



OFT, février 2024

Guide Conventions d'objectifs en transport régional des voyageurs (TRV)

Référence : BAV-313.300-6/10/2
Événement administratif :

**Projet pour la consultation
des milieux intéressés**



Historique des modifications

| Version | Date | Statut/modification/remarque | Nom |
|---------|------------|-------------------------------------|-----|
| 1.1 | 27.11.2023 | Projet pour la traduction | OFT |
| 1.2 | 05.02.2024 | Consultation des milieux intéressés | OFT |
| 1.3 | xxx. 2024 | Version définitive | OFT |

Membres du groupe de travail

| Institution | Nom | |
|-------------|--------------------|------------------|
| OFT | Michel Jampen | |
| OFT | Marie de Martignac | Cheffe de projet |
| OFT | Audrey Granata | |
| OFT | Chantal Locher | |
| Canton AG | Hans Ruedi Rihs | |
| Canton BE | Martin Kindler | |
| Canton FR | Grégoire Cantin | |
| Canton SZ | Markus Meyer | |
| Canton TG | Robert Dedecius | |
| Canton TI | Simona Juri | |
| ZVV | Peter Frischknecht | |

Soutien au projet et traitement des dossiers

| Institution | Name | |
|-------------|--------------|----------------|
| Rapp | Dieter Egger | Chef de projet |
| Rapp | Eva Juhasz | |

Table des matières

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Introduction | 6 |
| | Partie I : Bases, planification, marche à suivre..... | 7 |
| 2 | Bases légales | 7 |
| 2.1 | Nouvelle LTV (nLTV) | 7 |
| 2.2 | Nouvelle OITRV (nOITRV)..... | 8 |
| 2.3 | Nouvelle OTV (nOTV)..... | 9 |
| 3 | Stratégie et planification cantonales en matière de CO..... | 10 |
| 3.1 | Stratégie cantonale en matière de CO | 10 |
| 3.2 | Planification cantonale en matière de CO | 10 |
| 3.2.1 | Harmonisation des concessions | 11 |
| 3.2.2 | Nombre de CO par ET | 11 |
| 3.2.3 | Durée..... | 12 |
| 3.2.4 | Coordination des commanditaires..... | 12 |
| 3.2.5 | Liste de contrôle de la planification cantonale en matière de CO..... | 12 |
| 4 | Marche à suivre lors de l'élaboration d'une CO concrète | 13 |
| 4.1 | Phase I : point de la situation et orientation | 13 |
| 4.2 | Phase II : choisir le type de CO..... | 14 |
| 4.3 | Phase III : élaboration et négociation de la CO..... | 18 |
| 4.4 | Phase IV : mise en œuvre / <i>controlling</i>..... | 18 |
| | Partie II : contenus d'une CO | 19 |
| 5 | Contenus d'une CO de type S..... | 19 |
| 5.1 | Conditions-cadres | 19 |
| 5.1.1 | Contexte (ou préambule) | 19 |
| 5.1.2 | But | 19 |
| 5.1.3 | Cadre légal | 19 |
| 5.1.4 | Objet de la CO..... | 19 |
| 5.1.5 | Durée..... | 19 |
| 5.2 | Contenus convenus | 20 |
| 5.2.1 | Développement de l'offre | 20 |
| 5.2.2 | Moyens d'exploitation..... | 20 |
| 5.2.3 | Stratégie énergétique | 20 |
| 5.2.4 | Recettes et activités annexes | 21 |
| 5.2.5 | Autres thèmes (en fonction des besoins)..... | 21 |
| 5.3 | Conditions contractuelles générales | 23 |
| 5.3.1 | Parties intégrantes du contrat | 23 |
| 5.3.2 | Entrée en vigueur / durée / modifications..... | 23 |
| 5.3.3 | Désaccord | 23 |
| 5.3.4 | Réserves | 23 |
| 5.4 | Annexes | 23 |
| 6 | Contenus supplémentaires des CO de type M et L | 24 |
| 6.1 | Prestations de l'ET | 24 |
| 6.2 | Prestations des commanditaires..... | 24 |

| | | |
|--|---|-----------|
| 6.3 | Objectifs qualitatifs | 24 |
| 6.4 | Coûts / objectifs de coûts | 25 |
| 6.4.1 | CO de type M (objectifs de coûts)..... | 25 |
| 6.4.2 | CO de type L (coûts convenus)..... | 26 |
| 6.5 | Recettes / objectifs de recettes | 27 |
| 6.6 | Indemnités / objectifs d'indemnisation | 27 |
| 6.7 | Adaptation des (objectifs de) coûts | 27 |
| 6.7.1 | Modifications des prestations commandées | 28 |
| 6.7.2 | Modifications des conditions-cadres juridiques..... | 29 |
| 6.7.3 | Modifications dues au renchérissement..... | 29 |
| 6.7.4 | Autres motifs d'adaptation..... | 30 |
| 6.8 | Adaptation des objectifs en termes de recettes ou d'indemnités | 30 |
| 6.9 | Réalisation ou non-réalisation des objectifs | 31 |
| 6.9.1 | Critères de réalisation des objectifs | 31 |
| 6.9.2 | Conséquences | 31 |
| 6.10 | Mise en œuvre de la convention | 33 |
| 6.11 | Annexes supplémentaires | 33 |
| 7 | Le cas particulier de la CO de type XL | 34 |
| Partie III : phase de mise en œuvre | | 35 |
| 8 | Mise en œuvre dans le cadre de la procédure de commande | 35 |
| 8.1 | Document à remettre par l'ET | 35 |
| 8.1.1 | Adaptation des valeurs-cibles aux nouvelles conditions-cadres..... | 35 |
| 8.1.2 | Soumission de l'offre | 35 |
| 8.1.3 | Compte-rendu (réalisation des objectifs) | 36 |
| 8.2 | Controlling | 36 |
| 8.3 | Gestion de contrat | 36 |
| Partie IV : Conventions d'objectifs-types | | 37 |

Répertoire des tableaux

| | |
|--|----|
| Tableau 1 : contenus selon le type de CO | 16 |
|--|----|

Répertoire des figures

| | |
|---|----|
| Figure 1 : phases du processus de CO..... | 14 |
| Figure 2 : les quatre types de CO | 15 |

Liste des abréviations

| | |
|-------|--|
| BMCH | Instrument national d'étalonnage des performances |
| CO | Convention d'objectifs |
| DPM | <i>Direct Performance Measures</i> |
| ET | Entreprise de transport |
| IPC | Indice national des prix à la consommation |
| ISS | Indice suisse des salaires |
| LTV | Loi du 20 mars 2009 sur le transport de voyageurs (RS 745.1) |
| MSS | <i>Mystery Shopping Survey</i> |
| OFT | Office fédéral des transports |
| OITRV | Ordonnance du 11 novembre 2009 sur l'indemnisation du trafic régional de voyageurs (RS 745.16) |
| OTV | Ordonnance du 4 novembre 2009 sur le transport de voyageurs (RS 745.11) |
| QMS | Système de mesure de la qualité |
| ric | Répartition intercantonale |
| SECO | Secrétariat d'État à l'économie |
| TIM | Transport individuel motorisé |
| TP | Transports publics |
| TRV | Transport régional des voyageurs |
| UTP | Union des transports publics |

1 Introduction

Un élément essentiel découlant de la réforme du TRV, consiste à conclure à l'avenir des conventions d'objectifs (CO) dans le TRV avec toutes les entreprises de transport (ET) au niveau national (cf. chap. 2).

