



21.xxx

Ce texte est une version provisoire. La version définitive qui sera publiée sous www.droitfederal.admin.ch fait foi.

Message concernant le crédit d'engagement destiné à l'indemnisation des prestations de transport régional de voyageurs pour les années 2022 à 2025

du ...

Messieurs les Présidents,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'un arrêté fédéral portant allocation d'un crédit d'engagement destiné à l'indemnisation des prestations de transport régional de voyageurs pour les années 2022 à 2025, en vous proposant de l'adopter.

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

..... 2021

Au nom du Conseil fédéral suisse:

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

Condensé

Par le présent message, le Conseil fédéral demande par la voie d'un arrêté fédéral un crédit d'engagement de 4352,2 millions de francs pour le financement des prestations de transport régional de voyageurs (TRV) pour les années 2022 à 2025.

Contexte

Le TRV est une tâche commune de la Confédération et des cantons. Il est un pilier central du bon fonctionnement de la vie quotidienne en Suisse: il amène deux millions et demi de personnes par jour au travail, dans les magasins ou sur leur lieu de loisirs. Il relie les villages et les agglomérations entre eux ainsi que les centres et les villes de toutes les régions de Suisse.

Confédération et cantons définissent, dans le cadre de la procédure de commande, l'offre TRV qui sera commandée conjointement pour deux ans et à quel coût. Ces prestations de transport sont indemnisées sur la base des coûts non couverts planifiés et elles sont financées pour moitié par la Confédération. Depuis 2018, la Confédération planifie les ressources qu'elle alloue à ce secteur au moyen d'un crédit d'engagement quadriennal. En juin 2017, le Parlement avait accordé un budget de 4104 millions de francs pour la période 2018-2021. Le présent projet vise à déterminer les moyens à allouer pour la période 2022-2025.

Contenu du projet

Pour indemniser les prestations TRV qui seront commandées au cours des périodes d'horaire 2022–2023 et 2024–2025, il est proposé d'allouer un montant de 4352,2 millions de francs. Ce montant permet de financer les accroissements de prestations de transport planifiées et les coûts subséquents des investissements jugés nécessaires, de pérenniser des moyens pour le financement de projets d'innovation dans le secteur du TRV, et d'assumer, dans une certaine mesure, les conséquences de décisions qui pourraient encore intervenir à court ou moyen terme.

Les conséquences financières de la crise du COVID-19 pour le TRV pour la période 2022-2025 font encore l'objet de nombreuses incertitudes. Selon les projections de la branche, des effets sur les recettes de transports devraient être perceptibles jusqu'en 2024. Le crédit proposé ne tient pas compte à ce jour de ces conséquences. Celles-ci pourraient faire l'objet de demandes de compléments au budget, lorsque les effets seront mieux appréciables. Si nécessaire, un crédit additionnel sera demandé. Aucune modification légale n'est nécessaire pour faire face aux effets de la crise du COVID-19 sur le TRV.

Table des matières

Condensé	2
1 Présentation du projet	4
1.1 Contexte	4
1.1.1 Contexte du trafic régional de voyageurs	4
1.1.2 Contexte de la demande de crédit	12
1.2 Motif de la demande de crédit	15
1.3 Intérêt du projet	15
1.4 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral	15
1.5 Classement d'interventions parlementaires	15
2 Procédure de consultation	16
3 Contenu de l'arrêté de crédit	19
3.1 Proposition du Conseil fédéral assortie d'un exposé des motifs	19
3.1.1 Proposition du Conseil fédéral	19
3.1.2 Exposé des motifs: évaluation des besoins d'indemnités pour la période 2022–2025 (sur la base des montants allégués par les entreprises)	19
3.1.3 Valeurs indicatives pour la période 2022–2025 issues de la planification financière de la Confédération	24
3.1.4 Traitement des conséquences de la crise du COVID-19 pour les années 2022-2025	25
3.1.5 Proposition pour le crédit d'engagement TRV 2022- 2025	26
3.2 Description du projet et commentaire des principales dispositions	27
3.3 Prévisions de renchérissement	27
4 Conséquences	27
5 Aspects juridiques	28
5.1 Constitutionnalité et légalité	28
5.2 Forme de l'acte à adopter	28
5.3 Frein aux dépenses	29
5.4 Conformité à la loi sur les subventions	29
Liste des abréviations utilisées	31

**Arrêté fédéral portant allocation d'un crédit d'engagement destiné à
l'indemnisation des prestations de transport régional de voyageurs
pour les années 2022 à 2025 (Projet)** **FF 2021 ...**

Message

1 Présentation du projet

1.1 Contexte

1.1.1 Contexte du trafic régional de voyageurs

Le transport régional de voyageurs, épine dorsale du transport public, se développe depuis des années

Conformément à l'art. 4 de l'ordonnance sur l'indemnisation du trafic régional de voyageurs (OITRV)¹, on entend par trafic régional de voyageurs (TRV) le transport de voyageurs à l'intérieur d'une région, y compris la desserte de base de localités, ainsi que le transport de voyageurs entre une région et des régions voisines, même étrangères.

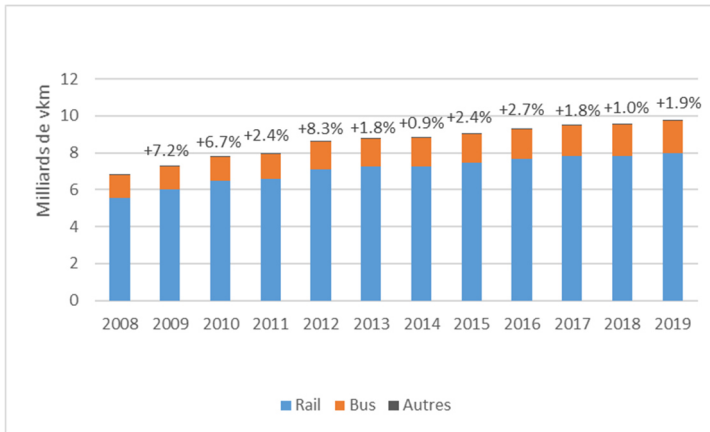
Le TRV assure une desserte de transport public dans toute la Suisse. Il complète les lignes du réseau grandes lignes, exploitées de manière commerciale par les Chemins de fer fédéraux (CFF), et assure une chaîne de transport optimale dans tout le pays. Les lignes du TRV constituent dans bien des régions l'épine dorsale de la desserte de transport public. Lorsque la demande moyenne sur la section la plus chargée d'une ligne dépasse 500 personnes par jour, une cadence horaire intégrale est prévue (art. 7, al. 3, OITRV).

Chaque jour, 2,5 millions d'usagers utilisent le TRV. La plupart des clients voyagent en train et en bus, parfois aussi en bateau, en tramway et en installation à câbles. Les voyageurs parcourent environ 9,5 milliards de kilomètres par an, ce qui correspond à 237 500 fois le tour de la planète chaque année.

La demande (en voyageurs-kilomètres) de TRV a augmenté d'environ 40 % depuis 2008, soit en moyenne de 3,4 % par an. Le rail, en particulier, a connu une forte croissance au cours de cette période: il représente environ 80 % du trafic régional.

Remarque: dans les graphiques 1 et 2 ci-dessous, l'importante croissance observée en 2012 ne correspond pas à une hausse exceptionnelle de la demande et de l'offre, mais à l'intégration – pour la première fois – des données de la communauté de transport ZVV.

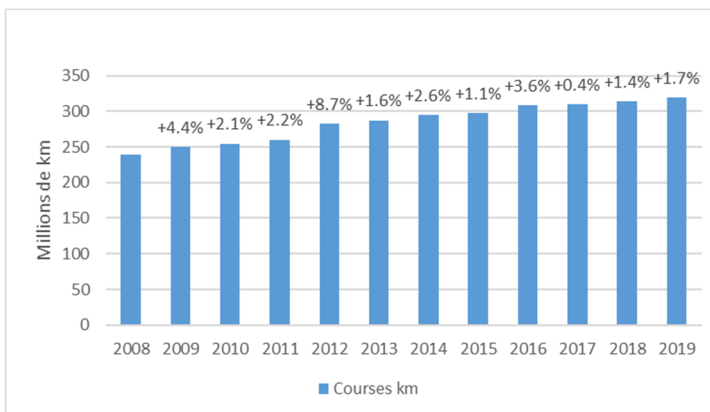
¹ RS 745.16



Graphique 1: Évolution de la demande de transport régional en voyageurs-kilomètres, valeurs issues des offres conventionnées (Source: OFT)

Selon les prévisions du trafic actualisées en 2016, cette tendance se poursuivra. La demande de transports publics de voyageurs – calculée à partir de 2010 – augmentera par exemple de 51 % d’ici à 2040 et doublera même dans certaines régions comme Zurich-Winterthur ou dans l’Arc lémanique.

L’offre de TRV, mesurée par le nombre de courses-kilomètres annuels, est également en constante évolution. En moyenne, elle a augmenté de 2,7 % par an entre 2007 et 2019.



