négociations avec les ET et dans l'application d'instruments incitatifs.

Incitations à la performance : La Confédération et les cantons s'engagent afin que les ET soient récompensées de manière adéquate pour de bonnes performances et sanctionnées en cas de mau-

³ Repris de : DETEC et CTP (2016) : Réforme du TRV ; Points essentiels / base de discussion en vue de la suite des travaux.



vaises performances. Il s'agit d'appliquer systématiquement les conventions d'objectifs. Il faut envisager un système de bonus-malus axé sur les performances ou d'autres incitations, afin de récompenser les ET qui obtiennent de bons résultats. Il faut également étudier les possibilités de sanctionner les ET lorsque les objectifs ne sont pas réalisés. Il y a lieu de vérifier la future structure des possibilités que les ET auront de faire des bénéfices.

Simplicité et clarté : La Confédération et les cantons créent des processus simples et clarifient les tâches au sein des processus. L'objectif est de concentrer la procédure de commande sur l'essentiel. Il faut clarifier les tâches, les compétences et les responsabilités. La vision globale du point de vue du client – et, partant, des espaces de mobilité – relève de la compétence des cantons. Il s'agit de déceler les points qui requièrent des prescriptions ou standards nationaux et où la Confédération doit jouer un rôle de coordinateur. Les cantons présentent la manière dont ils conçoivent le renforcement de leur rôle de commanditaires et indiquent quelle coopération intercantonale est judicieuse et nécessaire (par ex. égide d'un canton pour les lignes intercantionales).

1.4 Liens transversaux

Parallèlement au présent projet de réforme et au sens de mesure anticipée, les Chambres fédérales ont alloué au TRV un crédit d'engagement en mai 2017, instaurant ainsi un nouvel instrument.

Des discussions ont également lieu sur divers thèmes qui touchent le TRV, notamment sur la concession en trafic grandes lignes, sur l'organisation de l'infrastructure ferroviaire (OBI) et sur le paysage tarifaire. Les liens transversaux nécessaires ont été créés au sein des projets sectoriels.

Depuis 2017, la Confédération et les cantons se penchent sur une éventuelle « RPT II », autrement dit sur une nouvelle réforme de la répartition des tâches et du financement. Le TRV est un sujet qui pourrait donner lieu à un transfert des tâches et du financement. En cas de réforme, il est clairement prévu de s'appuyer sur les travaux liés au présent projet. L'intégration de la réforme du TRV au sein d'un projet « RPT II » donnerait la possibilité de compenser dans d'autres tâches des déplacements des charges financières. Dans un premier temps, la réforme du TRV sera traitée comme projet isolé, mais elle pourrait être intégrée à un paquet plus général de mesures.

2 Marche à suivre : organisation du projet et méthodologie

2.1 Organisation du projet

La Confédération et les cantons ont convenu d'une organisation commune du projet. La Confédération implique les cantons dans la réforme du TRV à titre de partenaires égaux. Ensemble, ils assurent le pilotage du projet au sein d'un organe directeur politique ad hoc. La direction du projet est assurée par l'OFT. La Confédération, les cantons et, selon les thèmes, les ET élaborent conjointement les contenus dans des projets sectoriels.



2.2 Marche à suivre et état des travaux

Le projet a été lancé en octobre 2016. Pour tous les projets sectoriels, les éléments envisageables pour la réforme ont été définis dans un large passage en revue puis présentés sous forme de « tableaux morphologiques ». Certains éléments ont déjà été réunis en variantes ; dans certains cas, cela ne s'est pas révélé opportun, par ex. lorsque des éléments peuvent être choisis indépendamment des autres.

La direction générale du projet (DGP) a pris connaissance des différents rapports sur les trois projets sectoriels élaborés en responsabilité propre de chaque projet. Elle a aussi traité le présent rapport de synthèse lors de plusieurs réunions avant d'adopter la présente version le 5 juillet 2017 à l'attention du pilotage du projet.

Sur la base des explications et des propositions de la DGP, le pilotage du projet a choisi, le 16 août 2017, les propositions à soumettre aux mandants du projet, c.-à-d. au DETEC et à la CTP, en vue d'une première consultation sur les grandes lignes à adopter pour la suite des travaux (cf. chap. **Error! Reference source not found.**, p. **Error! Bookmark not defined.**).

2.3 Perspective

- En automne 2017, le DETEC et la CTP prendront position sur les recommandations. Le pilotage du projet traitera ces prises de position et planifiera la suite des travaux à fin novembre 2017.
- Les travaux se poursuivront compte tenu des décisions sur les grandes lignes à adopter (« phase d'approfondissement »).
- Une consultation préalable des cantons est prévue au printemps 2018, suivie de la consultation officielle qui aura lieu vraisemblablement après les vacances d'été 2018.

3 Bases issues des projets sectoriels : éléments de réforme envisageables

Ce chapitre présente les bases élaborées au sein des projets sectoriels et les différents éléments de réforme. **La constitution de variantes globales et leur évaluation se trouve au chap. 4 (p. 29).**

3.1 Projet sectoriel A : incitations

Ce projet sectoriel étudie de quelle manière les conditions-cadre peuvent être modifiées afin de générer des incitations plus fortes à fournir de meilleures prestations et à diminuer les coûts. Il faut aussi réduire les incitations inopportunes dans le système actuel et encourager l'action entrepreneuriale des entreprises de transport (ET).

Au total, six variantes ont été dressées et évaluées.



Figure 3-1 : vue d'ensemble des variantes (les éléments marquants d'une variante sont surlignés en bleu)

	Variante 1 – Mises au concours	Variante 2 – Conventions d'objectifs avec libre utilisation des bénéfices	Variante 3 - Conventions d'objectifs avec restrictions d'utilisation des bénéfices (statu quo+)	Variante 4 – Indemnités normées	Variante 5 – Espaces de marché	Variante 6 – ZVV: concessionnaires responsables du marché (ERM) avec mandataires de transport (MT)
A. Situation de concurrence	Rail et bus : mises au concours (norme)	Comme actuellement : adjudication directe, mises au concours dans certains cas (domaine des bus)			Adjudication directe ou mises au concours	Adjudication directe plus mise au concours au niveau des MT
B. Objet de l'adjudication	Ligne : base du décompte effectif, étalonnage des performances, répartition de l'indemnité pour les lignes intercantionales, données (par ex. contributions FIF) => Commande par ligne Faisceau de lignes : planification de l'offre, mise au concours/convention d'objectifs => Adjudication/convention d'objectifs par faisceau de lignes, par lignes isolées uniquement dans des cas exceptionnels				Espaces de marché	Espaces de marché (adjudication directe aux ERM) et mise au concours / adjudication directe de lignes (ou faisceaux de lignes) aux MT
C. Marge de manœuvre des ET	<ul style="list-style-type: none"> – Coûts – Qualité – Innovation – Structure de l'organisation – Moyens d'exploitation – Recettes (tarifs, diffusion, marketing) (dans le cadre du SD / des communautés) – Possibilité de présenter des variantes d'entreprises / participation au développement de l'offre 				En sus : - Définition / développement de l'offre par les ET	MT : - Coûts, qualité, innovation, structure de l'organisation, moyens d'exploitation De plus, ERM dans l'espace de marché : - Participation à la politique de tarification et à la planification de l'offre - Marketing
D. Objectifs	Qualité, offre / prestation <i>Option : satisfaction des commanditaires</i>	Coûts, recettes (ou objectif d'indemnisation des coûts non couverts), qualité (ponctualité, satisfaction, sécurité) et offre / prestation <i>Option : satisfaction des commanditaires</i>		Qualité, offre / prestation <i>Option : satisfaction des commanditaires</i>	Coûts, qualité (ponctualité, propreté), offre / prestation	Coûts, qualité (ponctualité, propreté), offre / prestation
E. Définition de la réalisation des objectifs	Valeurs standard (définies dans la mise au concours)	<ul style="list-style-type: none"> – Comparaison interne (pertinente pour le bonus) et – Comparaison transversale avec des ET/valeurs standards, étalonnage des performances (<i>comply or explain</i>) 			Valeurs standard (définies préalablement)	Comparaison interne et valeurs standard (standard minimal)



	Variante 1 – Mises au concours	Variante 2 – Conventions d'objectifs avec libre utilisation des bénéfices	Variante 3 - Conventions d'objectifs avec restrictions d'utilisation des bénéfices (statu quo+)	Variante 4 – Indemnités normées	Variante 5 – Espaces de marché	Variante 6 – ZVV: concessionnaires responsables du marché (ERM) avec mandataires de transport (MT)
F. Incitations matérielles						
a. Possibilité de générer des bénéfices	Possible dans le cadre de la soumission	Comme actuellement : en principe pas prévue, mais possible au cas par cas lors d'écarts par rapport au plan. Similaire à la variante 1 pour les prestations (de bus) mises au concours		Uniquement pour les ET qui n'atteignent pas les coûts standard	Marge de bénéfice possible dans l'offre	
b. Utilisation des bénéfices	Libre		Comme actuellement, libre en cas de mise au concours	Libre		
c. Autres	<i>Option: bonus / malus basé sur les critères de mise au concours</i>	<i>Option: bonus / malus basé sur une comparaison interne</i>	Bonus /malus basé sur une comparaison interne	<i>Option: bonus / malus basé sur une comparaison interne ou des valeurs standard</i>	-	<i>Option : bonus / malus basé sur une comparaison interne</i>
G. Incitations matérialisables	aucune	Prolongation de contrat			aucune	Prolongation de contrat
H. Incitations immatérielles	Étalonnage des performances à l'échelle nationale (qualité)	Étalonnage des performances à l'échelle nationale (qualité et coûts, sans publication officielle) <i>Option : transparence grâce à la publication de la réalisation des objectifs de qualité, des coûts et des recettes</i>		Étalonnage des performances à l'échelle nationale (qualité)	Étalonnage des performances à l'échelle nationale (qualité)	Publication de la réalisation des objectifs
I. Dédommagement de base	Budget global avec mécanisme d'adaptation basé sur les coûts non couverts, inclus dans la convention d'adjudication ou d'objectifs (contrat net) <i>Option : centime d'innovation pour financer des projets innovants</i>			Indemnités normées basées sur les indemnités moyennes par km d'offre	Indemnisation sur la base de l'offre y c. prise en compte d'une marge de bénéfice	Budget global basé sur les coûts (contrat brut ; les produits vont à l'ERM)
J. Commande	1 an : court terme pour fixer définitivement l'horaire et les recettes (mesures tarifaires et clé) et donc l'indemnité				4 ans	1 ou 2 ans
K. Rapport à moyen / long terme	Convention d'adjudication (10 ans)	– Conventions d'objectifs (4 - 10 ans) – Év. convention d'adjudication (10 ans)			Contrat-cadre (par ex. 12 ans)	– ERM : contrat de collaboration (10 ans) – MT : convention d'adjudication (10 ans)

Au sein du projet sectoriel A, les avis sur les différentes variantes sont restés partagés, mais une nette majorité s'est prononcée en faveur des variantes 2 et 3 pour les motifs suivants :



- La grande majorité est favorable à ce que le pilotage par **conventions d'objectifs** soit généralisé ; il s'agit dans les deux variantes d'un élément de pilotage nouveau et important dans la collaboration entre commanditaires et ET (voir encadré). Il permet d'influer sur la qualité, les coûts et les innovations. Les conventions d'objectifs fixent des repères notamment en matière d'offre et d'évolution des coûts et déterminent ainsi le cadre de la commande. Cela permet un degré d'engagement plus élevé.
- Les conventions d'objectifs doivent faire l'objet d'une **procédure de commande annuelle** et non biennale ; cela étant, l'interaction des conventions et des commandes reste à approfondir. Cela s'explique principalement par le fait que la procédure biennale donne lieu à de trop nombreuses adaptations des offres, ce qui ne simplifie pas la procédure (voir encadré pour des commentaires plus détaillés).
- Il faut mettre en place un **étalonnage des performances** qui puisse être utilisé dans les conventions d'objectifs et dans la procédure de commande.
- La **variante 3** règle l'utilisation actuelle des bénéfices de manière assez restrictive, mais cette utilisation serait libre en cas de mises au concours. À cela s'ajoute un **système de bonus-malus**.
- La **variante 2** est très similaire, mais elle prévoit une libre utilisation des bénéfices, tandis que le système de bonus-malus serait optionnel. La libre utilisation des bénéfices donne aux ET un peu plus de marge de manœuvre (qu'elles considèrent encore comme faible) ; certains commanditaires sont sceptiques et y voient une incitation plus forte à estimer, dans les offres, des recettes trop faibles et des coûts trop élevés. En fin de compte, le but et les possibilités de générer des bénéfices restent controversés. Tant qu'il n'y a pas de concurrence, les commanditaires ne voient guère de raison d'élargir les possibilités de générer des bénéfices, sauf dans la perspective d'innovations. C'est pourquoi la DGP s'est prononcée contre cette variante.