L'introduction standardisée de CO doit notamment permettre d'obtenir une plus grande sécurité de planification et une augmentation de l'efficacité au niveau de la procédure de commande ordinaire.

Vu les expériences faites avec la pratique hétérogène actuelle, il existe un besoin d'uniformisation ou de systématisation en vue de l'introduction généralisée des CO. Ce faisant, il faut également pouvoir tenir compte de la situation spécifique d'une ET, d'un canton ou d'une région. Ces besoins opposés sont pris en compte en proposant quatre types de CO comportant des degrés de détails et d'obligation différents. Une convention-type avec des modules de texte est disponible pour chacun des différents types, permettant ainsi de garantir l'uniformité/la standardisation et l'égalité de traitement, tout en laissant suffisamment de liberté pour s'adapter à la situation de chaque ET.

Le présent guide a pour but d'apporter une aide pratique lors de l'élaboration de CO dans le TRV. Il répond aux questions relatives aux conditions-cadres (bases juridiques, planification, responsabilité, durée, etc.), à la procédure pratique (choix du type, temps nécessaire) ainsi qu'aux principales questions relatives au contenu concret des conventions. Il est complété par des conventions-types qui visent à réduire la charge de travail liée à l'élaboration d'une CO.

Le présent guide est structuré en quatre parties :

Partie I : Bases, planification, procédure pratique

Partie II : Contenus d'une CO

Partie III : Mise en œuvre de la CO au cours de sa durée

Partie IV (Annexes) : Conventions-types y c. modules de texte

Partie I : Bases, planification, marche à suivre

2 Bases légales

Les bases légales essentielles en vue de la conclusion de CO sont :

- Loi du 20 mars 2009 sur le transport de voyageurs (LTV ; RS 745.1)
- Ordonnance du 11 novembre 2009 sur l'indemnisation du trafic régional des voyageurs (OITRV ; RS 745.16)
- Ordonnance du 4 novembre 2009 sur le transport de voyageurs (OTV ; RS 745.11)

Tous ces actes normatifs sont modifiés dans le cadre de la réforme du TRV. Les modifications devraient entrer en vigueur fin 2024. Les articles ci-après des actes normatifs révisés sont particulièrement pertinents en vue la conclusion de CO (modifications en bleu) :

2.1 Nouvelle LTV (nLTV)¹

Art. 31^a^{er} Convention d'objectifs

¹ La Confédération et les cantons concluent avec l'entreprise concernée une convention d'objectifs portant sur l'offre de prestations commandée conjointement.

² Ils peuvent notamment y faire figurer:

- a. des objectifs de prestations en termes de qualité, de quantité, de recettes et de coût;
- b. le temps imparti à l'entreprise pour atteindre les objectifs;
- c. des mesures pour le cas où les objectifs ne seraient pas atteints;
- d. un système de bonus-malus applicable à la qualité et aux indices financiers;
- e. l'évolution prévue à moyen terme de l'offre de prestations;

³ Le Conseil fédéral définit les cas dans lesquels il n'est pas nécessaire de conclure une convention d'objectifs.

Remarque concernant l'état des bases juridiques (remarque pour la consultation des milieux intéressés) :

Alors que la nouvelle LTV a été adoptée par le Parlement en décembre 2022, les ordonnances peuvent encore subir des modifications. Les articles ci-après correspondent aux adaptations d'ordonnances de septembre 2023, mises en consultation jusqu'au 1^{er} décembre 2023. Ils seront adaptés avec la version définitive.

Sauf mention contraire, les renvois aux articles de lois ou d'ordonnances figurant dans le présent guide se réfèrent aux bases juridiques en vigueur au 1^{er} janvier 2023. Les passages et renvois grisés, en particulier, devront être adaptés dès que les lois et ordonnances révisées seront définitivement disponibles.

¹ [FF 2022 3210 - Loi sur le transport de voyageurs \(LTV\) \(Réforme du transport régional et de la présentation des comptes\) \(admin.ch\)](#)

2.2 Nouvelle OITRV (nOITRV)

Art. 24 Principes

¹ La Confédération et les cantons concluent des conventions d'objectifs d'une durée de quatre à six ans. Il est possible de convenir de durées différentes.

² La Confédération et les cantons ne peuvent pas conclure avec les entreprises de transport des conventions qui vont à l'encontre des conventions d'objectifs.

³ Il est possible de convenir des objectifs de coûts et d'indemnités dans les conventions d'objectifs ou d'y fixer les coûts et les indemnités de manière contraignante.

Art. 25 Exceptions

¹ Il n'est pas nécessaire de conclure de conventions d'objectifs :

- a. pour les installations à câbles et les bateaux;
- b. pour les offres de prestations transfrontalières;
- c. pour les entreprises bénéficiant d'un montant d'indemnisation inférieur à un million de francs par an²;
- d. dans des cas particuliers justifiés³.

Art. 26 Conventions d'objectifs suite à une mise au concours

¹ Suite à une mise au concours conformément à l'art. 32 LTV, l'OFT, les cantons participant et l'entreprise concluent la convention pour la durée fixée dans la décision d'adjudication.

² La convention d'objectifs fixe les coûts et les recettes ou seulement les coûts pour les deux premières périodes d'horaire et règle les adaptations de ces montants en vue des années suivantes.

³ En cas de modification fondamentale des conditions, les parties contractantes peuvent adapter la convention d'objectifs d'un commun accord.

Art. 27 Système de bonus-malus

¹ Les systèmes de bonus-malus ne doivent pas menacer l'existence des entreprises.

² Les bonus ou les malus ne doivent pas être pris en compte dans l'affectation à la réserve spéciale visée à l'art. 36 LTV.