Graphique 2: Évolution de l’offre de TRV en kilomètres productifs, valeurs issues des offres conventionnées (Source: OFT)

L'offre de TRV présente aujourd'hui un niveau de qualité globalement élevé. C'est ce à quoi conclut le rapport sur le système de mesure de la qualité du TRV (QMS TRV) de l'Office fédéral des transports (OFT) pour l'année 2019². Dans la grande majorité des cas, les passagers ont voyagé dans des bus et des trains en bon état, les déchets et journaux abandonnés y sont rares, et leurs équipements fonctionnent. Ce constat vaut pour toutes les régions de Suisse et quelle que soit la taille de l'entreprise exploitante. Par rapport à l'année 2018, des progrès ont été enregistrés en matière d'information des clients et de propreté, mais c'est dans ces domaines que le potentiel d'amélioration demeure le plus important.

Le TRV et le transport grandes lignes constituent ensemble le fondement du bon fonctionnement de la desserte de base en transport public pour la population. Il s'agit là d'un atout important pour la Suisse.

La Confédération et les cantons commandent les prestations du TRV

Dans la quasi-totalité des cas, les recettes des lignes du transport régional ne couvrent pas leurs coûts. Pour que les prestations puissent tout de même être offertes, la Confédération et les cantons indemnisent ensemble les entreprises de transport (ET). Les indemnités du TRV s'élèvent à près de 2 milliards de francs par an, dont environ deux tiers sont affectés aux offres ferroviaires, un tiers aux offres par bus et 1 % aux installations à câbles et à la navigation. La Confédération contribue à l'échelle nationale à raison de 50 % des coûts non couverts du TRV, soit environ un milliard de francs par an. Ces moyens fédéraux permettent l'indemnisation de 1460 lignes du TRV, commandées auprès de 116 ET à travers la Suisse. La part de la Confédération est répartie entre les cantons, en tenant compte de la densité démographique (selon l'art. 29b OITRV). On entend par quote-part cantonale l'ensemble des moyens alloués par canton (part fédérale et cantonale) pour les prestations commandées conjointement.

La procédure de commande permet de définir les indemnités versées par ligne. Portant toujours sur une période d'horaire, qui correspond à deux années d'horaire (période actuelle: 2020/2021), elle se déroule comme suit:

- La Confédération et les cantons (commanditaires) indiquent aux ET ce qu'ils attendent de celles-ci en matière d'offre de transport (horaire), compte tenu des moyens financiers disponibles (fin 2018 pour la période 2020/2021).
- Sur cette base, les ET établissent leurs offres par ligne (présentation de l'offre pour 2020/2021: fin avril 2019). Ces offres attestent les coûts planifiés ainsi que les recettes prévues de la vente des titres de transport. Le déficit résiduel, qui est appelé «coûts non couverts planifiés», correspond à ce que les commanditaires indemnisent.
- Les commanditaires examinent les offres et les négocient avec les ET. Les offres peuvent subir des modifications du fait de la procédure d'établissement de l'horaire.

² www.bav.admin.ch > A à Z > Système de mesure de la qualité du transport régional de voyageurs

- Une fois les offres mises au net, les commanditaires et les ET signent les conventions d’offre dans lesquelles les indemnités et leur répartition entre la Confédération et les cantons sont réglées. Lorsqu’une ligne dépasse les frontières cantonales, la participation cantonale est répartie entre les cantons impliqués.
- Dès le changement d’horaire (en décembre de l’année précédant l’année d’horaire considérée, par exemple décembre 2019 pour l’année d’horaire 2020), les ET fournissent les prestations de transport convenues.

Les ET doivent, dans leurs comptes annuels, présenter un compte séparé pour le secteur du TRV, et affecter les éventuels bénéfices ou pertes de ce secteur à une réserve spéciale (art. 36 de la loi du 20 mars 2009 sur le transport de voyageurs, LTV)³. L’OFT vérifie annuellement ou en fonction des besoins le bon emploi des subventions accordées ainsi que le respect des dispositions de l’ordonnance du DETEC sur la comptabilité des entreprises concessionnaires (OCEC)⁴, en vertu de l’art. 37 LTV. Suite à l’affaire CarPostal, l’OFT a revu son dispositif de surveillance visant à vérifier le respect des dispositions légales en matière de subventions.

Mesures mises en œuvre pour renforcer le contrôle des subventions

Suite à diverses constatations faites en 2018 et 2019, l’OFT est en train d’adapter son système de surveillance des subventions dans les transports publics. Cette réorientation vise à mieux garantir l’utilisation correcte des subventions par les ET.

Avec sa nouvelle approche, l’OFT a décidé de ne plus se prononcer, comme il le faisait auparavant, sur les projets de comptes annuels des entreprises indemnisées. Ainsi, la responsabilité d’établir et de présenter des comptes corrects incombe dorénavant plus clairement aux entreprises. En contrepartie, l’OFT a développé en 2020 un nouveau système de contrôle élargi pour le TRV subventionné. L’objectif est de contrôler de manière plus complète le montant correct et l’emploi des subventions, aussi bien dans les offres des entreprises (comptes planifiés) que dans les comptes annuels. Il est notamment prévu d’analyser de manière plus poussée les écarts entre le budget et les comptes effectifs des entreprises subventionnées, et de vérifier la plausibilité des chiffres sur la base d’un étalonnage des performances (*benchmark* TRV).

Par ailleurs, l’OFT procédera à davantage de contrôles supplémentaires approfondis, aléatoires et axés sur les risques, lesquels seront effectués par sa section Révision.

Il travaille en outre avec la branche, depuis fin 2020, afin de clarifier les prescriptions et de fournir des explications en matière d’interprétation correcte des dispositions légales, notamment dans le domaine du TRV.

Enfin, l’OFT a mis en œuvre trois nouvelles mesures, qui concernent davantage les entreprises et qui sont concrétisées par la modification de l’OCEC, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2020:

³ RS 745.1

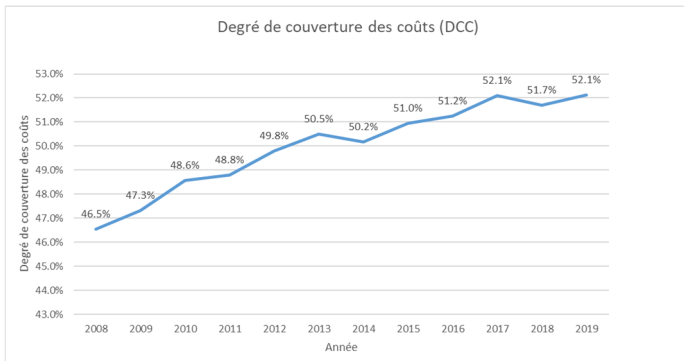
⁴ RS 742.221

- les entreprises dont les indemnités dépassent 10 millions de francs pour les secteurs du TRV et de l'infrastructure doivent désormais soumettre leurs comptes annuels au contrôle ordinaire;
- les entreprises qui reçoivent plus d'un million de francs de subventions par an sont soumises à un «audit spécial des subventions» qu'elles doivent faire effectuer annuellement par une société d'audit qui remplit les conditions d'admission respectives de l'Autorité fédérale de surveillance en matière de révision (ASR). L'OFT a élaboré une directive pour l'exécution de ces audits avec la participation de représentants des cantons, des entreprises, de l'Administration fédérale et de l'Association suisse des experts en audit, fiscalité et fiduciaire (EXPERTsuisse). Ces audits sont exigés depuis le 1^{er} janvier 2021, soit pour la première fois pour les comptes 2020.
- les entreprises doivent fournir une «Déclaration relative au respect des principes du droit des subventions» depuis le 1^{er} janvier 2021.

Les indemnités couvrent environ la moitié des coûts non couverts du TRV

Malgré la forte demande, les recettes de transport ne couvrent pas les coûts du TRV. C'est pourquoi la Confédération et les cantons prennent en charge les coûts non couverts du TRV: en moyenne, les voyageurs financent environ la moitié des coûts.

En 2019, le degré de couverture des coûts (qui calcule la part des coûts complets des prestations TRV couvertes par les recettes de trafic) était de 52,1 %. Ce taux est en hausse régulière depuis des années (croissance moyenne de 1,1 % depuis 2008).



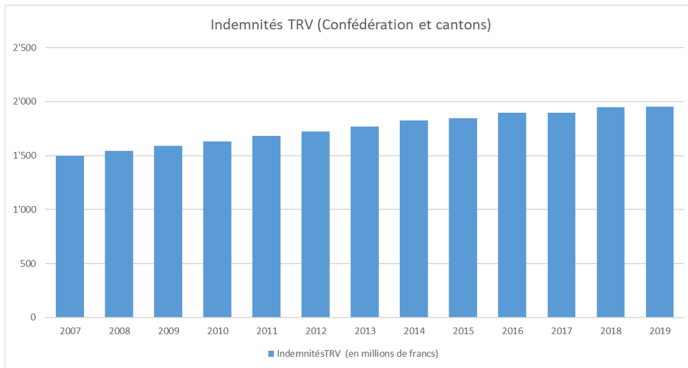
Graphique 3: Évolution du degré de couverture des coûts du TRV par les recettes de trafic, sur la base des offres conventionnées (Source: OFT)

L'autre moitié des coûts du TRV est indemnisée par les fonds publics: la Confédération et les cantons se partagent en moyenne la moitié des coûts non couverts, bien que la part fédérale varie entre 27 et 80 % selon les cantons. La part fédérale est fixée par canton en tenant compte des conditions structurelles, et est actualisée au moins tous les 4 ans, selon l'art. 30, al. 2, LTV. Concrètement, la répartition est fixée en fonction de la densité démographique, selon l'art. 29b et l'annexe 1 OITRV.