Les « **conventions d'objectifs** » devraient s'inspirer des exemples positifs (par ex. CarPostal Région Suisse centrale ; RER zurichois/CFF), mais elles devraient être introduites systématiquement dans tous les cantons et un contenu minimal à définir à l'échelle nationale devrait y figurer. Le but est que les commanditaires et les ET conviennent des points-cadre de l'évolution à moyen terme de l'offre et des coûts.

Cela signifie que les conventions d'objectifs fixent l'offre et toutes les adaptations déjà connues de l'offre, d'une part, et l'évolution souhaitée des coûts, d'autre part. Les valeurs-cible sont calculées chaque année sur la base d'indices définis et de valeurs-seuil en vue de l'adaptation des taux de coûts en cas de modification de l'offre. Simultanément, d'autres objectifs peuvent être fixés, comme par ex. l'évolution souhaitée de la qualité.

Les conventions d'objectifs constituent ensuite le cadre et la base des offres lors de la procédure annuelle de commande. Les « négociations » des offres annuelles en seront simplifiées et pourront se limiter à l'évolution des recettes, qui dépend fortement de facteurs exogènes, et à des modifications à court terme de l'offre. L'indemnité sera fondée sur les coûts fixés dans les conventions d'objectifs et sur les recettes à négocier annuellement. Les entreprises de transport porteront davantage les risques et les chances. La procédure annuelle de commande peut ainsi rester simple ; les négociations, parfois de longue haleine, sur l'évolution des coûts devraient alors être superflues. La durée des conventions d'objectifs (au moins 4 ans, au plus 10 ans) reste à définir.

Une solution envisageable serait de conclure la convention d'objectifs pour 4 ans, de manière similaire au crédit d'engagement, et d'y ajouter une perspective moins contraignante pour les quatre années suivantes. Ce nouveau « plan à moyen terme » pourrait alors servir de base lors de la fixation du crédit d'engagement suivant. L'expérience a toutefois montré qu'en 4 ans, des modifications importantes



peuvent intervenir (report et / ou modification d'aménagements de l'offre, changements au niveau du matériel roulant), de sorte qu'une mise à jour est nécessaire dans tous les cas.

Motifs du passage de la procédure biennale à une procédure de commande annuelle

Les hypothèses émises lors de l'introduction de la procédure biennale de commande se sont avérées inexactes et l'expérience n'est pas concluante. Ainsi, en 2012/2013, du fait de la révision du prix du sillon à fin 2012, il a fallu exécuter deux procédures annuelles. En 2014/2015, une augmentation à court terme des tarifs a entraîné la modification d'une grande partie des offres. Les conventions 2016/2017 n'ont également pu être conclues que sous réserve de mesures tarifaires.

Les points suivants plaident en faveur d'une procédure annuelle :

- L'hypothèse selon laquelle les offres sont stables durant deux ans et les modifications ont lieu lors des « grands » changements d'horaire n'a pas été confirmée. Pour la période 2018/2019, des modifications importantes sont prévues pour 2019 (Suisse orientale, RER zurichois).
- Le travail occasionné par la procédure de commande peut être diminué plus facilement en concluant des conventions d'objectifs qui fixent à moyen terme l'évolution des coûts et de l'offre.
- Les procédures d'établissement de l'horaire et d'attribution des sillons sont étroitement liées à la procédure de commande et sont, elles aussi, annuelles.
- Dans la procédure biennale, les plans d'utilisation du réseau, nouvel instrument, et la modification des priorités qui en résulte soulèvent des incertitudes quant à la seconde année d'horaire : on ignore notamment si les sillons requis pour les trains circulant aux heures de pointe (« trains HDP ») seront disponibles ; il faut par conséquent émettre des réserves dans les conventions et s'attendre à des adaptations des conventions d'offre.
- L'estimation de l'évolution des recettes pour la seconde année pose des problèmes majeurs : certaines clés de répartition sont recalculées annuellement aussi bien dans le service direct (SD) national que dans de nombreuses communautés tarifaires régionales. C'est précisément l'importante clé de répartition concernant les abonnements généraux (AG) qui est sujette à des fluctuations considérables d'année en année. Comme les clés de répartition ne sont pas connues au moment de la remise de l'offre, les ET ont tendance à prévoir des marges de sécurité dans leurs offres.
- Tout comme les clés de répartition, les mesures tarifaires pour la seconde année ne sont pas connues. Une procédure annuelle permet aussi de remédier plus facilement à des difficultés de financement grâce à des augmentations des tarifs.

Le groupe chargé du projet sectoriel A estime que les variantes suivantes peuvent être abandonnées :

- Variante 1 « Mises au concours » (également dans le domaine ferroviaire) : cette variante est difficile à mettre en œuvre dans le système suisse, axé sur la collaboration, en particulier du fait de la complexité des procédures de mise au concours. De plus, elle dépasse le cadre du mandat et n'a aucune chance de passer au niveau politique.
- Variante 5 « Espaces de marché » : cette variante donne aux ET davantage de responsabilité en termes d'offre. Elle n'est pas considérée comme acceptable notamment par les représentants des cantons au sein du projet sectoriel A, car le système actuel (les pouvoirs publics en tant que commanditaires ou mandants) a fait ses preuves et les parties impliquées refusent de transférer une



partie de cette tâche aux ET. Cette variante aurait pour conséquence que plusieurs cantons devraient s'organiser en tant que commanditaires dans un espace de marché, ce que les commanditaires considèrent comme trop complexe et que les ET estiment non praticable.

Seule une minorité au sein du projet sectoriel A s'est prononcée en faveur des deux variantes suivantes :

- Variante 4 (indemnisation normée) : des réserves ont été émises quant à la faisabilité, parce que la situation initiale varie fortement d'une ligne à l'autre et qu'il est difficile, aux niveaux spécialisé et politique, de fixer des coûts ou des indemnités normés. Le ZVV, par exemple, est également parvenu à cette conclusion, raison pour laquelle il mise actuellement sur un étalonnage des performances. Un système de coûts normés pourrait cependant générer de fortes incitations à optimiser les coûts. Les conventions d'objectifs pourraient ainsi contenir des éléments d'une conception de coûts normés basés sur l'étalonnage des performances, par exemple sous forme de prescriptions en matière de gains d'efficacité. Bien que ce modèle soit attrayant, la DGP a rejeté cette variante en raison des difficultés de mise en œuvre ; elle préfère un étalonnage des performances en combinaison avec les conventions d'objectifs.
- Variante 6 : cette variante correspond au modèle appliqué actuellement par le ZVV, à savoir la concurrence à l'échelon des prestations (mandataires de transport). Cette variante est onéreuse pour les commanditaires. Les ET ne sont plus responsables des recettes. Ce modèle n'est pas considéré comme approprié pour toutes les régions en Suisse.

Décision-clé du pilotage du projet

- Les travaux se poursuivent sur la base de la variante 3, qui prévoit la libre utilisation des bénéfices uniquement dans les cas liés à une mise au concours et qui introduit systématiquement les conventions d'objectifs pour tous les cantons, avec un contenu minimal fixé à l'échelle nationale.
- Il faut approfondir la question des conventions d'objectifs et de la procédure de commande annuelle ou biennale, de même que la question de la position et de l'interaction de tous les instruments ; il faut aussi clarifier le degré de force obligatoire des différents instruments.
- Lors de l'élaboration du projet, il faut aussi étudier les possibilités d'utilisation des réserves de bénéfices.
- Les autres variantes sont abandonnées.

3.2 Projet sectoriel B : financement

a) Problématique et constatations générales

Le mandat du projet pose les questions-clé suivantes :

- Quels critères appliquer pour définir les contributions fédérales et leur répartition entre les cantons ?
- Selon quels paramètres adapter les contributions fédérales ?
- Quel instrument de financement et quelle durée appliquer aux contributions fédérales ?

Les éléments envisageables sont réunis dans le tableau morphologique ci-après.



Figure 3-2 : tableau morphologique concernant le financement (projet sectoriel B)

PARAMÈTRES	Système actuel		Éléments de réforme Éléments (par ligne) et deux combinaisons envisageables avec les variantes (bleu/vert/jaune)			vert = variante Statu quo plus bleu = variante Forfait bus jaune = pour les deux variantes rouge = éléments rejetés / abandonnés	
	1	2	3	4	5	6	
A Quoi et comment? Objet, conditions et type du cofinancement (part fédérale): par ligne ou forfaitaire	Participation aux coûts des différentes lignes selon les conditions (LTV et OITRV), pas de forfaits	Participation aux coûts de la desserte de base TRV (offre nettement moindre qu'actuellement), le reste étant versé forfaitairement aux cantons	Statu quo plus: comme actuellement, mais critères plus appropriés en tant que condition du cofinancement	Participation aux coûts des lignes ferroviaires comme jusqu'ici, versement aux cantons d'un forfait pour les bus (forfait bus) (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)	Participation aux coûts d'un concept de référence TRV (partant de la situation actuelle avec quelques suppressions ou conditions renforcées), le reste étant versé forfaitairement aux cantons	
B Combien? Part financée par la Confédération	Au total 50% pour les lignes financées (mais différence par canton, cf. C)	Cofinancement par ligne: au total 50%; n'est plus définissable pour le forfait, mais point de départ comme actuellement et adaptation selon lignes C & D	Part fédérale plus élevée pour le rail (par ex. 60%), moindre pour le reste (par ex. 30%), au total env. 50%.	La règle des 50% n'a pas lieu, mais la contribution fédérale totale évolue selon la ligne D	Au total part fédérale réduite (< 50%) avec autre compensation versée aux cantons (par ex. RPT 2, FIF)	50% de manière uniforme pour tous les cantons	
C Répartition? Plafond financier (mio CHF) par canton et parts de financement fédéral (%) par canton	<i>TRV entier:</i> <i>Rail seul:</i> Quote-part cantonale (adaptation générale + individuelle) et parts fédérales (%) selon la densité de population (formule: annexe I OITRV)	Plafond ou forfait à fixer selon des paramètres <i>exogènes</i> , par ex. population, emplois, densité etc.	Plafond ou forfait à fixer selon des paramètres <i>endogènes</i> , par ex. Vkm, rail-km, etc.	<i>Uniquement pour croissance du forfait bus:</i> Plafond ou forfait à fixer selon des paramètres <i>exogènes et endogènes</i>	Pas de plafond, les montants découlent des lignes cofinancées ou, au besoin, des règles de priorisation de la Confédération		
D Adapté comment? Adaptation / dynamisation de la contribution fédérale (en vue de la répartition de la croissance entre les cantons, cf. ligne C)	Décision du Parlement pour 1 an + plan financier (ou budget) pour 4 ans, sans règle fixe	<i>TRV entier:</i> <i>Rail seul:</i> Décision du Parlement pour 4 ans + déclaration d'intention pour les années 5-8, sans règle fixe	Simple adaptation au renchérissement sans croissance réelle	<i>Uniquement pour forfait bus:</i> Règle fixe (indice): renchérissement et part de la croissance du PIB (év. indice inscrit dans la LTV)			
E Quelle forme? Instrument de financement	Budget ordinaire (annuel)	<i>TRV entier:</i> <i>Rail seul:</i> Crédit d'engagement (4 ans)	Plafond des dépenses	<i>Uniquement pour forfait bus:</i> Dépense affectée (inscrite dans la loi)	Intégration du TRV au FIF	Nouveau fonds TRV distinct	
F Périodicité de l'adaptation des contributions dans l'ensemble et par canton	Annuel	Biennal	Tous les 4 ans (concordance avec le crédit d'engagement)	Tous les 4 ans mais adaptations possibles	Adaptation en cas de modification du concept de référence		
G Durée des contributions fédérales	1 an	2 ans	4 ans	Plus de 4 ans			
H Règles transitoires / atténuation gagnants / perdants	Pas de réglementation explicite	Pas d'atténuation	Pas d'atténuation, mais limiter les écarts	Atténuation avec mécanisme de transition (à définir)			
I Destinataire du paiement	ET	Part par ligne aux ET, forfait aux cantons	Cantons				
K Affectation des moyens financiers	Tous les moyens sont versés par ligne et donc automatiquement affectés	Forfait éventuel également affecté	Forfait éventuel non affecté				