³ L'entreprise de transport peut décider librement de l'utilisation du bonus.

Art. 67 Dispositions transitoires

¹ Les conventions d'adjudication actuelles sont assimilées, jusqu'à leur expiration, à des conventions d'objectifs au sens de l'art. 26.

(...)

² Il s'agit des indemnités dans le TRV commandé conjointement.

³ Il s'agit ici par exemple d'offres avec un mode de financement particulier ou d'un renoncement temporaire à une CO.

2.3 Nouvelle OTV (nOTV)

Art. 15 Durée de la concession

¹ La concession est octroyée ou renouvelée pour douze ans.

² La concession peut être octroyée ou renouvelée pour une plus courte durée, notamment :

- a. ...
- b. ...
- c. ...
- d. si cela permet d'harmoniser les durées de concession de plusieurs offres commandées par une même entreprise.

3 Stratégie et planification cantonales en matière de CO

Avant de commencer l'élaboration proprement dite de la ou des CO, les commanditaires doivent clarifier les questions stratégiques liées à ces conventions. En outre, il est recommandé que chaque canton établisse une planification à moyen et long terme des CO.

3.1 Stratégie cantonale en matière de CO

Dans un premier temps, il convient de définir quel est l'objectif général des CO. Celui-ci peut éventuellement découler d'une stratégie cantonale qui définit l'orientation à moyen et long terme des TP. Souvent, les attentes politiques pèsent dans la balance. Il peut s'agir par exemple de prescriptions concernant le passage à des formes de propulsion alternatives, de réductions budgétaires dans le cadre desquelles il est question de la mise au concours de lignes de bus ou de l'exigence d'une extension plus importante des TP dans le cadre d'un axe de développement.

Dans le contexte des CO, il est important de savoir si la situation actuelle de l'exploitant répond aux exigences à moyen terme ou si des adaptations ou des mesures sont nécessaires. Cela peut concerner une seule ET, mais aussi aller jusqu'à la restructuration du paysage cantonal des ET.

3.2 Planification cantonale en matière de CO

Dans un deuxième temps, il est recommandé d'établir une planification cantonale à long terme des CO (analogue à une planification des mises au concours). Celle-ci définit le « paysage cantonal des CO », en indiquant :

- quelles ET sont impliquées ;
- pour quelle période (durée) ;
- combien de CO doivent être conclues (généralement une), et
- quels commanditaires participent.

Hormis les exceptions définies dans l'OITRV (cf. chap. 2), chaque canton est tenu de conclure des CO avec les ET auxquelles il commande des offres conjointement avec la Confédération. Pour les ET dont les offres sont commandées par plusieurs cantons, c'est généralement le canton qui commande le plus en termes de répartition intercantonale qui assume la responsabilité. Pour les ET nationales (CFF, CarPostal), avec lesquelles on s'efforce de conclure une CO par région, il s'agit du commanditaire principal de la région concernée. Les responsabilités doivent être concertées entre les cantons concernés. Comme pour la procédure de commande, la responsabilité incombe à un canton et non à la Confédération.

Il est indispensable de planifier les CO à l'avance afin de garantir la coordination :

- entre les CO et les concessions concernées,
- entre les CO et la procédure de commande,
- avec les cantons voisins et
- avec une éventuelle planification des mises au concours.

En principe, il s'agit de conclure une CO par ET. Pour des raisons de praticabilité, on visera en outre à l'avenir une durée de concession uniforme par entreprise, celle-ci passant des 10 ans habituels à 12 ans (cf. chap. 2), afin de faciliter la coordination entre les durées de la CO (en général quatre ou six ans) et de la concession.

3.2.1 Harmonisation des concessions

Afin de respecter le principe « une ET – une CO – une durée de concession »⁴, on vise à moyen terme (env. jusqu'en 2030) une durée uniforme pour les concessions de lignes des ET ainsi que pour les concessions régionales des ET suprarégionales. Afin d'harmoniser les concessions de transport de voyageurs au sein d'une ET, il sera nécessaire de raccourcir la durée de certaines concessions. C'est pourquoi l'art. 15 OTV est complété de manière qu'en plus des motifs actuels⁵, on puisse justifier une réduction de la durée de concession par l'harmonisation des durées. Comme l'OFT est compétent pour l'octroi, le transfert, la modification, le renouvellement ou le retrait éventuel d'une concession, un canton ne peut pas piloter directement la durée des concessions. Il peut toutefois attirer suffisamment tôt (au plus tard lors de l'audition relative à la demande de concession) l'attention des ET, en tant que requérantes, et de l'OFT, en tant qu'autorité concédante, sur les adaptations souhaitées. Cela exige des cantons d'établir une stratégie et une planification claires pour l'harmonisation et la durée des CO.

Idéalement, la durée est fixée en accord avec la procédure de commande bisannuelle, c'est-à-dire que les concessions expirent à la fin (et non au milieu) d'une période de commande.

Afin de faire coïncider la CO et la durée de la concession, il est possible de prévoir des lacunes temporaires (non systématiques) dans les CO (= périodes de commande individuelles sans CO). Ces lacunes sont également judicieuses si, dans un cas particulier, l'on souhaite conserver la possibilité d'une mise au concours à la fin d'une concession⁶.

3.2.2 Nombre de CO par ET

En principe, il s'agit de conclure une CO par ET. Celle-ci se réfère en règle générale à toutes les lignes que l'ET exploite dans le cadre du TRV (et éventuellement aussi en transport local⁷).

Pour les entreprises actives au niveau suprarégional (par ex. CarPostal et les CFF), il faut s'écarter du principe d'une convention par ET.

Dans tous les autres cas, il s'agit de viser une CO par ET, celle-ci pouvant au besoin comprendre plusieurs faisceaux de lignes pour lesquels des objectifs différents sont définis. Cela peut notamment être judicieux dans les cas suivants :

- L'ET dessert plusieurs marchés/réseaux indépendants les uns des autres, éventuellement dans différentes configurations de commanditaires ou dans un contexte différent etc.
- L'ET fournit des prestations à plusieurs cantons dont les conceptions divergent fortement.

Dans des cas exceptionnels, la conclusion de plusieurs CO est envisageable pour ces ET.

Plusieurs CO par ET sont aussi envisageables dans les cas suivants :

- L'ET exploite à la fois des lignes de tram et de bus ou à la fois des lignes de train et de bus et les prestations sont importantes pour les deux types de transport respectifs (dans le cas contraire, il est pertinent de conclure une CO commune).
- Le canton souhaite conclure des CO séparées pour le transport régional et le transport local commandé par des tiers.