La dernière actualisation des contributions fédérales par canton concerne les années 2020 à 2023. Avec cette nouvelle répartition, la Confédération prend en charge 7,5 millions de francs supplémentaires par rapport à 2019, ce qui déleste d'autant les cantons. Les participations cantonales en vigueur sont les suivantes:

Canton	Participation cantonale (en %)
	Années de l'horaire 2020 à 2023
ZH	67
BE	46
LU	52
UR	23
SZ	46
OW	27
NW	45
GL	27
ZG	63
FR	45
SO	55
BS	73
BL	62
SH	51
AR	48
AI	29
SG	52
GR	20
AG	60
TG	54
TI	43
VD	53
VS	37
NE	50
GE	71
JU	26

En 2019, la Confédération et les cantons ont payé chacun environ un milliard de francs pour compenser les coûts non couverts du transport régional. Ce montant n'inclut pas les indemnités versées par des tiers, c'est-à-dire les indemnités au sens de l'art. 28, al. 4, LTV, versées par les cantons et les communes, par exemple pour financer des paires de courses supplémentaires (offres «excédentaires» du point de vue fédéral).



Graphique 4: Évolution des indemnités du TRV depuis 2007 (Source: OFT)

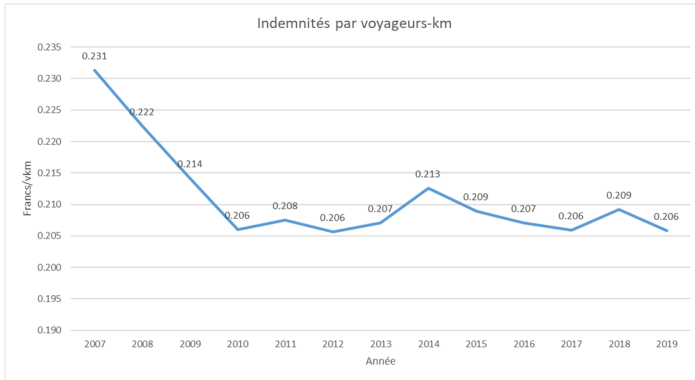
Sur la période 2007–2019, la croissance annuelle moyenne des indemnités a été de 2,2 %.

De manière générale, la croissance des besoins d'indemnités publiques du TRV est portée par plusieurs facteurs, notamment:

- la volonté de nombreux commanditaires d'améliorer la part modale des transports publics;
- la forte croissance de l'offre, notamment grâce aux systèmes de RER développés dans plusieurs régions;
- des extensions d'offres de transport, rendues possibles entre autres par l'amélioration de l'infrastructure ferroviaire, notamment en lien avec le Programme de développement stratégique de l'infrastructure ferroviaire (PRODES);
- le financement de nouveaux moyens d'exploitation, à renouveler, à rénover ou encore à acquérir pour permettre la production de nouvelles offres de transports. Ces moyens d'exploitation sont des matériels roulants, des installations d'exploitation telles que les dépôts/ateliers, des systèmes d'informations, des installations à câbles. Dans certains cas (lignes à voie étroite, notamment à crémaillères), les particularités techniques et les faibles volumes peuvent conduire à des hausses de coûts significatives pour ces lignes;
- des exigences accrues en termes de qualité (en particulier la ponctualité), d'accessibilité – en vertu de la loi du 13 décembre 2002 sur l'égalité pour les handicapés (LHand)⁵ – ou de sécurité (évolution de certaines normes ou standards);
- une tendance à la stabilité des prix, après les dernières hausses tarifaires (2013, 2015, 2017).

⁵ RS 151.3

L'efficacité du TRV s'est améliorée mais reste stable depuis plusieurs années



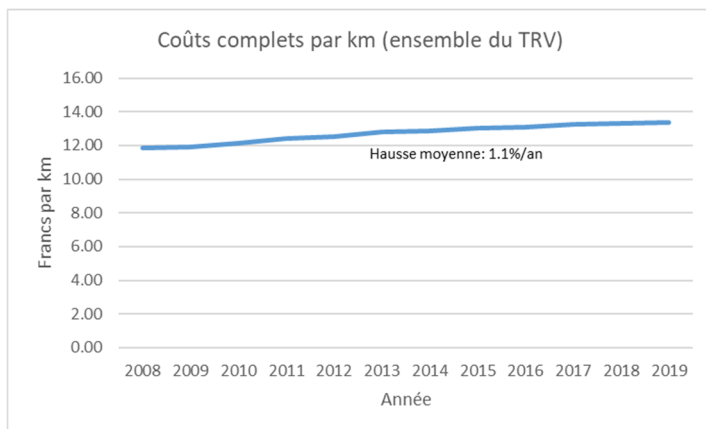
Graphique 5: Évolution des indemnités par voyageur-km depuis 2007 (Source: OFT)

L'indemnité par voyageur-kilomètre (vkm) est utilisée comme indicateur de l'efficacité du secteur. Elle est passée de 22,3 centimes par vkm en 2007 à 20,6 centimes en 2010. Depuis 2010, l'indemnité par vkm est restée plutôt stable, et, par conséquent, le gain d'efficacité du secteur a stagné.

Cependant, il faut relativiser cette stagnation au vu de la hausse significative des coûts, conséquence des améliorations de l'offre et des investissements considérables pour renouveler ou étendre la flotte de véhicules ferroviaires afin de répondre aux besoins d'aujourd'hui.

Grâce à l'augmentation de la demande et aux hausses tarifaires (la dernière datant de 2017), le montant moyen de l'indemnité par vkm a cependant pu rester stable.

Si l'on ramène les coûts à l'offre produite en nombre de km pour l'ensemble des lignes TRV, on constate que les hausses de coûts augmentent de manière maîtrisée, malgré les investissements réalisés ces dernières années (en particulier pour le renouvellement ou l'extension de moyens d'exploitation). Depuis 2009, les coûts par km ont augmenté en moyenne de 1,1% par an, et sur les 5 dernières années, en moyenne de 0,8 % par an. Sur la base des coûts planifiés 2019 pour l'ensemble des lignes TRV, le coût par km est de 13,35 francs.



Graphique 6: Évolution de l'indice coût par kilomètre, en francs suisses, pour l'ensemble du secteur TRV depuis 2008 (Source: OFT)

1.1.2 Contexte de la demande de crédit

L'indemnisation des coûts non couverts des prestations de transport commandées dans le TRV fait l'objet d'un crédit d'engagement de quatre ans selon l'art. 30a LTV.

Crédit d'engagement TRV 2018–2021

Le premier crédit d'engagement TRV a été voté par le Parlement en juin 2017, à hauteur de 4104 millions de francs, pour les années 2018 à 2021. Ce crédit a été révisé depuis pour trois motifs. Le premier motif découle de l'adoption de la motion Dittli (16.3705), qui charge le Conseil fédéral de veiller à ce que, dans le cas de crédits d'engagement, le renchérissement ne soit compensé que s'il est effectif. Il en résulte que les valeurs sont ajustées annuellement. Le second motif est lié aux conséquences de l'affaire CarPostal: il découle des discussions que les commanditaires peuvent compter sur une baisse durable des indemnités versées à CarPostal. Ainsi, il a été convenu d'une baisse des indemnités fédérales de 9 millions de francs par an pour les années 2020 et 2021. Le troisième motif est une baisse de crédit ponctuelle afin de tenir compte de remboursements de la part de l'entreprise BLS, à hauteur de 3,9 millions de francs par an, uniquement en 2021 et 2022.

En tenant compte des chiffres réels pour les années 2018 à 2020, les moyens sollicités pour le crédit d'engagement TRV pour la période 2018 à 2021 s'élèvent à 3963,9 millions de francs, comme l'indique le tableau ci-dessous (situation en février 2021):

<i>En millions de francs</i>	Compte d'Etat 2018	Compte d'Etat 2019	Compte d'Etat 2020	Budget 2021	Total crédit d'engagement TRV 2018- 2021
Moyens fédéraux alloués au TRV	971.7	963.0	980.3	1048.8	3963.9
<i>Croissance par rapport à l'année précédente</i>	0.5%	-0.9%	1.8%	7.0%	

Tableau 1: Moyens fédéraux alloués au crédit d'engagement TRV 2018–2021 (état février 2021)

La croissance moyenne des indemnités sur cette période est de 2,1 % par an.

Point de situation des moyens employés dans le cadre du premier crédit d'engagement

Période de commande 2018-2019

En 2018, les dépenses relatives au TRV se sont élevées à 971,7 millions de francs pour la Confédération (selon le compte d'État 2018), pour un budget initial de 975,4 millions de francs. Cependant, il convient de préciser que 9 millions de francs ont été remboursés a posteriori par l'entreprise CarPostal.