Il en est ressorti ceci :

- Il faut résoudre plusieurs questions-clés largement indépendantes les unes des autres. C'est pourquoi une « évaluation par lignes » s'impose, sous forme de tableau morphologique.
- Pour constituer les variantes, les éléments ne doivent donc pas être impérativement combinés d'une certaine manière ; on a cependant essayé de présenter deux variantes cohérentes. Celles-ci sont présentées en couleur (Statu quo plus : *vert/jaune* ; Forfait bus : *bleu/jaune*), tout en tenant compte des importants liens avec le projet sectoriel C (Rôles), car la répartition des rôles et le financement doivent concorder.
- Les membres du projet sectoriel B ont considéré à l'unanimité que les éléments marqués en *rouge* n'étaient pas appropriés. Les éléments restés en *blanc* ne font pas partie des variantes, mais pourraient également entrer en ligne de compte.
- Les estimations et les avis des membres du projet sectoriel B divergent fortement sur plusieurs points. Pour certaines questions-clés, il n'est dès lors pas possible de formuler une recommandation claire.

Les principales questions-clés du tableau sont présentées ci-après.

b) Question-clé : « Qu'est-ce que la Confédération finance par ligne et que finance-t-elle forfaitairement » ?

À l'heure actuelle, la Confédération cofinance certaines lignes à certaines conditions. Ce système peut être poursuivi (élément A1), mais trois autres éléments entrent en ligne de compte ; le forfait global (A5) n'a pas reçu un grand appui des membres du projet sectoriel B.⁴

⁴ Personne n'a soutenu l'élément A2 « Participation à la desserte de base en TRV » ; il a donc été considéré comme non recommandable. Les membres du projet sectoriel B ont clairement rejeté l'élément « Participation aux coûts d'un concept de référence TRV » ; il est donc abandonné. Les membres du projet sectoriel B sont majoritairement d'avis que l'élaboration et l'examen de ce genre de concept par la Confédération sont trop onéreux, que cela limite la souplesse et contredit l'objectif d'une responsabilité accrue des cantons.

**Figure 3-3 : avantages et inconvénients relatifs au financement par la Confédération (ligne A, projet sectoriel B)**

Élément	Principaux avantages	Principaux inconvénients
A1 : Comme actuellement : participation aux coûts des différentes lignes selon les conditions (LTV et OITRV), pas de forfaits	<ul style="list-style-type: none">– Système global stable et Confédération dans le rôle d'intermédiaire– Responsabilité partagée entre Confédération et cantons– Desserte minimale sur tout le territoire dans tous les cantons– Transparence des prestations grâce à des contributions par ligne	<ul style="list-style-type: none">– Travail détaillé onéreux, en particulier pour la participation la Confédération à la commande en transport par bus– La délimitation TRV / TL reste– Des standards d'offre différenciés géographiquement ne sont que difficilement réalisables
A3 : Statu quo Plus : ⁵ en principe comme actuellement, mais avec amélioration et clarification des critères de cofinancement par la Confédération (par ex. critères davantage orientés sur la rentabilité), pas de forfaits	Cf. A1 et : <ul style="list-style-type: none">– La rentabilité des lignes joue un rôle plus important → plus équitable au niveau de la politique financière– La délimitation du TRV et les critères de cofinancement sont plus clairs (par ex. concernant une suroffre ou le trafic local (TL))– Les cantons acceptent plus facilement les critères	Comme A1
A4 : Participation aux coûts des <i>lignes ferroviaires</i> comme jusqu'ici, versement aux cantons d'un forfait pour les <i>bus (forfait bus)</i> ⁶ (avec conditions minimales d'offre TP)	<ul style="list-style-type: none">– Renforcement de la responsabilité financière des cantons et donc davantage d'incitations à utiliser les fonds de manière efficace et efficiente– Les cantons peuvent commander à eux seuls les lignes (souvent internes) (TRV/TL) et, grâce au forfait versé, assurer aussi bien la desserte minimale qu'une offre différenciée géographiquement– Répartition plus claire des tâches entre Confédération et cantons lors de la commande de transport par bus : les cantons sont seuls responsables, ce qui peut simplifier la procédure concernant les bus– Suppression de la délimitation TL/TRV, souvent problématique	<ul style="list-style-type: none">– Risque que la coordination de l'offre entre rail et bus fonctionne moins bien– Un financement différent rail/bus est complexe, peut générer des incitations inopportunes et contredit une vision du TRV qui soit globale et indépendante des modes de transport– Une définition équitable du forfait est complexe, notamment parce que les parts rail / bus varient fortement d'un canton à l'autre ; il peut en résulter des inégalités de traitement

⁵ Cet élément a été discuté au sein du projet sectoriel B sous le nom de « Statu quo plus » ; cette désignation est reprise dans le présent rapport de synthèse. Comme commenté plus loin, cet élément fait partie intégrante de la variante globale « Optimisation ».

⁶ 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.



Élément	Principaux avantages	Principaux inconvénients
A5 : Forfait global : Pas de participation aux coûts par ligne, versement aux cantons d'un forfait global (avec conditions minimales d'offre TP)	<ul style="list-style-type: none">– Les incitations pour les cantons sont justes : ceux-ci assument la responsabilité principale concernant la rentabilité de leur offre et ils se chargent de l'harmonisation avec les planifications de l'infrastructure, du financement dans leur territoire et des relations avec les ET ; les incitations inopportunes actuelles (OPCTR, contraintes pour la Confédération) sont éliminées– Pour les cantons qui financent le TRV à nettement plus de 50 %, l'équivalence fiscale s'améliore– Commande des TP d'un seul tenant (avec TL mais sans TGL)– La Confédération se retire de la commande, ce qui simplifie le processus de commande	<ul style="list-style-type: none">– La Confédération verse une contribution forfaitaire élevée, n'a pas ou que peu de droit de regard et elle bénéficie de peu de compétence de décision– Il n'y a plus de lien direct entre subvention fédérale et offre de TP– Mise en œuvre onéreuse, il faut notamment mettre en place les ressources et les compétences dans les cantons de petite taille– La fixation du forfait est difficile– Sans la Confédération, les cantons ont des difficultés à maintenir l'exigence d'efficacité auprès des grandes ET

Décision-clé du pilotage du projet

- Les éléments A3 (Statu quo plus) et A4 (Forfait bus) sont les plus intéressants. Il faut les traiter en tenant compte de la question de la séparation des rôles (cf. ch. 3.4). L'élément A5 (Forfait global – cantons seuls) est mentionné par souci d'exhaustivité, mais il n'est pas approuvé.
- Il faut vérifier en profondeur selon quelles règles le forfait doit évoluer afin qu'il puisse s'adapter à l'offre dans un cadre donné. Il faut également tenir compte du fait que la combinaison appropriée des modes de transport peut évoluer à long terme.
- Les autres éléments (A2 et A6) sont abandonnés.

c) Question-clé : montant des contributions fédérales et compensation

Quelle doit être la part de financement fédéral ? La majorité des membres du projet sectoriel B recommande que la Confédération continue de financer au total 50 % des prestations donnant droit à l'indemnité.⁷ Il faut préciser cette **règle des 50 %** au sens des modalités appliquées actuellement, qui se sont également révélées dans le contexte des crédits d'engagement : la participation à raison de 50 % est valable à condition que les quotes-parts cantonales (plafond des coûts ou des contributions par canton) qui découlent du crédit d'engagement soient respectées. Sinon, les 50 % ne sont valables que pour les lignes cofinancées par la Confédération en fonction des quotes-parts cantonales.

Une large majorité des membres du projet sectoriel B rejette la proposition de financer le TRV par un **fonds** (par ex. le FIF), car les conditions typiques (grandes variations) ne sont pas données.

⁷ Si la Confédération verse des contributions forfaitaires, la règle des 50 % n'est plus applicable, puisqu'il s'agit de forfaits et non de « financements de raccord » ou de « dédoublement » des contributions cantonales effectives ; cependant, la contribution forfaitaire fédérale devrait table sur les montants actuels. L'évolution de la contribution fédérale est traitée plus loin.



Les membres du projet sectoriel B ont eu des discussions intenses, exemples de calculs à l'appui, sur une éventuelle **compensation** (baisse des contributions fédérales, mais aussi réduction des contributions cantonales au FIF). Ils parviennent unanimement à la conclusion que l'élément B5, vu la répartition actuelle des contributions fédérales, n'est pas réaliste pour le TRV. Comme la répartition entre les cantons est très différente, une compensation par le FIF ne serait réalisable qu'en acceptant d'importantes redistributions entre les cantons. Or cela ne semble pas réaliste pour la raison suivante : certains cantons (ZH, BS, BL) sont actuellement « payeurs nets », c.-à-d. qu'ils versent davantage d'argent au FIF qu'ils n'en obtiennent pour le TRV. En cas de compensation, ils resteraient gagnants même sans obtenir de contribution TRV du tout, des contributions négatives n'étant pas envisageables. À l'inverse, d'autres cantons qui versent actuellement de faibles contributions au FIF y perdraient nettement. Le rapport relatif au projet sectoriel B contient des commentaires et scénarios détaillés.

Les membres du projet sectoriel B ont également traité la question de savoir s'il faut adapter les **taux des contributions fédérales**, très **différents**. Ces taux vont actuellement de 27 % à 80 % ; ils sont fixés selon une formule basée sur la densité de population et indiquée à l'annexe I OITRV. Les potentielles incitations inopportunes que ces taux élevés induisent ne sont pas constatées dans la pratique. Une adaptation des taux, voire une fixation uniforme pour tous les cantons, serait liée à de très importantes redistributions ; or celles-ci ne sont guère compensables et par conséquent guère susceptibles d'être acceptées. Il est souhaitable de trouver une méthode de calcul mieux motivable, aux bases plus larges et qui soit simultanément plus simple, mais les tentatives menées jusqu'ici ont montré que les redistributions sont inévitables ou guère supportables.

Décision-clé du pilotage du projet

- Dans une variante avec cofinancement fédéral de tout le TRV par ligne, la règle des 50 % est conservée et précisée : elle est valable à condition que les quotes-parts cantonales qui résultent du crédit d'engagement soient respectées ; pour les autres variantes, il faut réévaluer la question des parts fédérales, mais il est prévu dans l'ensemble de conserver le cofinancement du TRV par la Confédération, et ce, dans les proportions actuelles.
- Les éléments « Compensation FIF » et « Fonds TRV » sont abandonnés.
- L'adaptation de la méthode de calcul des taux de contribution fédérale n'est pas approfondie.

d) Question-clé : instruments de financement, parts de financement et attribution des moyens financiers aux cantons

Comment répartir le budget global entre les cantons via un plafond financier (mio CHF) ? Quel est le taux de participation fédérale par canton ? Les avis des membres du projet sectoriel B divergent. Il sera difficile de trouver un jeu de paramètres (exogènes et / ou endogènes) permettant une répartition équitable sans grandes redistributions. Cette question est reprise dans le contexte des variantes globales et en rapport avec la répartition des rôles (décision-clé au ch. 3.4).