La marche à suivre (combien de CO ? pour quelles offres ?) doit être convenue entre tous les acteurs concernés. Le canton compétent pour l'ET coordonne la procédure.

⁴ Sinon, une coordination temporelle entre la CO et la concession ne pourrait être obtenue qu'en concluant plusieurs CO par ET, ce qui n'est pas avantageux pour différentes raisons.

⁵ Sur demande de l'ET, en présence d'une planification de mises au concours ou selon l'appel d'offres - cf. art. 15 OTV.

⁶ Si une CO dure jusqu'à la fin de la concession et les objectifs sont atteints, une éventuelle mise au concours ne peut être publiée qu'après l'expiration de la CO (cf. art. 32, al. 2, let. a, LTV).

⁷ Les CO pour le transport local ne font pas partie de ce guide. Il est préférable que les entreprises qui exploitent à la fois des lignes du TRV et des lignes du transport local concluent une CO pour toutes les lignes commandées par la Confédération et le(s) canton(s).

3.2.3 Durée

La durée d'une CO est idéalement de quatre ou six ans, selon le type de convention (cf. ch. 4.2). Une durée plus longue apporte aux parties contractantes une plus grande sécurité dans la planification et une charge administrative moindre sur toute la durée. L'incertitude quant à l'évolution de l'offre, des prix et d'autres facteurs (cf. ch. 6.7) plaide contre une durée plus longue.

Les CO d'une durée de six ans sont donc plutôt appropriées lorsqu'aucun objectif quantitatif n'est convenu ou qu'aucun changement important des conditions-cadres n'est attendu ou encore que les deux parties sont prêtes à assumer les risques liés à la plus grande incertitude.

3.2.4 Coordination des commanditaires

En principe, tous les commanditaires des prestations concernées par la CO doivent être parties au contrat et signer la CO en conséquence. Des exceptions sont envisageables, notamment lorsque la part de certains commanditaires est marginale.

Dans cette phase, il convient donc de se concerter avec les cantons voisins et de déterminer suffisamment tôt s'ils adhèrent à une CO ou, exceptionnellement pas, ou s'ils prévoient de conclure leur propre CO (cf. ch. 3.2.2).

3.2.5 Liste de contrôle de la planification cantonale en matière de CO

Il s'agit de répondre aux questions fondamentales suivantes dans le cadre de la planification cantonale en matière de CO :

1. Stratégie

- Quels sont les objectifs supérieurs visés par les CO ?
- Existe-t-il des prescriptions d'ordre politique et, si oui, lesquelles ?

2. Commanditaires

- Pour chaque ET : quel canton est le commanditaire principal (coordonne les autres cantons) ?
- Pour chaque ET : quels autres cantons sont impliqués ? Quels sont leurs intérêts ?
- Liste des ET avec lesquelles le canton doit conclure une (plusieurs) CO en tant que chef de file.

3. Concessions

- Comment harmoniser la durée des concessions ?
- Faut-il harmoniser les concessions avec la procédure de commande ?
- ➔ Établir une planification et discuter en amont avec les ET et l'OFT.

4. Convention d'objectif par ET

- Une CO suffit-elle (= cas normal) ou y a-t-il des raisons de conclure plusieurs CO ?
- Pour quelle période (durée) les CO sont-elles conclues ?
- Y a-t-il une lacune dans les CO ?

- Quels sont les commanditaires impliqués ?
- Quand faut-il commencer à planifier quelle CO ?

4 Marche à suivre lors de l'élaboration d'une CO concrète

La figure suivante présente les quatre phases du processus de CO, de la première étape à la mise en œuvre. Elle illustre le processus d'élaboration et vise à soutenir sa planification.

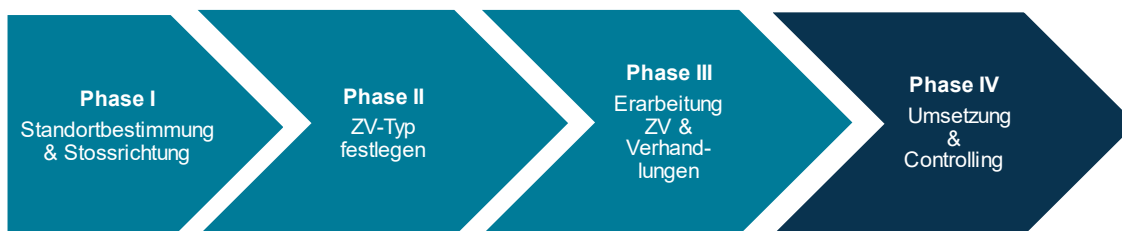


Figure 1 : phases du processus de CO

L'expérience montre que la première conclusion d'une CO prend beaucoup de temps. Afin de disposer de suffisamment de temps pour les différentes phases, il convient de commencer le processus de CO un à deux ans avant la signature. Anticiper ainsi peut s'avérer également utile pour les conventions ultérieures. L'expérience montre que ce ne sont pas tant les questions fondamentales (quels sont les contenus convenus, comment les objectifs sont-ils définis ?) qui prennent beaucoup de temps, mais les négociations en elles-mêmes : les deux parties sont déjà expérimentées et ont une idée assez précise des contenus et des valeurs cibles.

Conseil : prévoir au moins un an d'avance.

4.1 Phase I : point de la situation et orientation

Au début, il convient de définir ce que l'on veut atteindre avec la CO. Sous l'égide du commanditaire principal (canton), les commanditaires fixent une orientation pour l'ET ou plus précisément pour la CO à conclure. Celle-ci découle des objectifs supérieurs (cf. chap. 3), mais s'oriente également sur la situation spécifique de l'ET. C'est pourquoi la définition de la stratégie doit être précédée d'un point de la situation qui se réfère aux coûts et à la qualité, mais aussi à d'autres thèmes tels que l'offre, le matériel roulant, l'énergie, etc.

Concrètement, le point de la situation répond aux questions suivantes :

- Qualité : la qualité correspond-elle aux attentes ou aux exigences des commanditaires ? Sinon, des mesures sont-elles déjà prévues ?
L'évaluation se base sur les résultats du QMS-TRV et éventuellement sur des questionnaires de satisfaction des clients et des analyses des réactions de la clientèle.
- Coûts : l'ET produit-elle de manière efficiente ou existe-t-il un potentiel d'économie ? Remplit-elle les objectifs ou les prescriptions du canton ? Sinon, des mesures sont-elles déjà prévues ? Cette évaluation se base sur une analyse d'étalonnage des performances (BMCH).
- Offre : les commanditaires ont-ils prévu des modifications de l'offre de transport pour la durée de la CO ? Sinon, est-il prévu que l'offre reste stable ?
- Énergie : l'entreprise de transport a-t-elle élaboré sa propre stratégie énergétique ? A-t-elle défini des mesures appropriées pour atteindre les objectifs énergétiques et climatiques de l'entreprise et de la Confédération ?