Pour l'année 2019, les comptes définitifs indiquent des dépenses inférieures de 43,3 millions de francs par rapport au budget 2019. Pour mémoire, le budget 2019 prévoyait initialement une hausse de 3,2 % (+ 31 millions de francs) par rapport au budget 2018. En réalité, suite aux négociations entre commanditaires et entreprises, mais aussi suite à des corrections dans les offres des entreprises CarPostal et BLS, le besoin d'indemnités s'est révélé moindre que prévu. L'OFT a par ailleurs constaté que certains projets ont été reportés de quelques mois ou années, mais qu'ils restent d'actualité pour les années suivantes.

Voici quelques exemples de nouvelles offres mises en œuvre durant la période de commande 2018-2019:

- CFF: cadence semi-horaire dans la Broye (initialement prévue en 2021)
- CFF: nouvelle liaison ferroviaire internationale Bienne – Belfort
- CFF: cadence au quart d'heure Lancy-Pont-Rouge – Genève – Coppet
- CFF: mise en service de la ligne transfrontalière Ferrovial Mendrisio – Varese
- CFF: cadence semi-horaire aux heures de pointe pour la ligne S3 Aarau – Wetzikon
- AB: cadence au quart d'heure Saint-Gall – Teufen
- RBS: cadence 7½ minutes pour la ligne S7 en milieu de journée entre Bolligen et Berne
- TPF: développement du réseau de bus de nuit
- ZVV: dernière étape du 4^e complément d'offre du RER zurichois (en particulier dans la région de Winterthur) et mise en service des derniers trains régionaux à deux étages qui ont été commandés.

Période de commande 2020-2021

L'année 2020 s'est achevée avec des dépenses de 980,3 millions de francs, alors que le budget prévoyait 1027,2 de millions francs, soit des dépenses inférieures de 46,9 millions de francs par rapport à ce qui était planifié. Ce montant ne comprend pas le soutien financier qui sera apporté aux entreprises du TRV suite à la crise du COVID-19 (couverture de déficit), ce dernier faisant l'objet d'un crédit séparé. Pour l'année 2021, toutes les commandes ne sont pas encore définitives, mais le budget alloué devrait pouvoir couvrir l'ensemble des besoins, y compris un budget de 5 millions de francs qui sera réservé au financement de projets d'innovation dans le TRV, et qui n'était pas prévu lors de la fixation du crédit d'engagement 2018–2021.

À titre d'exemple, voici quelques-uns des projets de la période 2020-2021:

- CFF: mise en service du Léman Express (Annemasse – Genève – Coppet). La nouvelle ligne transfrontalière est entrée en service en décembre 2019. Entre Annemasse (F) et Coppet, les trains du Léman Express circulent à la cadence au quart d'heure du lundi au samedi, de 05h00 à 00h30. Les trains poursuivent leur itinéraire en France voisine vers Evian-les-Bains, Annecy ou St-Gervais-les-Bains-le-Fayet.
- MBC: entre Morges et Bière, une cadence semi-horaire continue est assurée à partir de décembre 2019, du lundi au vendredi, de 06h00 à 21h00.
- SOB: nouveaux trains du Voralpen-Expresss entre Saint-Gall et Lucerne
- TPF: améliorations du RER Fribourg/Freiburg. La cadence semi-horaire est offerte depuis décembre 2019 entre Fribourg et Anet, ainsi qu'entre Fribourg et Bulle, sept jours sur sept également jusqu'à la fin du service.
- Tessin: l'horaire 2021 est marqué par un nouvel aménagement de l'offre au sud de la Suisse, avec l'inauguration du tunnel de base du Ceneri. De nouvelles offres de train et bus seront offertes. Pour les seules offres TRV dans le canton du Tessin, les prévisions font état d'une augmentation des moyens fédéraux de l'ordre de 30 millions de francs en 2021 par rapport à la situation planifiée en 2020.

Impact de la pandémie de COVID-19

Suite à la pandémie de coronavirus, l'offre de transport ainsi que les prévisions financières des ET (en particulier au niveau des recettes de transport) ont été fortement touchées en 2020. En adoptant la loi urgente sur le soutien des transports publics durant la crise du COVID-19 le 25 septembre 2020, le Parlement a décidé des mesures de soutien en faveur du transport public de voyageurs. En ce qui concerne le TRV, la Confédération et les cantons apporteront un soutien financier aux ET sur la base d'une couverture de l'éventuel déficit attesté en 2020 dans le secteur TRV, après dissolution des réserves spéciales constituées conformément à l'art. 36 LTV. Pour l'année 2021, il sera possible d'adapter les indemnités allouées selon l'évolution de la situation de la fréquentation et des recettes de transport. Le soutien nécessaire pour les années 2020

et 2021, qui a été évalué à 290 millions de francs pour la part fédérale, fait partie d'un crédit séparé.

1.2 Motif de la demande de crédit

Le présent message présente la demande de crédit portant sur les ressources fédérales à allouer pour la période suivante, soit pour les années 2022 à 2025.

1.3 Intérêt du projet

En commandant des offres de transport pour deux ans, la Confédération prend des engagements pluriannuels, pour lesquels un crédit d'engagement est requis en vertu de l'art. 21 de la loi sur les finances de la Confédération du 7 octobre 2005 (LFC)⁷.

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

Les moyens planifiés, en croissance modérée sur la période considérée (par rapport à la période précédente), permettront de pérenniser l'offre actuelle, de tenir des engagements pluriannuels (coûts subséquents d'investissements comme des acquisitions de matériel roulant), de cofinancer des aménagements de l'offre et de consacrer des moyens au financement de projets d'innovation dans le domaine du TRV.

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

Les arrêtés financiers pluriannuels de grande portée sont coordonnés avec le plan financier de la législature selon l'art. 5, al. 5, de l'ordonnance sur les finances de la Confédération du 5 avril 2006 (OFC)⁸. Le présent projet est annoncé dans le message du 29 janvier 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023⁹.

1.5 Classement d'interventions parlementaires

Le présent projet n'est pas en relation directe avec une intervention parlementaire.

⁷ RS 611.0

⁸ RS 611.01

⁹ FF 2020 1709, en l'occurrence 1824

2 Procédure de consultation

Le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) de consulter les cantons, les partis politiques, les associations faitières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national, les associations faitières de l'économie qui œuvrent au niveau national et les autres milieux intéressés sur le projet de crédit d'engagement relatif au financement des prestations du TRV pour les années 2022 à 2025. La consultation, qui s'est déroulée du 7 octobre 2020 au 22 janvier 2021, s'est adressée à 202 destinataires. Le projet mis en consultation prévoyait un crédit de 4398 millions de francs, correspondant à la planification financière de la Confédération. Le montant du crédit proposé était inférieur à l'estimation des besoins nécessaires élaborée par l'OFT, sur la base des informations reçues des entreprises (4462 millions de francs). Compte tenu des incertitudes, les conséquences de la pandémie de COVID-19 pour le secteur TRV n'étaient pas incluses dans le projet, et il avait été proposé que celles-ci soient traitées à part, en temps utile.

Au total, 57 prises de position ont été reçues. Tous les cantons ainsi que la Conférence des directeurs cantonaux des transports publics (CTP) se sont exprimés. Quatre partis politiques ont également pris position: Le Centre (LC), Les Libéraux-Radicaleux (PLR), le Parti socialiste suisse (PSS), et l'Union Démocratique du Centre (UDC). Par ailleurs, 17 organisations œuvrant au niveau national ou spécialisées ont fait part de leur appréciation. Du côté des exploitants, une dizaine d'ET ainsi que l'Union des transports publics (UTP) et l'association RAILplus se sont exprimées.

La consultation ne prévoyait pas de questionnaire spécifique, mais l'analyse des prises de position montre que celles-ci concernent principalement le montant proposé pour le crédit d'engagement TRV ainsi que le traitement des conséquences de la crise du COVID-19 pour la période 2022-2025.

Le rapport complet de la consultation est disponible sur le site Internet du Conseil fédéral¹⁰.

Montant du crédit d'engagement

L'intention d'augmenter les moyens alloués au TRV pour la période 2022 à 2025 est globalement saluée. La majorité des participants à la consultation approuve le montant du crédit d'engagement mis en consultation, à savoir 4398 millions de francs pour la période 2022–2025.

La majorité des cantons (Argovie, Appenzell Rhodes-Extérieures, Appenzell Rhodes-Intérieures, Berne, Bâle-Campagne, Bâle-Ville, Glaris, Grisons, Lucerne, Neuchâtel, Saint-Gall, Schaffhouse, Soleure, Schwyz, Thurgovie, Valais, et Zurich) ainsi que la communauté de transport ZVV et l'ET SZU, rejoignent la position de la CTP, qui approuve le crédit de 4398 millions de francs, bien que ce montant soit inférieur de 64 millions de francs à l'évaluation de l'OFT. En effet, au vu des dépenses financières considérables que la Confédération a dû engager avec la loi fédérale urgente sur le soutien aux transports publics dans la crise du COVID-19, la CTP renonce à demander une augmentation du crédit à l'heure actuelle. Cette approbation est cependant donnée

¹⁰ www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultations > Procédures de consultation terminées > 2020 > DETEC

sous réserve que les effets à long terme de la crise du COVID-19 soient effectivement pris en compte ultérieurement par une augmentation du crédit d'engagement ou par une autre solution.