Cette question-clé allie le thème de l'instrument de financement et celui de la règle de croissance des contributions. Deux éléments sont prépondérants : crédit d'engagement ou « règle fixe ». L'élément « Fonds TRV » et d'autres éléments qui ne sont plus mentionnés ici ont été rejetés.

De manière générale, un engagement à moyen terme est préféré (D2 et E2), car il permet un meilleur alignement sur le besoin et les possibilités. Par contre, si l'on choisit le forfait bus, la croissance de celui-



ci doit suivre une règle fixe (D4 et E4) et seul le crédit alloué au TRV *ferroviaire* doit être fixé dans un crédit d'engagement.

Figure 3-4 : avantages et inconvénients liés à l'instrument de financement (lignes D et E, projet sectoriel B)

Éléments	Principaux avantages	Principaux inconvénients
D2 et E2 : engagement à moyen terme : <ul style="list-style-type: none">– crédit d'engagement pour 4 ans– déclaration d'intention pour les années 5 à 8– sans règle fixe pour la croissance des contributions	<ul style="list-style-type: none">– Les contributions fédérales au TRV peuvent continuer d'augmenter, mais le Conseil fédéral et le Parlement ont la possibilité d'adapter périodiquement la croissance des fonds aux moyens financiers disponibles– On peut éviter d'inscrire l'affectation des dépenses dans la loi, l'affectation n'a lieu que par le crédit d'engagement– Les déclarations d'intention améliorent la prévisibilité	<ul style="list-style-type: none">– Pas de règle fixe, ce qui réduit la prévisibilité– La prévisibilité est également limitée par la brève durée du crédit d'engagement– Le Parlement peut réduire les crédits de paiement annuels même si le crédit d'engagement porte sur plusieurs années, ce qui diffère les versements (« vague d'étrave »)
D4 et E4 : règle fixe (indice) : renchérissement et part de la croissance du PIB inscrits comme indice dans la LTV ; ainsi, les dépenses sont affectées et les crédits d'engagement sont superflus	<ul style="list-style-type: none">– Grande prévisibilité– Taux de croissance contraignant et non modifiable, ni à la hausse ni à la baisse– Approprié pour le forfait bus, car la Confédération ne participe plus à cette commande	<ul style="list-style-type: none">– Une réglementation dans la loi restreint la souveraineté budgétaire du Parlement– Selon la formulation de la règle, la croissance des contributions fédérales ne permettra pas de financer intégralement les extensions prévues ou souhaitées de l'offre– Difficulté de définir un indice aboutissant à une croissance adaptée au besoin
E5 : intégration du TRV au FIF	<ul style="list-style-type: none">– Meilleure harmonisation entre l'aménagement de l'infrastructure et l'offre– Possibilité de financer des extensions d'offre (supplémentaire) planifiées en les imputant à l'aménagement de l'infrastructure	<ul style="list-style-type: none">– De nouvelles et nombreuses questions se posent, notamment celle de savoir qui sera compétent pour décider des priorités ; le rôle de la Confédération sera vraisemblablement renforcé et celui des cantons affaibli– Les avantages d'un fonds ne se font guère ressentir : un fonds est généralement créé afin d'atténuer des dépenses soumises à de fortes variations, ce qui n'est pas le cas ici– L'aménagement, l'entretien et l'exploitation ont des caractéristiques, des sources de financement et des horizons temporels différents

La question du caractère contraignant se pose non seulement pour la Confédération, mais aussi pour les **instruments de financement cantonaux**. En principe, il est souhaitable que les cantons, eux aussi, mettent en place des instruments plus fiables sur le long terme au sens de crédits-cadres ou de crédits d'engagement. Dans certains cantons, la Constitution cantonale ne permet pas, pour l'instant, d'adopter



un instrument de financement pluriannuel contraignant. Les cantons pourraient, quant à eux, vérifier les possibilités dont ils disposent (avec ou sans modification des bases légales).

Décision-clé du pilotage du projet

- La définition des contributions fédérales devrait, en principe, suivre la variante « Engagement à moyen terme » présentée ci-dessus (D2 et E2), mais le crédit éventuellement alloué à un forfait bus devrait évoluer selon une règle fixe (indice).
- Les autres variantes sont abandonnées.
- Les instruments cantonaux de financement doivent être vérifiés lors de la phase d'approfondissement (analyse approfondie des problèmes, lien avec les conventions d'objectifs, possibilités sur le plan juridique).

e) Autres éléments

Les autres lignes du tableau morphologique revêtent moins d'importance au niveau stratégique. Les éléments doivent être harmonisés avec les décisions susmentionnées ainsi qu'avec les variantes des projets sectoriels A et C.

- Périodicité de l'adaptation des contributions dans leur ensemble et par canton (ligne F) ainsi que durée des contributions fédérales (ligne G) : un rythme annuel est recommandé pour les deux (F1, G1) (cf. également arguments en faveur d'une procédure de commande annuelle dans le tableau en p. 13).
- Règles transitoires et atténuation entre gagnants / perdants : nécessaires ou non selon la variante. La décision devra être prise ultérieurement.
- Les destinataires des versements sont, comme actuellement, les ET (notamment pour des motifs de technique budgétaire) pour les contributions fédérales par ligne, les cantons pour les éventuels montants forfaitaires.
- Affectation des moyens financiers : les cantons doivent commander des prestations en transport par bus au moins à hauteur d'une éventuelle contribution fédérale forfaitaire – quoique cela ne soit pas vraiment une restriction.

3.3 Projet sectoriel C : rôles

a) Vue d'ensemble

Les membres du projet sectoriel C ont examiné de quelle manière les rôles peuvent être répartis entre la Confédération et les cantons ainsi que dans la collaboration des cantons. Ils ont notamment étudié la répartition des rôles si les cantons étaient investis de davantage de responsabilité en matière de commande.

Dans un premier temps, en vue de l'élaboration d'un éventail de variantes envisageables, le processus de commande a fait l'objet d'analyses détaillées et les différentes répartitions des rôles ont été présentées dans un tableau morphologique. De nombreuses étapes du processus ont été discutées en détail (cf. figure Figure 3-5 et annexe B du rapport sur le projet sectoriel). À partir de ce tableau morphologique, de nombreuses variantes ont été formées, que l'on peut résumer comme suit :



- « Statu quo plus » avec répartition actuelle des rôles mais avec amélioration du processus de commande
- « Transfert *light* aux cantons seuls » avec standards minimaux définis conjointement avec la Confédération ou fixés par celle-ci
- « Séparation partielle » avec commande de l'offre de bus par les cantons et commande de l'offre ferroviaire par les cantons ou conjointement avec la Confédération
- Transfert intégral aux cantons avec ou sans organe de coordination entre les cantons
- Transfert aux ET de la responsabilité en matière d'offre, avec organe de coordination entre les cantons

Les variantes « Transfert intégral aux cantons » et « Transfert de la responsabilité aux ET » ont été clairement rejetées, car l'interaction Confédération-cantons-ET s'est avérée probante, en particulier dans le transport ferroviaire. En revanche, divers éléments des variantes « Séparation partielle », « Transfert *light* aux cantons » et « Statu quo plus » sont considérés comme opportuns au sens d'une simplification, d'une séparation claire des rôles et d'un processus de commande uniforme ; les membres du projet sectoriel ont donc convenu de deux « variantes optimales » composées d'éléments des différentes variantes.

- Variante optimale 1 «Séparation partielle Bus » :
 - La responsabilité en matière de commande de transport par bus est transférée aux cantons, la Confédération participe au financement des offres de ce transport en versant un forfait.
 - La Confédération harmonise les standards de procédure (formels et relevant des processus pour les offres, les conventions d'objectifs et les mises au concours ainsi que pour leur saisie et leur vérification) dans le domaine ferroviaire et des bus ; pour ce faire, elle consulte les cantons.
- Variante optimale 2 « Statu quo plus » :
 - Le domaine des bus n'est pas soumis à une séparation partielle, mais
 - Les standards de procédure sont harmonisés (cf- ci-dessus)
 - De plus, les exigences à remplir en vue d'un cofinancement par la Confédération (par ex. demande et degré de couverture selon la densité de l'offre) sont précisées. Pour cofinancer les offres TRV, la Confédération se fondera sur cette définition actualisée (correspond à l'élément A3 du projet sectoriel B).

Dans leur rapport, les membres du projet sectoriel C parviennent à la conclusion suivante : les discussions ont montré que le système actuel est meilleur que sa réputation et qu'il fonctionne en principe assez bien. Les problèmes sont divers et dépendent fortement de la situation d'un canton en termes de commande. Il n'y a pas de solution d'amélioration manifeste permettant de résoudre toutes les problématiques. Une implication adéquate de la Confédération reste très importante en particulier pour les cantons de petite taille et pour les cantons incluant de nombreuses lignes intercantionales. Par ailleurs, il est à craindre qu'un transfert trop prononcé aux cantons seuls entraîne un processus de commande hétérogène. Cette problématique est également soulevée par les ET à exploitation intercantonale ou nationale.

La question de l'**amélioration de la collaboration des cantons et de la coordination entre eux** n'a pas encore été traitée en profondeur au sein du projet sectoriel C mais a été présentée comme suit : plus la responsabilité en termes de commande est transférée aux cantons, plus il est nécessaire que ceux-ci améliorent leur coordination. Ainsi, la mise en œuvre de la variante optimale 1 requiert impérativement une amélioration de la coordination entre les cantons. Un renforcement de cette coordination



est également souhaitable dans la variante optimale 2. Cependant, selon les estimations actuelles, il n'est pas judicieux de créer un nouvel organe chargé des questions de coordination. Du point de vue de la direction du projet sectoriel, la coordination se fait ponctuellement et au cas par cas (par ex. dans le cadre de la planification de l'offre sur différentes lignes / corridors). Il est donc opportun que les cantons concernés puissent décider eux-mêmes des modalités de la coordination lorsque celle-ci s'avère nécessaire. Cela permet de créer des organes d'échange et de collaboration sans que des prescriptions *top-down* soient requises.

Une fois que la décision sur les grandes lignes à adopter sera prise, la question du besoin de coordination entre les cantons sera à nouveau étudiée. Des possibilités d'amélioration seront élaborées à partir des formes de coordination actuelles des cantons. Par ailleurs, il est prévu d'examiner les rôles de la CTP, de la CDCTP et des conférences régionales, puis de les harmoniser avec le besoin de coordination.

b) Détails des deux variantes optimales

Figure 3-5 : points-cadre de la répartition des rôles selon les variantes optimales du projet sectoriel C⁸

Tâche	Répartition des rôles dans les variantes optimales
Planification à long terme de l'offre Planification à long terme de l'offre ferroviaire et coordination avec la planification de l'infrastructure	<ul style="list-style-type: none">• Rail : la Confédération coordonne la planification de l'infrastructure dans le cadre des processus liés au programme de développement stratégique (PRODES). La stratégie d'utilisation du réseau et les plans d'utilisation du réseau fixent le cadre des futurs aménagements de l'offre. Ce processus est dirigé par la Confédération. Les cantons sont consultés. Il n'est pas prévu d'adapter ces processus qui viennent d'être définis.• L'offre de transport par bus est harmonisée à court ou à moyen terme avec l'offre ferroviaire. Il n'existe pas de planification à long terme propre au domaine des bus.
Planification à court terme de l'offre Cette planification porte sur la définition de l'offre à commander	<ul style="list-style-type: none">• Rail : les cantons fixent l'offre à commander dans le cadre défini dans le processus PRODES. Si les cantons ne parviennent pas à un accord, la Confédération tranche et décide.• Bus : les cantons fixent l'offre à commander.
Coordination de l'offre entre les cantons et entre TRV, TL et TGL	<ul style="list-style-type: none">• Rail : Confédération• Bus : cantons
Concessions	Il n'est pas prévu de modifier la répartition des rôles en ce qui concerne l'octroi de concessions. Vu l'exiguïté de la Suisse, cette tâche doit être centralisée. Il n'est pas judicieux que les cantons acquièrent du savoir-faire supplémentaire dans ce domaine. Il faut cependant vérifier dans quels cas des concessions sont encore nécessaires.

