

Financement du trafic régional des voyageurs

Office fédéral des transports

1 Résumé des résultats de l'audit

Dans le cadre de son audit auprès de l'Office fédéral des transports (OFT), le Contrôle fédéral des finances (CDF) a vérifié certains aspects du financement du trafic régional des voyageurs (TRV). Depuis plus de dix ans, la Confédération et les cantons planifient et passent commande ensemble pour assurer les transports publics régionaux en Suisse. En versant à cet effet des indemnités qui avoisinent en moyenne 1,6 milliard de francs par an, ils contribuent aussi largement à leur financement. Le CDF a examiné les processus de l'OFT qui exercent principalement une influence sur l'utilisation économe des indemnités de transport et, dans une perspective plus large, les objectifs de la Confédération qui justifient le financement du TRV.

Manque d'objectif général clairement défini

L'objectif de la Confédération en matière de TRV ne possède que des bases légales indirectes, c'est-à-dire qu'il découle de diverses lois et ordonnance, ainsi que des messages du Conseil fédéral sur la réforme des chemins de fer 2 et concernant la péréquation des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). En résumé, ces diverses sources font ressortir assez clairement une forte volonté politique d'assurer une desserte de base couvrant l'ensemble du territoire. Dans sa stratégie, qui n'a plus été communiquée à l'extérieur ni formellement actualisée depuis 2006, l'OFT poursuit cet objectif, dans la mesure où il entend préserver la desserte de base existante. Cette volonté est méritoire, d'autant que les dépenses que la Confédération alloue à cette desserte (entre 18 et 66 millions de francs selon les estimations) sont modestes comparées au volume financier global.

Les quotes-parts cantonales sont-elles encore dans l'air du temps ?

Le pilotage des moyens financiers de la Confédération est assuré par le biais des «quotes-parts cantonales», un instrument qui sert à fixer la limite maximale de la contribution fédérale versée à chaque canton. Cette quote-part représente pour l'essentiel un montant, adapté au renchérissement, qui date d'avant la révision de la loi sur les chemins de fer de 1996. D'origine historique, elle ne correspond peut-être plus aux besoins actuels des transports.

Le CDF admet certes que la quote-part cantonale est une garante de la desserte de base. Il est cependant regrettable qu'elle restreigne inutilement la compensation à l'échelle de la Suisse et la libre utilisation des moyens financiers compte tenu du développement de la demande de transports. Du point de vue du CDF, il serait en principe préférable d'appliquer une approche «budget base zéro». Comme les cantons reconnaissent largement la quote-part cantonale comme un instrument de pilotage, l'impulsion d'une réorganisation devrait venir du côté politique. Pour améliorer la situation, le CDF propose de répartir les moyens financiers selon les périmètres d'impact (par ex. en procédant à une répartition par «régions», échelonnée par densité de population) et de les gérer à l'avenir sur cette base, fondée sur une stratégie d'offres différenciée de l'OFT.

L'examen des offres par l'OFT devrait être axé sur les risques de manière conséquente

Le CDF conclut que la section Trafic voyageurs de l'OFT dispose en principe des moyens requis pour examiner les offres. Elle s'est dotée d'instructions formelles et de procédures uniformes, de même que de formulaires d'aide.

L'évaluation des conditions matérielles pour une indemnisation joue un rôle important lors de l'examen de l'offre. Dans le cadre de sa vérification par sondages, le CDF n'a identifié que peu de lignes de transport que l'OFT cofinance sans que les exigences minimales aient été remplies. Le CDF juge dès lors plutôt faible le risque que les moyens financiers soient attribués à des lignes régionales ne satisfaisant pas aux conditions minimales (fonction de raccordement ou nombre d'usagers).

Selon le CDF, un risque plus élevé réside dans le fait que les entreprises de transport fournissent leurs prestations de manière non rentable. Il importe donc d'accorder à cet aspect toute la place qu'il mérite lors de l'examen des offres. Avec le modèle d'indicateurs, l'OFT dispose d'un outil qui permet d'évaluer et de comparer les offres de manière systématique. La base requise est donc en place. Pour garantir la fiabilité des évaluations, l'OFT doit néanmoins tout mettre en œuvre pour accroître encore la qualité des données.

L'ampleur et l'intensité de l'examen des offres dépendent beaucoup du temps disponible et, en partie aussi, des préférences individuelles des collaborateurs qui en sont responsables. Si le recours à des indicateurs pour examiner les offres apporte des avantages reconnus, il n'améliore pas encore véritablement l'efficacité de la procédure d'évaluation de l'OFT. Par sa complexité et le temps qu'elle exige, l'appréciation qualitative de près de 20 indicateurs constitue à ce titre une entrave. Diminuer le nombre des indicateurs pourrait accroître l'efficacité. Il serait par ailleurs souhaitable d'impliquer davantage les cantons dans l'évaluation des offres ou de collaborer davantage avec eux dans ce domaine, afin de diminuer le nombre de doublons. Le but étant d'élaborer avec les cantons une stratégie commune en matière d'examen des offres qui soit axée sur les risques.

Envisager une simplification de la procédure de commande

En raison des redondances actuelles entre les cantons et la Confédération ainsi que de l'approche globale appliquée à l'examen des offres par l'OFT, le CDF estime que la procédure de commande n'est pas optimale du point de vue économique. Nombre des doublons résultent de la volonté du législateur, qui souhaite que les transports régionaux fassent l'objet de «commandes conjointes» de la Confédération et des cantons. Le CDF juge utile de repenser la procédure de commande entre les entreprises de transport, les cantons et la Confédération, sans remettre en question la haute surveillance de l'OFT ni compromettre le système suisse des transports publics.