- Matériel roulant : existe-t-il des prescriptions cantonales concernant par exemple le passage à des formes de propulsion alternatives ? Quel est l'horizon temporel ?
- D'autres modifications/nouveautés importantes sont-elles prévues à moyen terme, par ex. en ce qui concerne la distribution, le système d'information des passagers, etc. ?
- Est-il nécessaire de formuler explicitement des prescriptions de commande, par exemple en ce qui concerne la publicité sur et dans les véhicules, la collaboration, l'établissement de rapports, etc. ?

Une fois le point de la situation établi, chaque ET sait clairement (si, exceptionnellement, il y a plusieurs CO par ET → pour chaque convention) s'il s'agit en premier lieu de :

- mettre d'accord les parties sur la stratégie de développement à moyen terme de l'ET,
- clarifier certains points récurrents de la collaboration,
- stabiliser ou diminuer les coûts de l'offre,
- d'augmenter la qualité des prestations,
- d'encourager l'esprit d'entreprise et l'action de l'ET.

Conseil : s'assurer que les décideurs politiques soutiennent la stratégie.

4.2 Phase II : choisir le type de CO

Une fois que l'orientation à suivre avec la CO est claire, il s'agit de définir le type de CO dans la phase II. Il existe en principe quatre types de CO (S, M, L et XL), le type XL étant prévu pour un seul cas d'application : il remplace l'actuelle convention d'adjudication conclue à la suite d'une mise au concours. Il reste donc de facto le choix entre trois types.

Les types de conventions ont en commun le fait que des aspects qui dépassent la période de commande sont convenus pour quatre à six ans. Selon le type de CO, cela englobe les thèmes suivants :

- développement de l'offre et du parc de véhicules
- aspects sélectionnés des prestations
- collaboration
- qualité
- questions financières (généralement les coûts)
- les conséquences en cas de réalisation ou de non-réalisation des objectifs mesurables

Les différences entre les types de convention résident dans les degrés de force obligatoire et de détail, notamment concernant les obligations financières (cf. Figure 2 et Tableau 1). Plus la convention est contraignante et détaillée, plus les procédures de commande ultérieures sont généralement allégées.

Tandis qu'au niveau financier, on peut définir soit des objectifs soit des valeurs fixes, il est seulement possible de fixer des objectifs pour la qualité, avec ou sans conséquences en cas de non réalisation.

| CO <i>small</i> | CO <i>medium</i> | CO <i>large</i> | CO <i>extra large</i> |
|--|---|--|---|
| Compréhension commune (état des lieux) et stratégie de développement à moyen terme | Convention de valeurs-cibles et conséquences en cas de non-réalisation Indemnisation sur la base des coûts prévisionnels de l'offre. | Les coûts (ou les taux de frais) sont convenus de manière fixe. Indemnisation sur la base des coûts convenus (indépendamment des coûts prévisionnels) | Convention de coûts totaux fixes et, en partie, de recettes, y c. prescriptions de prestations détaillées. Remplace la convention d'adjudication actuelle dans les mises au concours |

Force obligatoire et réglementation croissantes

Figure 2 : les quatre types de CO

La CO de **type S** est avant tout une sorte de contrat de collaboration. Elle ne contient pas d'objectifs quantitatifs. L'accent est mis sur une vision commune des commanditaires et des ET ainsi que sur une stratégie de développement commune à moyen terme. L'éventail des thèmes est donc large et va du développement de l'offre aux innovations, en passant par la stratégie liée au matériel roulant, les activités annexes et les attentes en matière de qualité. La CO peut également contenir des obligations de s'abstenir, c'est-à-dire réglementer ce que l'ET ne doit pas faire.

La CO de **type M** met l'accent sur la réduction des coûts et/ou l'amélioration de la qualité sur une base coopérative. À la différence de la CO de type S, la CO de type M contient des valeurs cibles quantitative en matière de coûts⁸ et/ou de qualité ainsi que les conséquences en cas de non-réalisation (par ex. un plan de mesures ou la possibilité d'une mise au concours). Les objectifs de coûts peuvent être fixés sous forme de coûts totaux par an ou de taux de coûts (cf. ch. 6.4). Les objectifs de qualité se réfèrent aux mesures de qualité du système de gestion de la qualité (QMS TRV) et éventuellement aux enquêtes de satisfaction des clients. Si une convention d'objectifs de type M est conclue, les coûts non couverts sont indemnisés sur la base des coûts prévisionnels indiqués dans l'offre (comme auparavant sans convention d'objectifs). Ceux-ci sont également déterminants pour le contrôle de la réalisation des objectifs.

Une CO de **type L** est en grande partie similaire à celle de type M. Toutefois, elle ne prévoit pas d'objectifs de coûts (qui peuvent en principe aussi ne pas être atteints), mais des coûts fixes (ou des taux de coûts). En conséquence, l'indemnité est calculée conformément aux coûts convenus dans la CO, indépendamment des coûts prévisionnels (les coûts non couverts planifiés ne sont donc pas indemnisés comme c'est le cas pour le type M). L'ET assume ainsi une plus grande responsabilité entrepreneuriale sur plusieurs années, mais est également incitée à produire de manière efficiente⁹. Du point de vue des commanditaires, l'avantage du type L réside dans le fait que les coûts sont fixés pendant la durée de la CO et qu'il en résulte une sécurité de planification (avec un allègement de la procédure de commande).

Une CO de **type XL** sert à garantir à long terme le résultat d'une adjudication suite à une mise au concours. Ce type de CO fixe des coûts globaux ainsi que les recettes (lors de mises au concours nettes) pour une période déterminée. De plus, la convention contient les éléments essentiels et les directives détaillées pour les prestations, issus du cahier des charges ou de l'offre de l'ET adjudicataire. La durée de validité de ce type de CO correspond à la durée du marché adjudgé, soit en général dix ans ou à

⁸ En principe, il est également possible de convenir des objectifs en termes de recettes ou d'indemnités.

⁹ Etant donné que, selon la nouvelle LTV, les bénéfices ne doivent être affectés qu'à hauteur de 50 % à la réserve spéciale, alors que les pertes peuvent être couvertes à 100 % par cette dernière, le type L comporte non seulement des risques, mais aussi des chances pour l'ET.

l'avenir douze ans (= durée de la concession selon l'OTV ou plus précisément la nOTV). Pour les CO de type XL, voir chap. 7.