⁸ Version très résumée tirée du projet de rapport sur le projet sectoriel C (cf. projet de rapport, chap. 5).



Tâche	Répartition des rôles dans les variantes optimales
Standards de procédure formels et liés aux processus dans le processus de commande (processus et délais, formulaires / documents à présenter en vue des offres)	<ul style="list-style-type: none">• La Confédération fixe les standards qui régissent le processus ordinaire de commande des offres de transport ferroviaire et par bus, les conventions d'objectifs et les mises au concours. Il y a lieu de prendre en compte les intérêts des cantons. Ces prescriptions concernant les processus sont également prévus dans la variante « Forfait bus » afin que la procédure se déroule de manière uniforme.• Les cantons peuvent demander des rapports / documents supplémentaires afin de clarifier certaines problématiques. <p>L'objectif est un processus de commande uniforme en Suisse. Les cantons peuvent demander des documents supplémentaires si ceux-ci apportent des éléments de réponse à une problématique précise. Cela devrait toutefois rester l'exception.</p>
Condition de commande d'offres TRV	<p>La répartition des rôles varie selon le financement :</p> <ul style="list-style-type: none">• variante optimale 1 – financement forfaitaire : la Confédération ne définit plus ce qu'est une offre TRV mais elle fixe le montant forfaitaire et le mécanisme d'adaptation.• variante optimale 2 – sans financement forfaitaire fédérale : la Confédération définit les conditions de commande d'offres TRV. Les modalités de cette définition ne sont pas encore connues (une modification de l'art. 7 OITRV est envisageable ; la Confédération pourrait lier son cofinancement plus étroitement à certains critères [par ex. prescriptions concernant le degré de couverture des frais et la demande selon la densité de l'offre]).
Processus d'offre : phase entre l'appel d'offre (décembre de l'année X-1 et changement d'horaire lors de l'année X)	<p>Les cantons dirigent le processus d'offre. Celui-ci inclut la signature de conventions d'objectifs et l'exécution de mises au concours.</p>
Saisie de l'offre et examen	<p>Il faut créer une banque de données centrale intégrant les ET et les cantons. L'objectif est une commande entièrement électronique du TRV. La banque de données fournira aussi des évaluations et des instruments destinés à étudier les offres.</p> <p>La Confédération dirige l'élaboration du système et gère ce dernier. Le développement se fait avec le concours des cantons et des ET.</p>
Signature de la convention d'offre et des conventions d'objectifs	<ul style="list-style-type: none">• Rail : la commande et la signature des conventions d'offre ont lieu conjointement. Les conventions d'objectifs font l'objet de négociations entre la Confédération, les cantons et les ET.• Bus :<ul style="list-style-type: none">– variante optimale 1 : en cas de financement forfaitaire des offres de transport par bus, les cantons signent les conventions d'offre et les conventions d'objectifs.– variante optimale 2 : si les offres de transport par bus sont financées comme actuellement, la Confédération et les cantons signent conjointement les conventions d'offre et les conventions d'objectifs.



Décision-clé du pilotage du projet

- La répartition des rôles doit être traitée dans un contexte global en même temps que le financement (cf. ch. 3.4).
- La direction de projet recommande de tabler sur les deux variantes optimales et d'abandonner les variantes « Transfert intégral aux cantons seuls » et « ET responsables de l'offre ».
- Comme proposé par les membres du projet sectoriel C, il faut réexaminer, lors de la phase d'approfondissement du projet sectoriel C, la question de la coordination opportune entre les cantons et de manière générale entre les commanditaires, puis élaborer des propositions concrètes.

3.4 Décision-clé (projets sectoriels B / C) Répartition des rôles lors de la commande et du financement

Les rôles et les compétences doivent concorder avec la responsabilité en matière de financement ; par conséquent il faut considérer sous un angle global la question de la répartition des rôles lors de la commande et du financement. Conformément au principe d'équivalence, un rôle renforcé des cantons irait de pair avec davantage d'autonomie financière, c.-à-d. avec une réduction des contributions aux cantons et / ou avec des versements forfaitaires. Dans ce contexte, des étapes d'ampleur différente sont envisageables :

- Le statu quo plus
- Une séparation partielle (notamment : transport par bus sous la responsabilité des cantons seuls avec financement forfaitaire de la Confédération)
- Un transfert encore plus poussé aux cantons seuls (forfait global, cantons responsables également dans le domaine ferroviaire, réduction de la fonction de coordination de la Confédération)

Les éléments des projets sectoriels B (financement) et C (rôles) doivent dès lors être coordonnés. Les combinaisons suivantes semblent adéquates en principe :



Figure 3-6 : combinaisons envisageables du financement et de la répartition des rôles

Combinaison des éléments :	Élément du projet sectoriel B (financement)	Élément du projet sectoriel C (rôles)	Commentaire, principaux avantages et inconvénients
Statu quo plus	A3 : en principe comme actuellement, mais avec amélioration et clarification des critères du cofinancement par la Confédération (par ex. davantage de critères orientés rentabilité), pas de forfaits (autres éléments selon variante en vert cf. 3.2a)	« Variante optimale 2 » – Les commandes en transport par bus restent conjointes (toujours sous l'égide des cantons) – Harmonisation des standards de procédure	– En principe, le financement et la responsabilité partagés concordent. – Système stable avec forte participation fédérale et différenciable selon le canton – Travail détaillé onéreux, notamment lorsque la Confédération participe à la commande en transport par bus
Séparation partielle : les commandes de transport par bus incombent aux cantons seuls, forfait bus	A4: ⁹ – Rail : participation aux coûts comme actuellement, – Bus : forfait versé aux cantons (forfait bus) ¹⁰ (autres éléments selon variante en bleu, cf. 3.2a)	« Variante optimale 1 »: – Rail : commande conjointe, mais sous l'égide des cantons, toutefois dans le cadre des plans d'utilisation du réseau et moyennant coordination par la Confédération – Bus : cantons seuls responsables – Harmonisation des standards de procédure	– Si la Confédération ne participe plus à la commande en transport par bus et n'influe dès lors plus directement sur la commande, elle ne peut pas prendre en charge les conséquences financières, de sorte que seul un forfait bus entre en ligne de compte – La coordination nationale en transport par bus disparaît ou est plus difficile – Renforcement de la responsabilité propre des cantons et donc des incitations, mais aussi surcroît de dépenses pour les cantons de petite taille – La commande en transport par bus est simplifiée et la délimitation par rapport au trafic local n'est plus pertinente – Il n'est pas aisé de définir un forfait qui soit équitable et exempt de distorsions – Différence de traitement entre rail et bus

⁹ L'élément A3 (comme ci-avant) serait théoriquement envisageable, mais la Confédération devrait continuer à examiner les conditions d'un cofinancement pour toutes les lignes de bus et, comme son cofinancement est fonction des lignes et des coûts, elle devrait également vérifier les calculs. Il n'en résulte plus l'avantage espéré par le transfert de la responsabilité aux cantons seuls.

¹⁰ 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.



Combinaison des éléments :	Élément du projet sectoriel B (financement)	Élément du projet sectoriel C (rôles)	Commentaire, principaux avantages et inconvénients
Transfert aux cantons seuls et forfait global*	A5 : pas de participation aux coûts par ligne, contribution globale sous forme de forfait versé aux cantons (avec conditions minimales d'offre de TP) *	– V1a, V1b : transfert intégral aux cantons seuls * ou – V2a : transfert <i>light</i> aux cantons seuls avec standards fédéraux *	– Comme ci-dessus, mais les arguments valent pour tout le TRV – La Confédération paie une grande somme (même forfaitaire) mais ne peut guère participer

* La combinaison « Transfert aux cantons seuls » a été critiquée par les membres du projet sectoriel B et évaluée négativement par les membres du projet sectoriel C ; elle a donc été abandonnée (cf. arguments à la figure Figure 3-3, p. 16).

Il faut notamment concrétiser la « Séparation partielle ». La direction du projet sectoriel B a formulé des propositions en vue du forfait bus (cf. encadré).

Possibilités de concrétisation du forfait bus

a) Point-cadre 1 : le financement du rail est indépendant du financement du transport par bus

Il faut partir du principe que les besoins respectifs d'indemnisation en transport par bus et par rail peuvent évoluer différemment, même si un aménagement ferroviaire entraîne souvent une extension de l'offre en transport par bus. Deux financements complètement séparés, c.-à-d. des crédits ou des parties de crédits fédéraux fondamentalement séparés, s'imposent. Sinon, le « crédit bus » deviendrait une somme résiduelle (crédit global moins la part du rail), ce qui ne serait pas judicieux. Il faut toutefois garantir une certaine perméabilité, par ex. afin qu'il soit possible, en cas de remplacement de transports ferroviaires par des transports par bus, d'ajouter au forfait bus les coûts économisés en transport ferroviaire.

Sur le plan conceptuel, il n'est pas encore décisif de savoir si le financement donnera lieu à *un* message ou s'il sera assuré moyennant *un* instrument de financement ; cet aspect sera traité ultérieurement.

b) Point-cadre 2 : le « crédit bus » est défini selon une formule fixe, le crédit pour le transport ferroviaire reste défini selon la règle actuelle

Le **crédit alloué au transport ferroviaire** reste fixé par le Parlement sur la base d'une estimation du besoin.

Le **crédit destiné aux forfaits bus** serait en principe fixé indépendamment du crédit alloué au transport ferroviaire. Une règle fixe de définition des adaptations pourrait contribuer à garantir ce crédit, notamment si une forte augmentation des crédits était décidée pour le rail, ce qui pourrait inciter davantage à réduire le crédit alloué au transport par bus. Par ailleurs, il ne serait plus possible de fixer le crédit alloué au transport par bus sur la base du besoin, car les cantons seraient responsables de leurs propres planifications et il n'y aurait plus de délimitation TRV/TL. Les membres du projet sectoriel B se sont clairement prononcés en faveur de l'indexation du crédit alloué au transport par bus. Dans ce cas, un crédit d'engagement ne serait plus nécessaire car il s'agirait d'une dépense affectée.

Il reste à savoir quelle forme la règle ou l'indice prendraient.



c) Point-cadre 3 : répartition de la croissance entre les cantons selon une formule basée sur les contributions actuelles octroyées au transport par bus

Afin d'éviter des redistributions entre les cantons, il est proposé de prendre comme base, pour chaque canton, la somme des contributions fédérales aux commandes de transport par bus lors d'une année de référence (par ex. 2017) et de répartir uniquement la croissance à l'aide de paramètres endogènes et/ou exogènes, autrement dit à l'aide d'une formule.

d) Exemple de répartition de la croissance du forfait bus entre les cantons

- Croissance du crédit global alloué au transport par bus : 2 % par rapport à la période précédente
- Contributions fédérales versées jusqu'ici au canton X au titre des commandes de transport par bus : 10 mio CHF
- Futur forfait bus pour le canton X = 10 mio CHF + croissance
- La croissance pour le canton X est définie à partir d'une formule pondérée (à définir) qui contient les éléments suivants :
 - Élément de croissance indépendante de paramètres (croissance de base fixe, par ex. la moitié de la croissance du crédit fédéral, dans le présent exemple 1 %)
 - Élément exogène : croissance de la population résidente depuis l'année de référence
 - Élément endogène : croissance du total de Vkm-bus depuis l'année de référence (en trafic local et en TRV, puisque ces deux trafics ne sont plus délimitables)
 - Facteur de correction afin de respecter les objectifs budgétaires du crédit (2 %).