Une hausse du crédit d'engagement est demandée par les cantons du Jura, d'Uri et de Vaud ainsi que par le Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB), lesquels se positionnent en faveur du montant issu de l'estimation faite auprès de la branche par l'OFT, soit 4462 millions de francs. Pour le canton de Vaud, le montant de 4462 millions devrait constituer un minimum. Les cantons de Fribourg et de Genève demandent pour leur part une réévaluation à la hausse du montant du crédit afin de répondre aux nombreux enjeux, notamment climatiques.

Le PSS et les syndicats SEV et USS souhaitent une augmentation du crédit d'engagement, sur la base d'une hausse annuelle forfaitaire de 2 % au lieu de 1 %. Selon eux, l'augmentation proposée du crédit est insuffisante, entre autres parce que le niveau de croissance proposé est plus faible que dans le crédit d'engagement précédent, ce qui ne permettrait pas d'atteindre les buts visés par ce crédit, notamment les mesures de décarbonisation des transports publics.

Les CFF mentionnent par ailleurs une importante hausse des coûts de production pour les années 2022-2025. Malgré un programme d'efficacité et de productivité, ils estiment que les moyens fédéraux prévus ne permettront pas de couvrir les coûts nécessaires pour leur secteur TRV, annonçant un déficit cumulé de 160 millions de francs pour la période 2022-2025. Ils demandent d'examiner dans quelle mesure cette augmentation des coûts pourrait être prise en compte dans le crédit d'engagement.

Economiesuisse, l'Union patronale suisse (UPS), le Centre Patronal ainsi que l'UDC estiment pour leur part que le montant proposé est trop élevé. Pour Economiesuisse et l'UPS, la recherche d'un meilleur rapport coût-utilité et une diminution de la demande devrait amener à une baisse des besoins de financement public. Le Centre Patronal demande un gel du montant du crédit d'engagement au niveau de celui de la période 2018 à 2021. Pour l'UDC, il serait nécessaire de mettre un terme à l'évolution des coûts et d'examiner la rentabilité des services existants. Il est par ailleurs impératif d'entreprendre une réévaluation de l'évolution future, vu la modification du comportement des voyageurs. Une augmentation des dépenses serait irresponsable vu les dépenses fédérales massives et l'augmentation de la dette nationale en rapport avec le coronavirus.

Traitement des conséquences de la crise du COVID-19 pour la période 2022-2025

Quasiment toutes les prises de position saluent le fait que les conséquences de la crise du COVID-19 soient traitées séparément, en temps voulu. Les estimations actuelles indiquent que les recettes de transport ne devraient pas atteindre le niveau du début 2020 avant 2023, voire 2024. Si ces prévisions devaient se réaliser, les cantons s'attendent à une augmentation des moyens financiers publics mis à disposition. Les cantons de Saint-Gall, de Thurgovie et de Zurich ont précisé qu'ils s'opposeraient à assumer seuls ces conséquences. Les cantons de Fribourg et de Nidwald estiment que les conséquences de la crise du COVID-19 devraient être prises en compte dans le crédit d'engagement.

Les ET CFF et RhB, les regroupements RAILplus et UTP ainsi que la LITRA et l'Association transports et environnement (ATE) demandent d'examiner une possible augmentation du crédit d'engagement pour une meilleure prise en compte des conséquences financières du coronavirus.

L'UDC, le Centre Patronal et Economiesuisse estiment que la baisse de fréquentation pourrait remettre en cause le rythme de croissance, et même conduire à des baisses d'indemnités ou à des reports de développement d'offre.

Selon le PSS et les organisations syndicales, il ne serait pas approprié d'exiger des économies supplémentaires de la part des entreprises (en particulier sur le personnel), ni d'augmenter les tarifs. CarPostal SA estime qu'il serait nécessaire que l'OFT analyse la situation financière des ET, et qu'il ne serait pas opportun de recourir à nouveau à la réserve prévue à l'art. 36 LTV. L'Association des Communes Suisses (ACS), l'Union des villes suisses (UVS) ainsi que le canton de Genève demandent que le trafic local puisse de nouveau faire l'objet d'un soutien de la Confédération (un soutien n'étant prévu actuellement que pour 2020).

Autres thèmes ayant été soutenus ou ayant fait l'objet de recommandations

Le processus et le montant alloué du soutien à l'innovation pour le TRV a fait l'objet de diverses critiques. Ce montant devrait être augmenté, selon de nombreux intervenants (cantons de Fribourg et de Genève, PSS, ACS, UVS, le syndicat SEV, la LITRA, les chemins de fer rhétiques RhB, RAILplus, l'ATE et l'UTP). Pour le PLR, il convient d'analyser la plus-value des projets financés. Le canton de Vaud estime qu'il convient de préciser quels sont les projets qui ont été financés, et selon quels critères de financement.

En ce qui concerne le sujet de la «décarbonisation» des transports publics (déploiement des bus électriques notamment), plusieurs cantons (Berne, Bâle-Campagne, Bâle-Ville, Fribourg, Genève, Vaud), des entreprises (CarPostal SA, RhB) ainsi que l'UTP doutent que le crédit proposé soit suffisant pour financer les renouvellements de véhicules nécessaires pour répondre aux enjeux climatiques.

La possible reconnaissance, selon des conditions encore à déterminer, de lignes ou tronçons de lignes actuellement exclus du TRV est accueillie positivement dans de nombreuses prises de position, notamment celles du Centre, de CarPostal SA et de Travail.Suisse. Tout en partageant cet avis, le canton de Fribourg, le PSS et de nombreux syndicats et ET estiment que ces extensions de périmètre ne doivent pas prétexter le financement des lignes TRV actuellement reconnues.

La stabilité du niveau tarifaire est saluée dans de nombreuses prises de position. En cas de baisse tarifaire, les avis divergent sur les compensations nécessaires (hausse des indemnités pour certains, compensation par une meilleure efficacité pour d'autres).

Diverses propositions en lien avec la procédure de commande et celle du crédit d'engagement ont également été formulées lors de cette consultation.

Prise en compte du résultat de la consultation

Vu la position de la majorité des cantons, le principe d'un crédit basé sur la planification financière de la Confédération a été conservé. Celle-ci a cependant été actualisée

après la consultation, et le montant du crédit d'engagement TRV 2022-2025 a été révisé selon les nouvelles prévisions de renchérissement (voir ch. 3.1.3 et 3.1.5 ci-après). Il convient de préciser que ces prévisions de renchérissement ont également été appliquées à l'évaluation réalisée par l'OFT, sur la base des informations issues des ET (voir ch. 3.1.2). En ce qui concerne les conséquences de la crise du COVID-19, la façon dont elles pourraient être traitées pour les années 2022-2025 est précisée au ch. 3.1.4 ci-après. Les autres remarques soulevées lors de la consultation ont fait l'objet de précisions (ch. 3.1.2 notamment), mais n'ont pas influencé le montant global du crédit proposé.

3 Contenu de l'arrêté de crédit

3.1 Proposition du Conseil fédéral assortie d'un exposé des motifs

3.1.1 Proposition du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral propose d'allouer 4352,2 millions de francs pour le crédit d'engagement relatif à l'indemnisation des prestations TRV pour la période 2022–2025.

3.1.2 Exposé des motifs: évaluation des besoins d'indemnités pour la période 2022–2025 (sur la base des montants allégués par les entreprises)

Évaluation des besoins d'indemnités liés à des projets spécifiques

Pour définir les moyens à allouer au TRV pour les années 2022–2025, l'OFT a analysé des données récoltées auprès des ET et des cantons afin d'estimer le besoin d'indemnités.

L'OFT a mené de mai à août 2019 une enquête auprès de 35 entreprises du TRV, principalement ferroviaires, représentant 89 % des indemnités planifiées en 2019. Sur ce *panel*, 26 entreprises ont annoncé environ 90 projets induisant une évolution significative des indemnités par rapport à la situation planifiée pour 2019. Par évolution significative, on entend des projets impliquant une variation (positive ou négative) de plus de 500 000 francs.

Les entreprises ont été priées de communiquer leurs résultats dans le cadre des discussions d'offre TRV 2020-2021, ce qui a permis d'associer les cantons.

L'analyse des données recueillies, après un travail de plausibilisation mené par l'OFT, permet d'estimer le besoin d'indemnités supplémentaires, pour les projets annoncés, à 207 millions de francs par rapport à la situation planifiée pour 2019 (montant total des indemnités, à savoir comprenant les participations de la Confédération et des cantons). Par année, le besoin est le suivant:

	2022	2023	2024	2025
<i>en millions de francs</i>				
Indemnités TRV supplémentaires par rapport à la situation planifiée en 2019 (Confédération + cantons)	100.3	120.4	157.3	207.00
Indemnités TRV supplémentaires par rapport à la situation planifiée en 2019 (seulement part Confédération, soit 50 %)	50.1	60.2	78.6	103.5
Indemnités supplémentaires par rapport à l'année précédente	7.7	10.1	18.4	24.8

Tableau 2: Indemnités TRV supplémentaires pour les projets annoncés par les entreprises, par rapport à la situation planifiée en 2019 (source: OFT).

Ainsi, si l'on adopte l'hypothèse d'une participation fédérale moyenne de 50 %, le besoin d'indemnités supplémentaires par rapport à la situation en 2019 pour ces projets est estimé à 103,5 millions de francs supplémentaires pour la Confédération, jusqu'en 2025.