Le tableau ci-après fournit un aperçu des contenus des différents types de CO. Comme l'indique le tableau, les CO se différencient surtout en matière d'objectifs qualitatifs et de coûts (encadrés en rouge).

| Thème | Type S | Type M | Type L | -> Chapitre |
|--|--------|--------|--------|-------------|
| But | | | | 5.1.2. |
| Cadre légal | | | | 5.1.3 |
| Objet | | | | 5.1.4 |
| Durée | | | | 5.1.5 |
| Développement de l'offre | | | | 5.2.1 |
| Moyens d'exploitation | | | | 5.2.2 |
| Stratégie énergétique | | | | 5.2.3 |
| Projets de développement, innovations | | | | 5.2.5 |
| <i>Marketing</i> | | | | 5.2.5 |
| Identité visuelle / publicité sur et dans les véhicules | | | | 5.2.5 |
| Informations des passagers | | | | 5.2.5 |
| Transport de bagages | | | | 5.2.5 |
| Distribution | | | | 5.2.5 |
| Contrôle des titres de transport | | | | 5.2.5 |
| Personnel | | | | 5.2.5 |
| Sécurité | | | | 5.2.5 |
| Collaboration | | | | 5.2.5 |
| Indices | | | | 5.2.5 |
| Contrats avec des tiers | | | | 5.2.5 |
| Objectifs qualitatifs | | | | 6.3 |
| Réalisation des objectifs, non-réalisation des objectifs | | | | 6.9 |
| Financement | | | | 5.2.5 |
| Recettes et activités annexes | | | | 5.2.4 |
| Objectifs de coûts e | | | | 6.4.1 |
| Coûts / taux de coûts | | | | 6.4.2 |
| Objectifs de recettes | | | | 6.5 |
| Objectifs d'indemnisation | | | | 6.6 |
| Adaptation des (objectifs de) coûts | | | | 6.7 |
| Réalisation des objectifs, non-réalisation des objectifs | | | | 6.9 |
| Mise en œuvre de la convention | | | | 6.10 |
| Dispositions contractuelles générales | | | | 5.3 |
| Signatures | | | | |
| Annexes | | | | 5.4 et 6.11 |

Légende :

Contenus obligatoires

Contenus réguliers

à examiner au cas par cas

non inclus

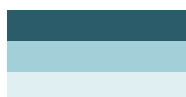


Tableau 1 : contenus selon le type de CO

L'orientation définie lors de la phase I détermine le choix du type de CO. Les différents types de CO sont notamment appropriés dans les cas suivants :

Type S :

- Le développement de l'offre est incertain.
- D'importants changements au niveau de l'exploitation sont attendus (par ex. adaptation du mode de propulsion, construction d'un nouveau dépôt etc.).
- Il y a peu de mesures à prendre et le potentiel d'amélioration est faible en termes de coûts et de qualité.
- L'étalonnage des performances est complexe, par exemple en raison du manque de données ou parce que l'ET exerce ses activités dans un environnement où les comparaisons sont difficiles (par ex. régions avec des horaires saisonniers, des services conditionnels ou des lignes desservies par des bus électriques).

Type M :

- Il faut agir en termes de coûts et/ou de qualité.
- Aucune modification importante de l'offre n'est prévue (ou son impact sur les objectifs peut être évalué au moment de la signature de la convention).
- La coopération est centrale ou l'ET veut assumer peu de risques ou ne peut pas en assumer en raison de sa situation financière.
- Les objectifs sont quantifiables et les conséquences applicables si les objectifs ne sont pas atteints.

Type L :

- Les commanditaires ont des attentes claires, justifiées et réalistes en termes de coûts.
- La situation est stable en ce qui concerne l'offre, l'exploitation et/ou l'environnement.
- L'ET souhaite davantage de liberté entrepreneuriale tout en étant prête et en mesure d'assumer plus de risques.

Le choix entre les types S et M est effectué en premier lieu (conjointement) par les commanditaires. Autrement dit, ces modèles correspondent à une procédure de commande étendue.

Le type L se caractérise par un passage à un entrepreneuriat plus important (coûts selon la CO et non issus de la procédure de commande) par rapport au type M. Ainsi, lors du choix entre ces deux types, il faut davantage prendre en compte les objectifs et les possibilités de l'ET.

Les types M et L sont peu appropriés si, pendant la durée de la CO, on peut s'attendre à des modifications importantes de l'offre ou de l'exploitation et dont les effets ne peuvent pas encore être quantifiés lors de la conclusion de la CO.

Conseil : la forme suit la fonction – définir le type de CO selon l'orientation et le contexte initial.

4.3 Phase III : élaboration et négociation de la CO

Pour l'élaboration et la négociation proprement dites de la CO, il est recommandé de procéder par étapes, en partant des principes pour arriver aux détails :

1. Définir le type de CO et les orientations fondamentales (par ex. maintenir les coûts et la qualité)
2. Principes (qualitatifs) : qu'est-ce qui est réglé et sous quelle forme ?
Par ex. coûts/km, adaptation au renchérissement (indexation), qualité sur la base du QMS TRV, contenus du *reporting*
3. Négociation des valeurs de référence : concrétisation et quantification des contenus/objectifs
4. Formulation sur papier de la CO : discussion des détails et des formulations
5. Signature de la CO

L'étape suivante ne devrait pas être abordée avant que toutes les parties ne se soient mises d'accord.

La responsabilité de toutes les étapes incombe aux commanditaires ou au canton chargé de la procédure. Les commanditaires soumettent leurs idées ou propositions (préalablement consolidées) à l'ET comme base de discussion.

Pour des raisons de simplicité, les discussions ont généralement lieu au sein des mêmes instances que les discussions sur les offres dans la procédure de commande.

Afin d'éviter les demandes de réexamen, les décideurs qui signent concrètement la CO (par ex. le Conseil d'État du côté du canton et le conseil d'administration du côté de l'ET) doivent être informés régulièrement des décisions intermédiaires. Il faut prévoir suffisamment de temps pour pouvoir adopter les décisions intermédiaires en interne.

Les contenus concrets de la CO sont traités en détail dans la partie II.

Conseil : consigner par écrit les décisions intermédiaires.

4.4 Phase IV : mise en œuvre / *controlling*

La mise en œuvre de la CO pendant sa durée de validité est traitée dans la partie III.

Partie II : contenus d'une CO

Lors de l'élaboration concrète d'une CO, il faut toujours tenir compte de la situation spécifique de l'offre concernée, de l'ET et des commanditaires. Les contenus concrets des CO varieront en conséquence. Le présent guide renonce donc à formuler des prescriptions standardisées en la matière.