e) Exigences minimales

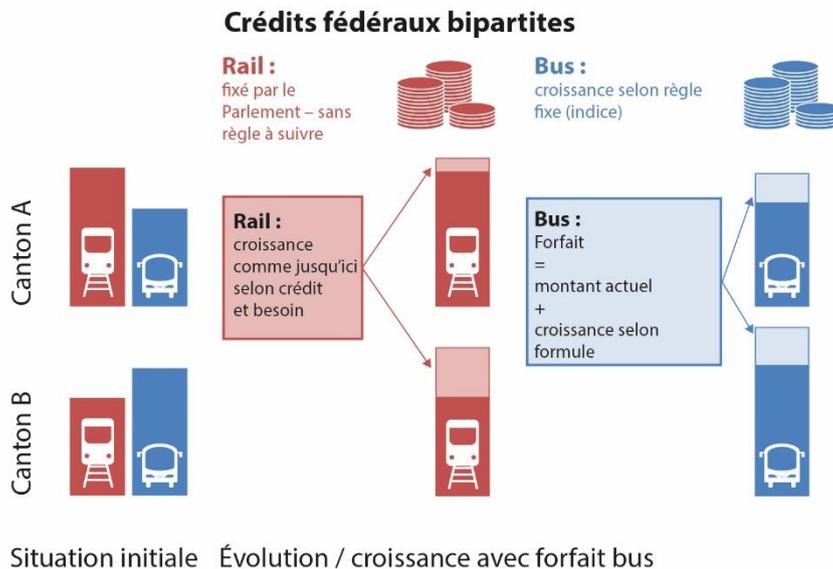
Si la Confédération entend verser des contributions forfaitaires au titre du transport par bus, il faut définir les exigences minimales qu'elle posera. Il est considéré comme adéquat et opportun d'inscrire des exigences minimales formulées de manière générale dans la loi (et év. dans une ordonnance). Cette approche met en évidence la « contre-prestation » obtenue pour la contribution fédérale tout en donnant aux cantons la marge de manœuvre voulue. Ainsi, un simple compte-rendu des versements cantonaux et de la desserte atteinte pourrait suffire.

f) Évaluation

- Les différences entre les situations de départ respectives sont atténuées en prenant pour valeur initiale les commandes actuelles en transport par bus.
- Si, de manière générale ou dans un canton précis, l'offre ferroviaire en TRV se développe fortement, ni la somme des forfaits bus ni le forfait bus du canton concerné ne seront touchés.
- Les divers besoins d'aménagement ferroviaire sont pris en considération ; en transport par bus, cela n'est plus prévu du fait du forfait, mais grâce à un élément endogène (par ex. Vkm), les cantons, du moins ceux qui développent avec succès le transport par bus, obtiennent un peu plus de fonds fédéraux lors de la prochaine période.



Figure 3-7 : principe schématique du forfait bus



Décision-clé du pilotage du projet

- Dans la question « Financement et répartition des rôles », toutes les trois combinaisons sont considérées comme cohérentes.
- Cependant, il est recommandé d'approfondir uniquement les combinaisons « Statu quo plus » et « Séparation partielle » mais pas la combinaison « Transfert aux cantons seuls avec forfait global ».

4 Constitution de variantes à partir des éléments

4.1 Constatations générales

Sur la base des vastes passages en revue et des intenses discussions au sein des projets sectoriels, les éléments issus de ces derniers sont évalués ci-après au niveau du projet global :

- Les **critères d'évaluation** (cf. annexe, p. 39) sont importants en tant que base de l'évaluation. En vue du choix des éléments appropriés, des argumentations qualitatives (se référant aux critères déterminants) sont davantage adéquates qu'une évaluation quantitative de tous les critères. L'évaluation des éléments et variantes est **très différente** selon le point de vue adopté et elle est dès lors **objectivable uniquement de manière limitée**. Les avis divergent fortement selon la situation de départ d'un canton (par ex. parts rail/bus, capacité financière, grandeur, importance du trafic local, organisation actuelle concernant le TRV). Il en va de même pour les différentes ET et, en partie, pour les services fédéraux impliqués.



- Les **décisions-clés** formulées ci-avant sont en principe indépendantes les unes des autres. Mais si l'on réunit tous les éléments en variantes globales, l'évaluation risque de ne plus montrer les éléments qui ont conduit au rejet ou à l'approbation d'une variante. Pour des motifs de communication, il est toutefois indiqué de former des variantes comme ci-après afin de simplifier la discussion.

4.2 Constitution de variantes globales

De manière fortement simplifiée, les aspects suivants sont décisifs pour la proposition de réforme et la constitution de variantes, raison pour laquelle ils ont été intégrés dans la vue d'ensemble des variantes :

- Répartition des rôles lors de la commande et du financement (cf. ch. 3.4 et arguments à la figure Figure 3-3, détails sur la répartition des rôles conformément au projet sectoriel C, ch. 3.3)
- Force obligatoire et prévisibilité du financement (cf. ch. 3.2d)
- Formes de la commande incitative (cf. ch. 3.1)



Figure 4-1 : description succincte des variantes globales

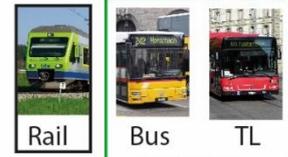
	Optimisation	Séparation partielle	Transfert aux cantons seuls	Éléments rejetés
Répartition des rôles (projet sectoriel C)	Comme actuellement, mais avec optimisation du processus de commande (projet sect. C, Variante optimale 2)	La Confédération et les cantons commandent l'offre ferroviaire conjointement, Les cantons commandent l'offre de transport par bus (projet sect. C, Variante optimale 2)	Responsabilité des cantons pour toutes les commandes (projet sect. C, V2b)	
	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 (projet sectoriel C)	Rail : Confédération sur la base des plans d'utilisation du réseau (cf. V3 et Variante optimale du projet sectoriel C) ; Bus : responsabilité ponctuelle/souple		Ponctuelle, souple, sans prescriptions	Nouvel organe de coordination des cantons
Financement (projet sectoriel B)	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 (projet sect. B, A3)	Participation aux coûts des lignes ferroviaires comme actuellement, Bus : forfait versé aux cantons (forfait bus) ¹¹ (avec conditions minimales d'offre TP) (projet sect. B, A4)	Pas de participation aux coûts par ligne, versement aux cantons d'un forfait global (avec conditions minimales d'offre TP) (projet sect. B, A5)	Compensation par un autre moyen, notamment via le FIF (projet sect. B, B5)
	Cofinancement par ligne : précision de la règle 50 % Forfaits : cette règle tombe (projet sect. B, B2)			Autres parts de financement
Force obligatoire et instrument de financement (projet sectoriel B)	Crédit d'engagement pour 4 ans + déclaration d'intention pour les années 5-8, Sans règle fixe de croissance des crédits (projet sect. B, D2&E2)	– Rail : comme « Optimisation » – Forfait bus : règle fixe (indice) (projet sect. B, D4&E4)	Règle fixe (indice) : renchérissement et part du PIB inscrits dans la LTV Ainsi, les dépenses sont affectées et un crédit d'engagement est superflu (projet sect. B, D4&E4)	Intégration du TRV au FIF (projet sect. B, E5) Fonds TRV (projet sect. B, E6)
	<i>Amélioration des instruments cantonaux de financement : à examiner</i>			
Commande incitative (projet sectoriel A)	– Conventions d'objectifs à moyen terme avec commande annuelle (projet sect. A, V2&3) – Étalonnage des performances à l'échelle nationale (qualité et coûts) – Utilisation des bénéfices comme actuellement, mais libre en cas de mises au concours (projet sect. A, V3)		Les différents cantons choisissent les instruments	Mise au concours (V1) Indemnités normées (V4) Espaces de marché (V5) Modèle ZVV (V6)



Possibilités de combinaison et interchangeabilité des éléments :

- L'élément « Amélioration et clarification des critères » de la variante « Optimisation » (ligne Financement) pourrait également être associé à la variante « Séparation partielle », mais uniquement pour les commandes en transport ferroviaire puisque la Confédération ne dresserait plus de critères liés à la commande de transport par bus.
- Dans la ligne « Force obligatoire et instrument de financement », il est possible de choisir un autre élément (« Indexation » au lieu de « Sans règle fixe » ou vice-versa).

Figure 4-2 : illustration des trois variantes globales (TL = trafic local)

	Optimisation	Séparation partielle	Cantons seuls
Commande Confédération Cantons	 Rail Bus TL	 Rail Bus TL	 Rail Bus TL
Financement Confédération par ligne forfaitaire	 Rail Bus TL	 Rail Bus TL Forfait Bus	 Rail Bus TL Forfait général
Instrument (Confédération)	Crédit d'engagement 4 ans + déclaration d'intention	Rail comme « Optimisation » Crédit pour forfaits bus : règle fixe	Règle fixe pour la croissance du forfait général
Incitations des commanditaires pour les ET	Convention d'objectifs, étalonnage des performances Utilisation des bénéfices : comme actuellement, mais libre lors de mises au concours		Les cantons choisissent les instruments incitatifs

¹¹ 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.



4.3 Évaluation

Figure 4-3 : 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/TL +/- 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/TL - 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 	<ul style="list-style-type: none"> Rail : comme « Optimisation » Forfait bus : comme « Transfert aux cantons seuls » 	<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 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 sera pas approfondie.

**Figure 4-4 : contribution des variantes globales à la réalisation des objectifs principaux**

	Optimisation	Séparation partielle	Transfert aux cantons seuls
Financement stable et prévisible	Amélioré au niveau fédéral grâce aux crédits d'engagement et aux déclarations d'intention, à vérifier au niveau cantonal	Rail : comme « Optimisation » Forfait bus : comme « Transfert aux cantons seuls »	Prévisible grâce à une règle claire, mais pas nécessairement conforme aux besoins
Processus de commande simple, clair et transparent	Amélioré grâce à des critères plus clairs	Amélioré pour le rail grâce à des critères plus clairs, légèrement simplifié pour la Confédération grâce à la séparation partielle	Les cantons fournissent tout d'un seul tenant, mais sur la base de standards nationaux de procédure
Vue d'ensemble (infrastructure, trafic grandes lignes, trafic régional, trafic local)	Les interfaces subsistent	L'interface avec le trafic local disparaît, mais le financement séparé rail / bus crée une nouvelle interface	L'interface avec le trafic local disparaît, mais l'harmonisation avec le trafic grandes lignes et entre les cantons risque d'être plus difficile sans la Confédération
Incitations à augmenter les prestations	Amélioration grâce aux conventions d'objectifs et à l'étalement des performances ; incitations grâce à l'utilisation des bénéfices en cas de mises au concours		L'effet est fonction des instruments que les cantons utilisent
Mise en œuvre	Réalisable assez rapidement et simplement, mais il faudra vraisemblablement quelques modifications de lois	Réforme plus onéreuse, notamment pour les cantons	Vaste réforme avec tâches supplémentaires pour les cantons

Une évaluation supplémentaire pourrait être envisagée sur la base des 19 critères énumérés en annexe (cf. figure Figure 6-1, p. 40). La DGP y a renoncé, mais ces critères lui ont servi à vérifier si des arguments avaient été oubliés. Par ailleurs, les arguments pour ou contre une séparation partielle sont énumérés ci-après (figure Figure 4-5) et complétés par les différences rail / bus (figure Figure 4-6).

Figure 4-5 : arguments en faveur de la séparation partielle

Avantages de la séparation partielle / du forfait bus	Inconvénients de la séparation partielle / du forfait bus
<ul style="list-style-type: none"> – Répartition plus claire des tâches entre la Confédération et les cantons lors de la commande en transport par bus : les cantons sont seuls responsables, ce qui peut simplifier la procédure dans le domaine des bus – Renforcement de la responsabilité financière des cantons et donc incitations accrues à utiliser les moyens de manière plus efficace et efficiente – Les cantons peuvent commander à eux seuls les lignes (souvent internes) (TRV/TL) et, grâce au forfait versé, assurer aussi bien la desserte minimale qu'une offre différenciée géographiquement – Suppression de la délimitation TL/TRV – Différences entre rail et bus, cf. figure Figure 4-6 	<ul style="list-style-type: none"> – Risque que la coordination de l'offre entre rail et bus fonctionne moins bien – Un financement différent rail/bus est complexe, peut générer des incitations inopportunes – Une définition équitable du forfait est complexe, notamment parce que les parts rail / bus varient fortement d'un canton à l'autre ; peut donc entraîner des inégalités de traitement – La délimitation TRV / TL subsiste pour les lignes de trams car leur infrastructure est financée par le FIF

**Figure 4-6 : différences rail / bus comme motifs d'une séparation partielle**

Rail	Bus
– Nombreuses lignes intercantionales	– Lignes généralement régionales et locales, rarement intercantionales
– Indemnités élevées par ligne	– Importantes interfaces avec le trafic local, distinction souvent difficile et parfois aléatoire ; changements à court terme de l'offre, en fonction de l'offre ferroviaire
– Pas de concurrence / peu d'ET, les CFF détiennent une part importante du marché	– Les prestataires sont interchangeables (mises au concours)
– Étalonnage des performances requis à l'échelle nationale	– Les comparaisons entre ET bus sont également possibles au niveau cantonal / régional
– Infrastructure (financée par la Confédération) : indépendance, harmonisation	– L'offre est définie par les cantons, il y a souvent des « suroffres »
– Moyens d'exploitation chers et spécifiques (garantie fédérale judiciaire), savoir-faire spécifique à l'OFT, pertinent lors d'acquisitions	– Les bus sont standardisés, – Pas de savoir-faire spécifique requis lors d'acquisitions

4.4 Bilan et recommandation

Les vastes vérifications menées au sein des projets sectoriels ont montré, d'une part, que le système actuel de coopération a de nombreux atouts, et d'autre part, que de nombreux éléments de réforme plus poussés présentent non seulement des avantages, mais aussi des inconvénients considérables et des difficultés quant à la mise en œuvre. Une réforme fondamentale (par ex. au sens d'une mise au concours de toutes les offres) était exclue d'emblée du fait des valeurs de référence.