Les projets concernent des investissements dans du matériel roulant (38 % de la hausse des indemnités annoncée) et des aménagements de l'offre de transport (31 % des indemnités supplémentaires) ou relèvent d'autres motifs, par exemple l'aménagement d'installations d'exploitation telles que des dépôts/ateliers ou encore des systèmes d'information.

À titre d'exemple, voici quelques-uns des quelque 90 projets issus du sondage pour la période 2021–2025. Les indemnités supplémentaires sont présentées à titre indicatif, par rapport à la situation 2019, d'ici à 2025. Il s'agit d'indemnités totales (cantons et Confédération):

- AVA: renouvellement de matériel roulant (+ 2 millions de francs)
- BLS : acquisition de matériel roulant de type Flirt 4 (+ 16 millions de francs)
- BLT: renouvellement de matériel roulant (+ 8 millions de francs)
- CFF: aménagement d'offre pour le RER Vaud (+ 18 millions de francs)
- CFF: aménagement d'offre pour le RER Fribourg (+ 2 millions de francs)
- CFF: aménagement d'offre pour le RER zurichois (+ 5 millions de francs)
- CJ: rénovation de matériel roulant et nouveau dépôt ferroviaire (+ 1 million de francs)
- FART: acquisition de nouveau matériel roulant (+ 2 millions de francs)
- RBS: prolongement de la ligne S8, cadence 1/4 heure Berne – Soleure (+ 7 millions de francs)
- RhB: nouveau concept de flotte 2030 (+ 12,2 millions de francs)
- TPC: renouvellement de la flotte ferroviaire, conformité LHand (+ 7 millions de francs)
- THURBO: prolongation de la ligne S7 (+ 2 millions de francs)

Tarifs et renchérissement

À des fins d'harmonisation, il avait été demandé aux entreprises consultées de ne pas tenir compte, dans leur réponse à l'enquête, des effets de renchérissement et de compter sur une stabilité du niveau tarifaire.

En ce qui concerne les conditions tarifaires, il convient de rappeler qu'elles relèvent de la compétence des ET. Ainsi, il n'est pas possible pour l'OFT de donner des prévisions à court ou à moyen terme. L'OFT observe néanmoins une tendance à la stabilité générale des prix, voire à des baisses dans certains cas. La branche des transports publics s'est exprimée sur le sujet du niveau tarifaire en mai 2019. Elle a notamment communiqué qu'elle continue de s'engager pour un assortiment simple et attrayant, tout en visant le maintien du niveau global des prix. Elle a renoncé à une augmentation des tarifs pour la troisième année consécutive, rappelant que d'importants progrès ont déjà été réalisés ces dernières années dans le domaine des prix et de l'assortiment, par exemple avec l'introduction de l'abonnement modulable et de la carte journalière dégriffée, ou avec l'extension significative du contingent de billets dégriffés.

En ce qui concerne les tarifications régionales, étant donné que chacune des 19 communautés tarifaires dispose de sa propre souveraineté, il n'est pas non plus possible de faire de pronostic. Cependant, l'OFT observe que le niveau tarifaire dans les communautés évolue la plupart du temps dans le même cadre que les évolutions nationales.

Quelle que soit la situation tarifaire à l'avenir, il n'y a pas lieu de modifier le montant du crédit pour ce motif. En cas de hausse tarifaire, les indemnités seront en principe revues à la baisse, ce qui permettrait soit de réduire le besoin d'indemnités, soit de financer des offres supplémentaires. En cas de baisse tarifaire, les commanditaires partent du principe que les pertes de recettes correspondantes devront être compensées, sans influence sur le niveau des indemnités.

En ce qui concerne le renchérissement, l'OFT s'est aligné, pour son évaluation, sur les prévisions employées pour le plan financier de la Confédération. Par rapport à la version du projet qui avait été mise en consultation en octobre 2020, les hypothèses de renchérissement ont été révisées à la baisse selon les prévisions de décembre 2020.

Autres considérations

Pour tenir compte des besoins des entreprises non consultées (entreprises de bus notamment), et d'autres paramètres pouvant intervenir à court terme, l'OFT a pris en considération une hausse moyenne de 1 % par an des indemnités globales (soit environ 10 millions de francs par an pour la seule part de la Confédération). Cette hypothèse est identique à celle adoptée pour la période précédente.

Avec cette hypothèse générale, l'OFT estime pouvoir absorber des demandes non encore formulées explicitement, mais qui font actuellement l'objet de discussions au niveau de la branche. Il s'agit notamment des thèmes suivants:

Soutien possible à une transition en faveur des bus électriques

À titre d'exemple, il serait possible de soutenir des projets d'acquisition de véhicules TRV consommant moins d'énergies fossiles, ce qui fait sens avec la stratégie énergétique des transports publics 2050 (SETP 2050)¹¹. Pour mémoire, en adoptant le postulat 19.300 «Encourager le passage des véhicules de transport public aux énergies propres», le Conseil fédéral a accepté de présenter au Parlement, dans un rapport, des mesures visant à encourager financièrement le remplacement des bus diesel par des bus plus écologiques, utilisant une énergie non fossile neutre pour le climat (en particulier des bus électriques). Selon les estimations présentées dans le rapport du Conseil fédéral approuvé le 12 mars 2021, dans l'hypothèse du scénario intermédiaire «potentiel réaliste», le besoin de financement pour le TRV et pour la part de la Confédération a été estimé à 3,5 millions de francs pour la période 2023-2025 (valeurs annuelles entre 0,5 et 2 millions de francs). En admettant que certains renouvellements auront déjà lieu en 2022, on peut retenir un besoin de financement de l'ordre de 4 millions sur ce thème pour la période 2022-2025. D'après le rapport, il faut s'attendre à ce que le besoin de financement soit en revanche plus élevé lors du crédit d'engagement suivant (2026-2029), les changements de matériel roulant se faisant de manière échelonnée, au fur et à mesure des renouvellements «naturels» des véhicules. Au moment de la rédaction du présent message, les principes de financement de cette transition vers des bus électriques n'ont pas encore été déterminés. L'OFT estime néanmoins que ces acquisitions devraient pouvoir être soutenues par les commanditaires dans le cadre de la procédure de commande TRV habituelle et des crédits d'engagement TRV 2022-2025.

Possibilité de soutenir, dans une certaine mesure, de nouvelles offres aujourd'hui exclues du TRV (suite du projet de réforme du TRV)

Le Conseil fédéral estime qu'il serait également possible d'entrer en matière, dans une certaine mesure, sur une reconnaissance de certaines offres aujourd'hui exclues du TRV. En effet, lors de la consultation relative au projet de réforme du TRV, différents acteurs ont demandé que le trafic de loisirs et les transports nocturnes soient aussi considérés comme du TRV et cofinancés à ce titre. Le Conseil fédéral entend encourager ces offres dans le cadre des bases légales actuelles. Celles-ci permettent à la Confédération de participer, au besoin, à la commande et à l'indemnisation de certaines lignes qui relèvent du TRV mais également de la desserte touristique ou capillaire. Ceci devrait se faire dans le cadre du budget actuellement proposé, et il n'est pas prévu de hausse particulière du crédit pour ce motif. Comme certaines entités l'ont demandé lors de la consultation, l'acceptation de ces nouvelles offres ne devra pas se faire au détriment de prestations existantes.

Financement de projets d'innovation dans le TRV

Les changements de société, la transition numérique, les nouvelles technologies et la croissance de la demande de mobilité posent des défis majeurs pour le trafic régional de voyageurs. Cependant, les ET manquent souvent de ressources financières pour développer et tester de nouvelles solutions. Le programme de promotion de l'innovation de l'OFT dans le TRV vise à ouvrir de nouvelles possibilités à cet égard. Les

¹¹ www.bav.admin.ch > Thèmes de A à Z > Stratégie énergétique 2050

innovations sont destinées à améliorer l'efficacité, l'attractivité et la qualité du transport de voyageurs. L'OFT a réservé 5 millions de francs par an pour ces innovations, déjà pour la période 2020-2021, dans le cadre du budget actuel. Le DETEC souhaite pérenniser ce montant de 5 millions de francs par an à l'avenir, soit environ 0,5 % du budget annuel du TRV, en partant du principe que ces investissements amélioreront l'efficacité et l'attrait des transports publics. Ces moyens seront alloués par l'OFT dans le cadre des moyens disponibles pour le TRV. Lors de la consultation (voir ch. 2), plusieurs entités ont jugé ce montant insuffisant au vu des enjeux climatiques et technologiques. Cependant, il n'est pas question ici de financer via ces moyens la mise en œuvre à large échelle de solutions innovantes, mais uniquement des projets pilotes, par exemple avec la réalisation d'un prototype et d'essais, permettant de concrétiser les innovations et de les mettre pour la première fois sur le marché. Ainsi, l'OFT estime que le montant de 5 millions est approprié, sachant que les coûts relatifs au déploiement des solutions innovantes seront traités dans le cadre de la procédure de commande ordinaire.