Néanmoins, la structure et les contenus fondamentaux des CO se ressemblent. Dans ce sens, les contenus typiques d'une CO sont abordés ci-après (pour un aperçu, voir le tableau 1 de la partie I). Les explications sont complétées par la partie IV, qui contient une CO-type S, M et L avec des modules de texte à titre d'exemple (pour le cas particulier de la CO de type XL, cf. chap. 7).

Le présent guide s'applique aux bus et aux trains. Conformément à la pratique actuelle, les explications et les CO-type se concentrent toutefois sur les CO dans le domaine des bus. Il convient de les appliquer par analogie pour le domaine ferroviaire, en apportant quelques adaptations ponctuelles aux CO.

5 Contenus d'une CO de type S

5.1 Conditions-cadres

5.1.1 Contexte (ou préambule)

Décrire ici le contexte initial spécifique et l'intention que les parties contractantes poursuivent (par ex. renvoi à une convention existante qui est renouvelée). Comme les CO sont désormais conclues de par la loi et non plus seulement dans des cas particuliers, il est possible de renoncer à ce paragraphe introductif.

5.1.2 But

Cet article contient un bref résumé des principaux objectifs et contenus de la convention (état des lieux et orientations stratégiques) et, le cas échéant, un rappel des principes sur lesquels repose la convention.

5.1.3 Cadre légal

Renvoi aux bases légales pertinentes, en particulier à l'art. 33 LTV et plus précisément à l'art. 31^{er} nLTV, et intégration dans les autres processus, en particulier la procédure de commande (la CO constitue le cadre de la procédure de commande, au cours de laquelle l'offre et les indemnités sont convenues).

5.1.4 Objet de la CO

Une CO se réfère à plusieurs lignes, qui peuvent être regroupées en un ou plusieurs faisceaux de lignes et qui sont généralement listées dans une annexe.

5.1.5 Durée

Une CO dure généralement quatre ou six années d'horaire (pour le choix de la durée, voir ch. 3.2.3). Elle comprend donc deux ou trois périodes de commande complètes et devrait être harmonisée à leur rythme.

5.2 Contenus convenus

Ce chapitre constitue le cœur de la convention. Selon les besoins, il est plus ou moins volumineux, détaillé et contraignant (cf. ch. 4.2).

Les CO offrent l'occasion de régler de manière contraignante les valeurs de référence importantes de la future collaboration entre les commanditaires et les ET, notamment :

- les thèmes stratégiques destinés à améliorer la sécurité de planification et à élaborer un point de la situation commun ainsi que des perspectives d'avenir pour le développement des TP dans la région ;
- les thèmes opérationnels qui vont au-delà la durée d'une période de commande et/ou ;
- les thèmes récurrents, qui ne nécessitent pas d'être renégociés lors de chaque procédure de commande.

Les commanditaires peuvent ainsi formaliser leurs prescriptions, tandis que l'ET bénéficie d'une sécurité de planification et d'un temps de préparation suffisant pour les mettre en œuvre. Les CO offrent en outre la possibilité d'aborder les conflits d'objectifs et de définir une orientation commune.

Les thèmes à régler dans chaque CO sont le développement de l'offre, le développement du parc de véhicules ou du matériel roulant et la gestion des recettes annexes. Les autres thèmes à régler dépendent fortement de la situation spécifique ; la liste suivante sert d'exemple et n'est pas exhaustive.

En principe, la CO ne doit porter que sur des points qui n'ont pas déjà été réglés ailleurs, par exemple dans des lois, des ordonnances, des directives de l'OFT, etc. Exception dans des cas particuliers : les réglementations existantes qui n'ont pas été mises en œuvre jusqu'à présent ou qui l'ont été de manière insuffisante peuvent être explicitement exigées ou fixées dans le cadre de la CO.

5.2.1 Développement de l'offre

Le développement de l'offre prévu pendant la durée de la CO est consigné à cet endroit. Il ne s'agit pas d'une obligation pour les commanditaires, mais d'une déclaration d'intention. De plus, la contribution de l'ET au développement de l'offre peut être spécifiée (par ex. propositions à l'attention des commanditaires).

5.2.2 Moyens d'exploitation

Il s'agit ici de consigner le développement prévu du parc de véhicules ou du matériel roulant ou d'autres moyens d'exploitation (par ex. dépôts, ateliers) pendant la durée de la CO.

Ce point comprend également des déclarations relatives à une éventuelle décarbonisation (déclaration d'intention, stratégie, essais-pilotes, études) et à son financement, y compris des références à des subventions d'encouragement séparées.

Les conventions ne remplacent pas les autorisations de moyens d'exploitation au sens de l'**art. 19 OITRV**, plus détaillées et octroyées séparément.

5.2.3 Stratégie énergétique

Afin d'atteindre les objectifs de la stratégie énergétique de l'UTP¹⁰, chaque ET doit, dans le cadre de sa stratégie d'entreprise et de ses possibilités, se fixer ses propres objectifs afin d'améliorer son rendement énergétique et sa production ou d'utiliser des énergies renouvelables. Pour réaliser ces objectifs,

¹⁰ <https://www.voev.ch/fr/nos-themes/Energie/Strategie-energetique-de-IUTP>

l'UTP et les commanditaires recommandent à chaque ET d'élaborer une stratégie énergétique spécifique, de définir des mesures internes appropriées et d'élaborer un plan de mise en œuvre.

Dans la CO, il peut être convenu, par exemple :

- que l'entreprise élabore une stratégie énergétique,
- les autres mesures qui seront prises pour atteindre les objectifs ci-dessus pendant la durée de la CO.

Le thème de la stratégie énergétique peut faire l'objet d'un chapitre spécifique ou être intégré dans les différents chapitres pertinents (par ex. moyens d'exploitation, personnel, indices, *reporting*, ...).

Indépendamment de cela, les indices énergétiques doivent être relevés conformément aux prescriptions de l'OFT.

5.2.4 Recettes et activités annexes

Dans le cadre des CO, il convient de régler le traitement des recettes annexes ou des activités annexes et leur délimitation (cf. art. 34 nOITRV et directive OFT (*Guidance*) Recettes annexes/activités annexes).

Les recettes annexes sont des prestations fournies avec les ressources des secteurs indemnisés et qui sont directement et en principe indissociablement liées aux offres indemnisées. Les recettes annexes font partie des offres pour les offres indemnisées et réduisent en général les coûts non couverts.

Contrairement aux recettes annexes, les activités annexes sont des prestations autonomes du point de vue de la production et dont la séparation juridique ne poserait aucun problème. Les activités annexes doivent être gérées dans un secteur distinct, c'est-à-dire que les bénéfices/pertes n'ont pas d'effet direct sur l'indemnisation.