Il est ressorti des discussions au sein des différents organes de projet que de nombreux acteurs considèrent le besoin d'agir comme relativement faible. Par ailleurs, les cantons et la branche estiment que la problématique du financement a été légèrement désamorcée grâce à de récentes mesures telles que le crédit d'engagement de la Confédération et la décision du Parlement d'augmenter ce crédit. Nonobstant, le système peut être amélioré.

La variante « Optimisation » peut être considérée comme une première étape. Ses éléments sont sans doute incontestables, même si la mise en œuvre requiert de clarifier de nombreuses questions de détail. Reste à savoir si cette variante contribue de manière suffisante à la réalisation des objectifs.

La variante « Séparation partielle » va bien plus loin et présente différents avantages et inconvénients.

Les deux variantes sont appropriées et contribuent à résoudre les problèmes-clés, mais elles requièrent encore des vérifications plus poussées. Il est dès lors judicieux de mettre les deux variantes en consultation auprès de la CTP et du DETEC, puis de décider sur la base des réactions s'il faut les approfondir.



Décision-clé du pilotage du projet

Les variantes « Optimisation » et « Séparation partielle » sont appropriées et contribuent toutes deux à une amélioration, mais elles présentent différents avantages et inconvénients.

Il est donc recommandé aux mandants, au DETEC et à la CTP, d'approfondir et d'élaborer plus en détail les deux variantes. La ou les variantes à mettre en consultation seront choisies au début de 2018.

4.5 Questions à résoudre et besoin de concrétisation

En vue de la phase intermédiaire jusqu'à la version qui sera mise en consultation, il faut vérifier voire concrétiser notamment les aspects suivants. Les acteurs sont mentionnés selon l'actuelle organisation de projet. Celle-ci sera éventuellement adaptée en fonction de la décision quant aux grandes lignes à adopter.

- Pour toutes les variantes :
 - Définir et délimiter clairement les différents instruments, présenter leur interaction
 - Élaborer avec plus de précision l'utilité et les potentiels de simplification par rapport à la situation actuelle
 - Vérifier quelles modifications de lois les variantes proposées requièrent (direction de projet et service juridique de l'OFT)
 - Vérifier l'amélioration de la coordination entre les cantons : élaborer des possibilités d'amélioration à partir des formes établies de coordination des cantons. Il faut aussi vérifier les rôles respectifs de la CTP, de la CDCTP et des conférences régionales et les aligner sur le besoin de coordination.
- Pour la variante « Optimisation » :
 - Concrétiser les critères améliorés de cofinancement par la Confédération, également délimiter le TRV des trafics local et grandes lignes
 - Élaborer la convention d'objectifs/convention-cadre (notamment durée, force obligatoire et harmonisation avec les instruments de financement et de commande ; montrer les possibilités de simplification)
 - Vérifier comment les cantons pourraient augmenter la fiabilité à long terme de leurs instruments de financement (CDCTP/CTP)
 - Concevoir d'autres éléments incitatifs, notamment l'utilisation des bénéfiques et le système de bonus-malus, clarifier les éventuelles sanctions
- Pour la variante « Séparation partielle » :
 - Élaborer des modèles concrets de financement et clarifier les conséquences (projet sectoriel B)
 - Concrétiser l'index et son inscription dans la loi
 - Clarifier les tâches de coordination et d'éventuelles autres tâches de la Confédération en transport par bus
 - Clarifier les effets sur les cantons (ressources humaines, finances, organisation) (CDCTP/CTP)



4.6 Suite des travaux

Si, comme recommandé, les deux variantes sont approfondies et élaborées, il faudra choisir au cours du premier semestre de 2018 laquelle de ces deux variantes sera mise en consultation. En suivant cette démarche, la consultation de la CTP et la décision du DETEC et éventuellement du Conseil fédéral nécessiteront davantage de temps ; il en résulte un retard par rapport au calendrier initial qui prévoyait le choix de la variante à mettre en consultation pour novembre 2017.

Figure 4-7 : autres étapes de la procédure

Quoi	Qui	Temps requis	Quand
Prise de position sur les recommandations du pilotage du projet	DETEC, CTP	1 mois	AG CTP 21./22.09.17 DETEC : en parallèle d'ici à fin septembre
Décision sur l'organisation du projet de la phase d'approfondissement et marche à suivre	Pilotage du projet		Au plus tard le 29.11.17
Approfondissements selon la décision quant aux grandes lignes à adopter, élaboration des modifications de lois requises	Organisation du projet (év. à adapter) PP au besoin	Au moins 3 mois	D'ici à février 2018
Consultation des cantons / de la CTP	CTP	Env. 1 mois	Mars / AG 05.04.18
Év. décision intermédiaire sur la (les) variante(s) à mettre en consultation	DETEC, év. Conseil fédéral	Au moins 1 mois	Avril 2018
Élaboration du projet à mettre en consultation	OFT		D'ici à juillet 2018
Consultation des offices y c. évaluation et modification du projet	DETEC / OFT	3 mois	Août – octobre 2018
Co-rapport et ouverture de la consultation	Conseil fédéral	1 mois	Novembre 2018
Consultation	DETEC / OFT	3 mois, plutôt 4	Au plus tôt dès fin 2018
Phase de réalisation – perspective			
Évaluation, révision	DETEC / OFT	Au moins 2 mois	Fin 1 ^{er} semestre 2019
Élaboration du message	DETEC / OFT	Au moins 6 mois	Fin 2019
Adoption du message	Conseil fédéral		Au plus tôt fin 2019

En vue de la phase d'approfondissement, il faut vérifier si l'organisation de projet doit être adaptée. Les problématiques ne pourront vraisemblablement plus être réparties en fonction des projets sectoriels. La collaboration des spécialistes de la Confédération, des cantons et des ET restera toutefois judicieuse. Une proposition quant à l'organisation de projet doit être présentée au pilotage du projet pour la réunion du 29 novembre 2017.



5 Décision

Le pilotage du projet décide :

1. La direction générale de projet prend acte du présent rapport,
2. Elle 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 ;
 - d’approfondir dans ce contexte, les questions à résoudre formulées au ch. 4.5 ; il y a notamment lieu de mettre en évidence l’utilité et les potentiels de simplification des variantes ;
 - de décider début 2018 de la variante (des variantes) à mettre en consultation, compte tenu des travaux d’approfondissement.
3. Le présent rapport est transmis au DETEC et à la CTP pour consultation. Il fait l’objet d’un résumé et il est traduit en français. Les rapports relatifs aux projets sectoriels sont transmis (sans traduction) à titre de documents de base, sous la responsabilité des projets sectoriels respectifs.
4. La direction générale de projet est chargée d’adapter l’organisation de projet ainsi que le calendrier et en faire rapport au pilotage du projet en vue de la prochaine réunion.



ANNEXE

6 Critères

Dans le cadre du projet « Réforme du TRV », il y a lieu d'évaluer des éléments et des variantes élaborés par les membres des projets sectoriels, l'équipe de projet et la direction générale de projet (DGP). Afin que cette évaluation soit cohérente, il faut des critères applicables aussi bien à l'évaluation au sein des projets sectoriels qu'à une évaluation globale par la DGP. Le présent document résume les critères tels qu'ils ont été approuvés par la DGP.¹²

Les propositions découlent :

- des critères issus des valeurs de référence et du mandat du projet
- de la comparaison avec les critères issus du rapport d'experts
- des inputs de la DGP et de l'équipe de projet

Les objectifs sont valables pour tous les projets sectoriels, mais ils peuvent être différenciés en fonction des projets sectoriels respectifs.

Les objectifs ont été formulés de manière absolue (par ex. « ... est garanti ») et non relative (par ex. « ... est amélioré »), car l'évaluation ne doit pas être effectuée par rapport au statu quo mais de manière absolue.

¹² Document « Critères d'évaluation des variantes » du 13.03.2017.

**Figure 6-1 : résumé des critères et modèle envisageable pour l'évaluation**

Thème	Critères	Optimisation	Séparation partielle	Transfert aux cantons seuls
Objectifs transversaux	1 Équivalence fiscale			
	2 Stabilité à long terme du système global			
	3 Égalité de traitement			
Financement	4 Étendue des moyens			
	5 Prévisibilité			
Offre	6 Offre et planification sont prévisibles			
	7 Service public / desserte minimale			
	8 Standards d'offre différenciés géographiquement			
Tâche commune, répartition des rôles et procédures	9 Répartition des compétences Confédération / cantons			
	10 Coordination et pilotage du système global par la Confédération			
	11 Harmonisation des processus (infrastructure, moyens d'exploitation)			
	12 La procédure de commande est efficiente et fiable			
	13 Collaboration Confédération / cantons			
	14 Collaboration ET			
Incitations et transparence pour commanditaires et prestataires	15 Collaboration cantons			
	16 Les incitations inopportunes à tous les niveaux (Confédération, cantons, ET) sont réduites/éliminées et/ou la variante contient des incitations à améliorer le rapport coûts/prestations.			
	17 Transparence des coûts sans surcroît de dépenses			
Mise en œuvre et degré d'acceptation	18 Faisabilité			
	19 Degré d'acceptation			

a) Objectifs transversaux

1. L'équivalence fiscale est garantie (adéquation bénéficiaires – contributeurs financiers – décideurs).¹³
2. Le système global assure une stabilité à long terme, autrement dit : un pilotage à long terme stable et équilibré entre le besoin et la disponibilité des fonds est garanti, les besoins (notamment les extensions d'offre prévues grâce à des aménagements de l'infrastructure et les objectifs de politique des transports) sont pris en compte, de même que les possibilités de financement.

¹³ L'évaluation peut tenir compte de l'ensemble du système des TP (y c. FIF), quoique le FIF ne fasse pas l'objet du projet.



3. L'égalité de traitement des cantons est garantie ; les différences entre les contributions fédérales sont justifiées par des critères objectifs.¹⁴

b) Financement

4. Étendue des moyens :
 - Du point de vue des cantons et des ET : la Confédération ne fait pas d'économies sur le TRV.
 - Du point de vue de la Confédération : l'évolution des contributions au titre du TRV est supportable.
5. Prévisibilité :
 - Le financement est prévisible du point de vue de la Confédération.
 - Projet sectoriel A : le système incitatif ne diminue pas la prévisibilité du financement.
 - Le financement est prévisible du point de vue des cantons.
 - Projet sectoriel A : le système incitatif ne diminue pas la prévisibilité du financement.
 - Le financement est prévisible du point de vue des ET.
 - L'évolution des tarifs et des revenus est prévisible.

c) Offre

6. L'offre et la planification sont prévisibles.
 - Projet sectoriel A : le système incitatif ne diminue pas la prévisibilité de l'offre.
7. Le service public / une desserte minimale sont définis et garantis.
8. Les standards d'offre peuvent être différenciés par région.

d) Tâche commune, répartition des rôles et procédures

9. Les compétences sont réparties et définies de manière judicieuse et opportune entre la Confédération et les cantons.
10. Le rôle de la Confédération se concentre sur les domaines dans lesquels il est opportun d'assurer une coordination et un pilotage d'ordre supérieur du système global des TP.
11. La coordination avec d'autres processus est garantie de manière contraignante, notamment avec la planification de l'infrastructure et de l'ensemble de l'offre (TGL, TRV, TL) et avec l'approbation des moyens d'exploitation.
12. La procédure de commande et la collaboration commanditaire-ET sont efficaces, simples et fiables pour toutes les parties impliquées.
13. La variante contribue à ce que la *Confédération et les cantons* coopèrent en tant que partenaires.
14. La variante contribue à ce que les *ET* coopèrent et exploitent les synergies.
15. Une collaboration partenariale et efficace *entre les cantons* est encouragée.