En ce qui concerne les critiques relatives au processus («barrières administratives», manque de transparence), l'OFT ne les trouve plus justifiées. En effet, le processus et la documentation du programme ont été révisés et améliorés en 2020 (formulaire de demande et de grille d'évaluation standardisés par exemple). Le document «Innovation dans le trafic régional de voyageurs, programme de soutien 2021-2024», disponible sur le site internet de l'OFT¹², fournit des informations plus détaillées sur les objectifs, les critères, les domaines prioritaires du programme. Un guide à l'usage des porteurs de projets innovants est par ailleurs en cours d'élaboration. Ainsi les décisions de financement seront plus rapides et basées sur les critères mesurables. Les cantons sont en principe informés des projets innovants qui sont réalisés sur leur territoire par le porteur de projet, lors de la recherche de financement. Ils sont ensuite informés par l'OFT lors de la confirmation de soutien financier au projet.

Évaluation du besoin d'indemnités global pour la période

L'OFT a évalué le besoin d'indemnités sur la base des hypothèses suivantes:

- prise en compte du budget 2021 comme base de référence, budget qui comprend déjà le financement de projets d'innovation dans le domaine du TRV jusqu'à 5 millions de francs par an;
- prise en compte du résultat du sondage concernant les projets planifiés par les entreprises (tableau 2);
- calcul de la part de la Confédération sur la base de 50 % des indemnités totales;
- hypothèse d'une hausse moyenne de 1 % des indemnités pour tenir compte des besoins des autres entreprises et d'autres évolutions non encore planifiées.

En ce qui concerne le renchérissement, l'OFT a pris les mêmes hypothèses que celles qui sont prises dans le cadre du plan financier de la Confédération, soit +0,3 % en 2022, +0,3 % en 2023, +0,3 % en 2024 et +0,4 % en 2025 (situation en décembre

¹² www.bav.admin.ch > A-Z > Innovation TRV

2020). Ces prévisions de renchérissement ont été révisées à la baisse depuis la consultation qui a été lancée en octobre 2020.

Au total, le besoin d'indemnités fédérales estimé pour le crédit d'engagement TRV 2022–2025, d'après l'évaluation de l'OFT, s'élève à 4439 millions de francs (4425 millions de francs sans renchérissement), comme l'illustre le tableau suivant:

<i>Indemnités TRV, (part Confédération, en millions de francs)</i>	2021	2022	2023	2024	2025	Total 2022– 2025
Indemnités TRV planifiées pour 2021 <i>(budget Confédération)</i>	1048.8					
Indemnités supplémentaires projets TRV, par rapport à l'année précédente <i>(sondage OFT)</i>		7.7	10.1	18.4	24.8	
Évolution générale des indemnités TRV, hors projets (+ 1 %/an)		10.5	10.7	10.9	11.2	
Évaluation du besoin d'indemnités pour le crédit d'engagement TRV 2022-2025		1067.0	1087.7	1117.0	1153.0	4424.8
Prévision de renchérissement <i>(état décembre 2020)</i>		0.3%	0.3%	0.3%	0.4%	
Évaluation du besoin total d'indemnités, renchérissement compris		1070.1	1090.9	1120.3	1157.5	4438.9
Évolution des indemnités TRV par rapport à l'année précédente <i>(en millions de francs)</i>		21.3	20.8	29.4	37.2	21.6
Évolution des indemnités TRV par rapport à l'année précédente <i>(en %)</i>		2.0%	1.9%	2.7%	3.3%	2.1%

Tableau 3: Évaluation du besoin total d'indemnités selon l'OFT pour la période 2022–2025 (source: OFT).

Cette estimation du besoin d'indemnités (4439 millions de francs) est inférieure au montant présenté lors de la consultation (4462 millions de francs) uniquement en raison de l'adaptation des prévisions de renchérissement.

3.1.3 Valeurs indicatives pour la période 2022–2025 issues de la planification financière de la Confédération

Le Conseil fédéral a adopté le 19 août 2020 les valeurs prévues dans le cadre du budget 2021 avec plan intégré des tâches et des finances (PITF) 2022-2024. Les moyens demandés par le Conseil fédéral pour le crédit d'engagement TRV 2022-2025 seront alloués en correspondance avec le budget 2022 avec PITF 2023-2025 (corrigés du

renchérissement), lequel sera approuvé par le Conseil fédéral en août 2021. Par rapport au montant qui avait été mis en consultation (pour mémoire, 4398 millions de francs pour les années 2022-2025), le crédit d'engagement TRV a été revu à la baisse en raison de l'actualisation des hypothèses de renchérissement (prise en compte de la Motion Dittli).

Les hypothèses de renchérissement ont en effet été révisées à la baisse en décembre 2020. Les valeurs aujourd'hui prises en comptes sont les suivantes: + 0,3 % en 2022, + 0,3 % en 2023, + 0,3 % en 2024 et + 0,4 % en 2025.

En ce qui concerne le TRV, le Conseil fédéral prévoit de porter à 1,2 % par an la croissance réelle moyenne au cours de la prochaine période du crédit d'engagement. En intégrant ces effets, la planification actuelle prévoit un crédit de 4352,2 millions de francs, selon les valeurs suivantes (état février 2021):

	Budget 2021	2022	2023	2024	2025	Total crédit d'engagement TRV 2022- 2025
Valeurs planifiées pour le budget 2022 avec PITF 2023-2025	1048.8	1062.5	1080.0	1093.9	1115.8	4352.2
Variation par rapport à l'année précédente		13.7	17.5	13.9	21.9	
Croissance nominale par rapport à l'année précédente		1.3%	1.6%	1.3%	2.0%	
Croissance réelle par rapport à l'année précédente		1.0%	1.3%	1.0%	1.6%	

Tableau 4: Valeurs indicatives pour les arrêtés financiers pluriannuels, pour le TRV (source: Administration fédérale des finances (AFF), état février 2021)

Il s'agit là de valeurs dont on ne peut exclure qu'elles soient modifiées en fonction des prochains développements budgétaires, en particulier pour les années 2024 et 2025.

3.1.4 Traitement des conséquences de la crise du COVID-19 pour les années 2022-2025

Lors de la consultation, de nombreuses entités, dont la majorité des cantons ainsi que la CTP, ont indiqué qu'elles renonçaient à demander une hausse du crédit d'engagement (fixé à 4398 millions de francs au moment de la consultation), au vu des dépenses financières considérables que la Confédération a dû engager avec la loi fédérale urgente sur le soutien aux transports publics dans la crise du COVID-19. Cependant, cette approbation était conditionnée à une prise en compte ultérieure, sous une forme à définir, des effets à long terme de la crise du COVID-19 pour le TRV, soit après l'année 2021. Pour mémoire, les estimations actuelles de la branche indiquent que les recettes de transport de voyageurs ne devraient pas atteindre le niveau de début 2020 avant 2023, voire 2024.

Sur ce point, le Conseil fédéral est d'avis qu'il est actuellement prématuré d'envisager une hausse du crédit d'engagement TRV 2022-2025 pour ce motif. D'une part, les prévisions sont encore fluctuantes au sujet de la sortie de cette crise, si bien que prévoir une augmentation du crédit pour le motif «COVID-19» ne pourrait pas reposer sur des hypothèses fiables. D'autre part, d'une manière générale et compte tenu de la

situation actuelle tendue, le Conseil fédéral estime qu'il n'est pas sage de constituer aujourd'hui des «réserves» de crédit pour les prochaines années. Enfin, il n'exclut pas que la baisse de fréquentation permette de décaler certains projets de développement d'offres de transport d'une année ou deux, ce point restant cependant à clarifier avec les cantons. Toutefois, cela ne pourrait se faire que de manière très marginale, la plupart des projets prévus pour 2022-2023 étant déjà bien engagés. Tel est par exemple le cas des projets d'offre ferroviaire, pour lesquels les délais de mise en œuvre sont longs (en particulier les projets pour lesquels des véhicules ont déjà été commandés ou pour lesquels des infrastructures auront été livrées).

Le Conseil fédéral entend l'inquiétude des cantons et renouvelle sa proposition de traiter les conséquences à long terme de la crise du COVID-19 ultérieurement, et de manière clairement identifiée. Contrairement à la situation exceptionnelle qui a été nécessaire pour les années 2020 et 2021, le Conseil fédéral propose de traiter ces conséquences avec les dispositions légales existantes, c'est-à-dire dans le cadre du crédit d'engagement TRV et de la procédure de commande. Concrètement, il indique que, si les prévisions de la branche devaient se réaliser (baisse des recettes de transport encore en 2022 et probablement en 2023, par rapport à la situation avant le COVID-19), il serait possible de demander annuellement un complément au budget, lequel serait alors soumis à l'approbation du Parlement. Si, les années suivantes, il apparaissait que le montant total du crédit d'engagement TRV ne suffirait pas, alors il faudrait demander un crédit additionnel selon l'art. 23 LFC.

3.1.5 Proposition pour le crédit d'engagement TRV 2022-2025

Il est proposé d'établir le crédit d'engagement relatif à l'indemnisation des prestations du TRV à 4352,2 millions de francs pour la période 2022–2025, en concordance avec la planification financière de la Confédération.