¹⁴ Cela signifie aussi : ni les cantons desservis majoritairement par le rail ni ceux desservis majoritairement par bus ne doivent être défavorisés.



e) Incitations et transparence pour les commanditaires et les prestataires

16. Les incitations inopportunes à tous les niveaux (Confédération, cantons, ET) diminuent ou sont éliminées et/ou la variante contient des incitations à améliorer le rapport coût/prestations
- Projet sectoriel A, éventuellement :
 - Les ET sont incitées à abaisser les coûts pour des prestations données.
 - Les ET sont incitées à augmenter la qualité ou les prestations pour des coûts donnés.
 - Le financement durable des ET est renforcé
 - Les innovations sont encouragées
 - L’alignement sur les besoins de la clientèle est encouragé.
 - etc.
 - Projets sectoriels B et A : des incitations à utiliser les fonds fédéraux et cantonaux de manière optimale sont créées.
17. La variante contribue à la transparence des coûts entre ET et commanditaires et à la transparence des offres, et ce, sans surcroît disproportionné des dépenses.

f) Mise en œuvre et degré d’acceptation

18. Faisabilité, frais de mise en œuvre, par ex. modification des bases légales.
19. Acceptation auprès de la Confédération, des cantons, des ET, notamment eu égard aux redistributions possibles lors de l’attribution des fonds.

g) Propositions issues des projets sectoriels qui n’ont pas encore été intégrées

- Évaluation globale et cohérence d’une variante
- Souplesse (en sus de la stabilité) ou adaptabilité alors que les conditions-cadre changent

h) Opérationnalisation et pondération

À quelques exceptions près, il n’est pas possible de lier des indicateurs objectifs et mesurables aux critères. L’évaluation de variantes repose en grande partie sur des estimations et ne peut pas être indiquée « mécaniquement », c.-à-d. de manière empirique et en valeurs mesurées précises.

Une **pondération** explicite (et donc pour ainsi dire une analyse de la valeur utile) serait réalisable, mais elle aboutirait à une pondération globale apparemment calculable et objectivée, ce qui semble peu opportun en vue d’un débat explicitement politique d’acteurs aux points de vue différents.

Les critères sont cependant fixés en partie à différents niveaux :

- Il s’agit d’objectifs d’impact, de prestation ou orientés processus.
- La distinction entre critères obligatoires et souhaitables est difficile, car le classement peut varier en fonction de la perspective :
 - Conformément aux valeurs de référence, le critère 4 doit être considéré comme obligatoire.
 - La plupart des autres critères peuvent être plus ou moins bien remplis selon la variante (et selon les estimations) et ne sont dès lors pas obligatoires.
 - Les critères 18 et 19 relèvent des processus et sont donc à évaluer en second lieu.



La suite des travaux montrera si et comment une pondération ou une catégorisation peut être effectuée (par ex. par la DGP). Il y est renoncé pour l'instant.

Une **évaluation globale par domaine sectoriel** est considérée comme problématique car elle estompe les différences entre les variantes. Il faut donc évaluer **tous les critères individuellement**.

7 Documents, sources et abréviations

7.1 Abréviations utilisées dans le rapport de synthèse et dans les projets sectoriels

AFF	Administration fédérale des finances
AG	Abonnement général
CDCTP	Conférence des délégués cantonaux des transports publics
CF	Conseil fédéral
CHF	Francs suisses
CPO	Centre des publications officielles
CTP	Conférence des directeurs cantonaux des transports publics
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DGP	Direction générale de projet
DP	Chef de projet / Direction de projet (ici : Christoph Herren)
EP	Équipe de projet (organe directeur opérationnel du projet)
ERM	(Entreprises) concessionnaires responsables du marché
ET	Entreprise de transport
ETC	Entreprises de transport concessionnaires
FAIF	Financement et aménagement de l'infrastructure ferroviaire
FIF	Fonds d'infrastructure ferroviaire
HDP	Heures de pointe
IR	(Train) Interregio
Kt.	Canton
LCdF	Loi sur les chemins de fer
LHand	Loi sur l'égalité pour les handicapés /
LTV	Loi sur le transport de voyageurs
mio	Millions
mrd	Milliards
MT	Mandataire de transport
OARF	Ordonnance sur l'accès au réseau ferroviaire
OBI	Organisation de l'infrastructure ferroviaire
OFS	Office fédéral de la statistique
OFT	Office fédéral des transports
OITRV	Ordonnance sur l'indemnisation du trafic régional de voyageurs



PLUR	Plan d'utilisation du réseau
PP	Pilotage de projet (organe de direction politique du projet)
PRODES	Programme de développement stratégique de l'infrastructure ferroviaire
QMS	Système de gestion de la qualité
RE	(Train) Regio-Express
RPT II	Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, 2 ^e étape
SD	Service direct
STATPOP	Statistique de la population et des ménages
STUR	Stratégie d'utilisation du réseau
TGL	Trafic grandes lignes
TL	Trafic local
TP	Transports publics
TP A/B/C	Projet sectoriel A/B/C
TRV	Transport régional de voyageurs
UTP	Union des transports publics
Vkm	Voyageurs-kilomètres
ZVV	Communauté des transports zurichoïses (<i>Zürcher Verkehrsverbund</i>)

7.2 Documents liés au projet et aux travaux préalables

- Projet sectoriel A : Incitations et transparence, compte-rendu du 22.06.17 (en allemand)
- Projet sectoriel B : Finances, compte-rendu du 22.06.17 (en allemand)
- Projet sectoriel C : Incitations et transparence, compte-rendu du 14.06.17 (en allemand)
- Direction du projet : Critères d'évaluation des variantes (13.03.2017, Version 1.1) (en allemand)
- Réforme du transport régional de voyageurs en Suisse, passage en revue et recommandations du groupe d'experts, (version finale du 27.11.2015) (en allemand)
- Réforme TRV : Synthèse des entretiens bilatéraux de l'OFT avec les acteurs importants (version finale du 22.02.2016) (en allemand)
- DETEC et CTP (2016) : Réforme TRV ; Valeurs de référence / base de discussion pour la suite des travaux
- Ecoplan (2014), Évaluation de la procédure de commande en transport régional de voyageurs (en allemand)



8 Participants à l'organisation du projet

a) Légende

a) Légende

Légende

L = chef / président ou co-chef

SL = chef suppléant

M = membre

SM = membre suppléant

S = secrétariat

OS = sans droit de vote

K = correspondance pour information

b) Pilotage du projet (PP) et direction générale du projet (DGP)

Mitwirkende Projektorganisation Reform RPV				Gremien						
Name	Vorname	Gruppe	Institution	PS	POL	PT	TP A	TP B	TP C	Kons-Grp. TU
Nom	Prénom	Groupe	Institution							
Füglister	Peter	Bund	BAV/OFT	L						L
Meyrat	Pierre-André	Bund	BAV/OFT	M	L					
Damann	Bruno	Kantone	KöV	M						
Egger-Jenzer	Barbara	Kantone	KöV	M						
Favre	Laurent	Kantone	CTP	M						
Schwaar	Karl	Bund	EFV	M						
Breuer	Petra	Bund	BAV/OFT	OS	L					
Hostettler	Christa	Kantone	KöV	OS	M					
Herren	Christoph	Bund	BAV/OFT	S	OS	L				
Baud	Olivier	Kantone	CDCTP (Ct. NE)		M					
Herrmann	Regula	Bund	BAV/OFT		M				M	
Kagerbauer	Franz	Kantone	KKDöV (ZVV)		M					
Remund	Anna Barbara	Bund	BAV/OFT		M					
Rihs	Hans Ruedi	Kantone	KKDöV (Kt. AG)		M					



c) Autres organes (équipe de projet EP, projets sectoriels PS, groupe de consultation des ET)

(à moins que les personnes soient déjà mentionnées dans le tableau précédent)

Name	Vorname	Gruppe	Institution	PS	POL	PT	TP A	TP B	TP C	Kons-Grp. TU
Nom	Prénom	Groupe	Institution							
Albrecht	Delphine	TU	TU (CarPostal)				M			
Anklin	Jonas	Kantone	CDCTP (Ct. VD)						M	
Bolliger	Frédéric	TU	TU (CJ)							M
Brühwiler	Dominik	Kantone	KKDöV (Kt. ZH)						M	
Buchli	Felix	Bund	EFV				M	M		
Burgener	Stefan	Kantone	KKDöV (Kt. VS)			M		M		
Bütler	Mirjam	TU	VöV							SM
Colombo	Martino	Kantone	KKDöV / CDCTP (Ct. TI)						M	
de Martignac	Marie	Bund	BAV/OFT					M		
Ducrot	Vincent	TU	TU (TPF)							M
Egli	Silvan	Kantone	KKDöV (Kt. SG)						SL	
Engler	Oliver	Kantone	KKDöV (Kt. AR)						M	
Gaillard	Yves	Kantone	KKDöV (Kt. ZH)					M		
Gatabin	François	TU	TU (MBC)				M			
Granata	Audrey	Bund	BAV/OFT			M	SL	L	M	
Hofstetter	Daniel	TU	TU (TPF)				M			
Jampen	Michel	Bund	BAV/OFT			M	L	SL	M	
Kindler	Martin	Kantone	KKDöV (Kt. BE)			M			L	
Kobi	Reto	Kantone	KKDöV (Kt. AG)				M			
Kolden	Kjell	Bund	BAV/OFT					M		
Lagniaz	Jean-Charles	Kantone	CDCTP (Ct. VD)				M			
Lietha	Julie	Bund	BAV/OFT					M		
Mühlethaler	Beat	TU	TU (ZVB)						M	
Nugent	Mischa	TU	TU (SBB)				M		M	
Persiali	Gérald	Kantone	CDCTP (Ct. VD)					M		
Pilloud	Jeannine	TU	TU (SBB)							M
Roost	Michael	TU	TU (AAGU)						M	
Ruggli	Patrick	Kantone	KKDöV (Kt. SG)				M			
Schlatter	Daniel	TU	TU (Postauto)							M
Schley	Frank	Bund	EFV			M				
Schori	Philipp	Kantone	KöV			M				
Schuler	Yvonne	Kantone	KKDöV (Kt. LU)						M	
Schüpfer	Hanspeter	Kantone	KKDöV (Kt. NW)				M			
Stingelin	Roman	TU	TU (Autobus AG Liestal)							M
Storni	Moreno	Kantone	KKDöV / CDCTP (Ct. TI)							SM
Stückelberger	Ueli	TU	VöV							M
Stucki	Martin	TU	TU (Bernmobil)							M
Vuilleumier	Pascal	TU	TU (TransN)						M	
Weber	Cyrill	TU	TU (ZVB)							M
Weber	Hans-Kaspar	Kantone	KKDöV (Kt. ZG)					M		
Weber	Maura	TU	VöV				M	M		
Willich	Andreas	TU	TU (BLS)							M
Wittwer	Roland	Bund	BAV/OFT				M			
Zingg	Patrick	TU	TU (Postauto)						M	
Walter	Felix	Projektoffice	Ecoplan	K	S	S	K	S	K	
Buffat	Marcel	Projektoffice	Ecoplan			S	S	K	S	