<i>En millions de francs</i>	2022	2023	2024	2025	Total
Proposition pour le crédit d'engagement TRV 2022-2025	1062.5	1080.0	1093.9	1115.8	4352.2
<i>Evolution par rapport à l'année précédente en %</i>	1.3%	1.6%	1.3%	2.0%	

Tableau 5: Proposition pour le crédit d'engagement TRV 2022–2025 (situation février 2021)

Malgré une différence de près de 2 % par rapport à l'évaluation issue des besoins des entreprises (4439 millions de francs), compte tenu de l'expérience du crédit d'engagement 2018-2021, et en partant du principe que les éventuels effets à plus long terme de la crise du COVID-19 seront clairement identifiés et traités ultérieurement, le Conseil fédéral estime que ce cadre financier devrait permettre de répondre aux besoins du TRV annoncés en 2019 pour la période 2022-2025.

3.2 Description du projet et commentaire des principales dispositions

Arrêté fédéral portant allocation d'un crédit d'engagement destiné à l'indemnisation des prestations de transport régional de voyageurs pour les années 2022 à 2025

L'arrêté fixe le montant global des moyens fédéraux alloués pour le crédit d'engagement TRV, à savoir 4352,2 millions de francs pour les années 2022 à 2025.

Les éléments qui ont permis d'aboutir à ce montant sont présentés aux ch. 3.1.2. à 3.1.5.

3.3 Prévisions de renchérissement

Les prévisions de renchérissement à partir desquelles a été défini le volume du crédit-cadre figurent à l'art. 2 du projet d'arrêté fédéral. Elles sont basées sur la valeur de 101,7 points de l'indice des prix à la consommation de décembre 2020, avec pour base « décembre 2015 = 100 points ». Les crédits budgétaires annuels sont adaptés à chaque fois en fonction des dernières prévisions de renchérissement.

4 Conséquences

4.1 Conséquences pour la Confédération

4.1.1 Conséquences financières

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

4.1.2 Conséquences sur l'état du personnel

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

4.2 Conséquences pour les cantons

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

4.3 **Conséquences économiques**

Le crédit d'engagement TRV tel qu'il est proposé pour les années 2022–2025 permettra de concrétiser certaines améliorations d'offre et de qualité des transports régionaux. Cela favorisera l'attrait des transports publics et améliorera la desserte du territoire, ce qui constituera un avantage pour l'économie suisse.

4.4 **Conséquences sanitaires et sociales**

Parmi les investissements figurent le renouvellement et la modification de certains matériels roulants en vue de répondre aux exigences de la LHand.

4.5 **Conséquences environnementales**

Le crédit d'engagement proposé pour les années 2022–2025 permettra d'une part de réaliser certaines extensions d'offre, d'autre part de financer des coûts subséquents d'investissement, permettant d'améliorer l'attrait des transports en commun par rapport au transport individuel. Il est également prévu de soutenir des projets visant à améliorer l'efficacité énergétique des véhicules et des installations du TRV.

5 **Aspects juridiques**

5.1 **Constitutionnalité et légalité**

L'Assemblée fédérale est habilitée à voter le présent arrêté financier en vertu de l'art. 167 de la Constitution (Cst.)¹³.

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

Les subventions concernées sont allouées en vertu de l'art. 28 LTV, selon lequel la Confédération indemnise les coûts non couverts des prestations du transport régional de voyageurs.

5.2 **Forme de l'acte à adopter**

Conformément à l'art. 163, al. 2, Cst., et à l'art. 25, al. 2, de la loi sur le Parlement du 13 décembre 2002¹⁴, l'acte à adopter revêt la forme de l'arrêté fédéral simple (qui n'est pas sujet au référendum).

¹³ RS 101

¹⁴ RS 171.10

5.3 Frein aux dépenses

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

5.4 Conformité à la loi sur les subventions

Depuis 2008, tous les messages concernant les décisions de crédit et les plafonds de dépenses doivent faire mention du respect des principes de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions (LSu)¹⁵.

5.4.1 Importance de la subvention pour atteindre les objectifs visés par la Confédération

Selon l'art 81a Cst., la Confédération et les cantons veillent à ce qu'une offre suffisante de transports publics par rail, route, voie navigable et installations à câbles soit proposée dans toutes les régions du pays.

Selon l'art. 28, al. 1, LTV, les prestations du transport régional sont commandées conjointement par la Confédération et par les cantons. Or, comme indiqué au ch. 1.1.1, la quasi-totalité des recettes des lignes de transport régional ne couvrent pas leurs coûts. Les ET sont indemnisées pour les coûts non couverts selon les comptes planifiés. Ainsi, sans les moyens publics de la Confédération et des cantons, les prestations de transport régional ne sauraient exister, et la desserte de toutes les régions telle que visée à l'art 81a Cst. ne pourrait pas être assurée.

En cas de réduction substantielle des contributions fédérales prévues, il est peu probable que les cantons acceptent d'assumer la part des indemnités non assumées par la Confédération. Ainsi, une baisse substantielle des moyens mis à la disposition des entreprises conduirait à une réduction de l'offre de transport régional. Cela impliquerait vraisemblablement un report modal sur le transport individuel, avec des conséquences négatives pour l'économie comme pour l'environnement (voir ch. 4.3 et 4.5).

5.4.2 Pilotage matériel et financier

L'OFT répartit les moyens financiers alloués par le Parlement et destinés au TRV par canton en fonction des prestations fédérales antérieures et autant que possible en fonction des besoins effectifs (fixation des quotes-parts cantonales).

Comme indiqué au ch. 1.1.1, la «procédure de commande» permet de définir les indemnités versées par ligne, pour une période de deux années d'horaire. Une fois les offres négociées et mises au net, les commanditaires et les ET signent les conventions d'offre dans lesquelles les indemnités et leur répartition entre la Confédération et les

¹⁵ RS 616.1

cantons sont réglées pour deux ans. Si le montant total des commandes TRV d'un canton dépasse la quote-part cantonale qui lui a été attribuée, le canton finance seul le dépassement.

Suite à l'affaire «CarPostal», l'OFT a décidé au printemps 2019 d'adapter son système de surveillance des subventions dans les transports publics. Il est en train de mettre en œuvre les mesures qui le concernent: mise en place d'un processus de controlling pour les prestations indemnisées dans le TRV, hausse des contrôles supplémentaires approfondis effectués par la section Révision de l'OFT, effort de clarification des dispositions légales afin de limiter les incertitudes et les marges d'interprétation. Au niveau de la branche, plusieurs mesures sont en cours de mise en œuvre: exigence de contrôle ordinaire des comptes annuels, mise en œuvre d'audits spéciaux des subventions, confiés par le conseil d'administration des entreprises aux organes de révision, autodéclaration annuelle concernant le respect du droit des subventions. Cette réorientation vise à mieux garantir l'utilisation correcte des subventions par les ET.

5.4.3 Procédure d'octroi des subventions

Les commanditaires (cantons et Confédération) examinent les offres établies par les ET pour chaque ligne. Ces offres attestent les coûts non couverts planifiés, qui correspondent à ce que les commanditaires indemnisent. L'examen des commanditaires porte sur les aspects financiers ainsi que sur le respect de critères définis par la loi (art. 29 LTV et art. 6 OITRV). Les conventions précisent les moyens alloués par commanditaire et pour chaque ligne. Ainsi, une bonne transparence de l'allocation des ressources est assurée.

Par la motion 13.3663, le Parlement a demandé au Conseil fédéral des propositions de réforme visant à renforcer la sécurité du financement et de la planification ainsi qu'à simplifier et à harmoniser la procédure de commande. En 2016, le Conseil fédéral a chargé le DETEC de remanier le système du transport régional de voyageurs en associant le DFF, les cantons et les ET. En avril 2019, il a mis deux variantes en consultation afin d'améliorer le système actuel. Lors de sa séance du 12 juin 2020, il a pris connaissance des résultats de la consultation et décidé de poursuivre sur la voie de l'optimisation ponctuelle du système actuel. Le message correspondant vient d'être soumis au Parlement.

Liste des abréviations utilisées

AB	Appenzeller Bahnen
AFF	Administration fédérale des finances
ASR	Autorité fédérale de surveillance en matière de révision
AVA	Aargau Verkehr AG
BLT	Baselland Transport AG
CFF	Chemins de fer fédéraux
CJ	Chemins de fer du Jura
Cst.	Constitution fédérale (RS 101)
CTP	Conférence des directeurs cantonaux des transports publics
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
ET	Entreprise de transport
FART	Ferrovie Autolinee Regionali Ticinesi SA
FLP	Ferrovie Luganesi SA
LFC	Loi sur les finances de la Confédération (RS 611.0)
LHand	Loi sur l'égalité pour les handicapés (RS 151.3)
LSu	Loi sur les subventions (RS 616.1)
LTV	Loi sur le transport de voyageurs (RS 745.1)
OCEC	Ordonnance sur la comptabilité des entreprises concessionnaires (RS 742.221)
OFC	Ordonnance sur les finances de la Confédération (RS 611.01)
OFT	Office fédéral des transports
OITRV	Ordonnance sur l'indemnisation du trafic régional de voyageurs (RS 745.16)
PITF	Plan intégré des tâches et des finances
QMS TRV	Système de mesure de la qualité du TRV
RBS	Regionalverkehr Bern-Solothurn
RER	Réseau express régional
RhB	Chemins de fer rhétiques
TPC	Transports publics du Chablais
TRV	Transport régional de voyageurs
vkm	voyageurs-kilomètres
ZVV	Zürcher Verkehrsverbund