En cas d'utilisation de ressources aussi bien pour des offres commandées que pour des offres destinées à des tiers, il convient de définir de manière contraignante dans la CO quelles prestations sont gérées comme des recettes annexes et lesquelles sont gérées comme des activités annexes (par ex. courses spéciales avec des bus de ligne, prestations d'atelier pour des tiers, courses de remplacement de trains).

5.2.5 Autres thèmes (en fonction des besoins)

- Projets de développement, innovations

Réglementation des modalités des projets prévus, par exemple un essai-pilote pour une offre à la demande. Il convient notamment de déterminer si le financement est assuré dans le cadre de la procédure de commande ou par le biais de programmes d'encouragement distincts (encouragement de l'innovation par l'OFT).

- Marketing

Par exemple, études de marché (enquêtes auprès des clients et des non-clients, etc.) ou analyses de marché, orientations stratégiques concernant les différents groupes cibles (par ex. pendulaires), en particulier en vue de l'acquisition de clients ; points forts des mesures prévues pendant la durée de la CO (par ex. en relation avec l'introduction d'une nouvelle offre), collaboration et répartition des tâches avec d'autres acteurs (par ex. communautés) pour éviter les doublons. (peut également inclure des obligations de s'abstenir).

- Identité visuelle / publicité sur et dans les véhicules

Les prescriptions des commanditaires concernant l'aménagement des véhicules et des arrêts (par ex. utilisation d'un *design* cantonal) ou les surfaces publicitaires sur et dans les véhicules (par ex. surfaces de fenêtres libres de toute publicité, renonciation à la publicité sur toute la surface, etc.).

- **Information des voyageurs**
Réglementation sur les systèmes d'information des voyageurs complémentaires cantonaux ou régionaux, accords sur l'équipement d'arrêts sélectionnés avec par ex. des affichages électroniques des départs, prescriptions en vue de l'acquisition ou le renouvellement de systèmes d'information, prescriptions des commanditaires pour l'information des voyageurs aux arrêts qui vont au-delà des dispositions légales (par ex. code QR avec lien vers le plan des départs et les informations sur le trafic en temps réel).
- **Transport de bagages**
Par exemple, les prescriptions des commanditaires concernant le transport de vélos ou de skis (dans le véhicule, dans des remorques) ou accord sur des prestations supplémentaires et leur financement (par ex. le transport des bagages à l'hôtel dans les régions touristiques).
- **Distribution**
Par exemple, modalités d'introduction d'un système de distribution (uniforme au niveau national, cantonal ou régional, dépassant le cadre de l'ET), participation à une acquisition de nouvelles infrastructures de distribution dépassant le cadre de l'ET (par ex. dans le cadre de la numérisation), utilisation d'applications d'autres ET (renonciation au développement en interne).
- **Contrôle des titres de transport**
Par exemple, prescriptions des commanditaires concernant le nombre et le type de contrôles par sondage ou accord sur la participation à un contrôle commun centralisé dépassant le cadre de l'ET.
- **Personnel**
Par exemple, des mesures de formation continue spécifiques en raison de réactions accumulées de la part de clients, pour se former sur un nouvel appareil ou pour acquérir des connaissances linguistiques dans des régions touristiques.
- **Sécurité**
Par exemple, recours à du personnel de sécurité sur des trajets sélectionnés et leur financement.
- **Collaboration**
Réglementation de la collaboration entre les ET et les commanditaires, notamment concernant les contenus et les délais en matière de *reporting* (en général ou besoins particuliers en termes de données, par ex. suite à l'introduction d'une nouvelle offre), implication des commanditaires avec une faible part de commande. Peut également contenir des prescriptions relatives à la collaboration avec des tiers, par exemple avec des communautés tarifaires, des communes, d'autres ET, etc.
- **Contrats avec des tiers**
Réglementation de l'interaction avec le TRV commandé, notamment la procédure en cas de suppression d'offres commandées par des tiers (gestion des pertes de synergie).
- **Recettes**
Par exemple, des indications générales sur le comportement de l'ET ainsi que des prescriptions sur la budgétisation des recettes dans la procédure de commande.

À convenir explicitement uniquement à titre exceptionnel (car déjà réglés en principe) :

- **Indices et indicateurs**
Les parties peuvent convenir de fournir des indices et des normes supplémentaires concernant leur qualité ou la méthodologie servant à leur recensement.
- **Financement**
Des conventions sur le financement, par exemple l'utilisation du cautionnement solidaire de la Confédération en vue de réduire les coûts de financement ou des conventions sur le niveau de rémunération autorisé du capital propre.

5.3 Conditions contractuelles générales

5.3.1 Parties intégrantes du contrat

Liste de tous les documents et procédures à suivre en cas d'éventuelles contradictions entre les documents.

5.3.2 Entrée en vigueur / durée / modifications

Ce chiffre précise la durée de la convention mentionnée au début (= années d'horaire auxquelles se rapporte la convention) en précisant que ladite convention entre en vigueur dès sa signature, qu'elle a une durée fixe (sans résiliation prévue) et qu'elle prend fin en cas de suppression de la ou des concessions sur lesquelles elle se fonde. Si la CO comprend des lignes dont la concession expire pendant sa durée, il peut être convenu ici que l'ET ne demande le renouvellement de cette concession que pour une durée réduite, afin d'assurer une harmonisation avec les concessions restantes.

Il convient de renoncer à un renouvellement tacite. Si nécessaire, il est possible d'inclure une déclaration d'intention en vue du renouvellement de la convention.

En outre, il est possible de convenir ici des exigences relatives aux modifications de la convention pendant sa durée (par écrit).

5.3.3 Désaccord

Les instances chargées de régler les différends sont en principe prédéfinies, dans la mesure où la nLTV (art. 31^{bis}) confère à la Confédération des compétences pour l'offre commandée conjointement, non seulement en cas de désaccord sur les conventions d'offre, mais aussi dans le cadre des CO.

Dans la CO, il est possible de convenir en amont d'une procédure par étapes ou d'un processus de modération. Les processus de modération prennent toutefois beaucoup de temps et sont coûteux.

5.3.4 Réserves

Il s'agit des réserves de la Confédération et d'éventuels autres commanditaires qui signent également la CO, mais qui ne commandent pas toutes les prestations concernées par la convention. La CO n'anticipe pas les conventions d'offre ; en outre, les prestations ne peuvent être commandées que si les décisions budgétaires nécessaires ont été prises.

5.4 Annexes

Pour une meilleure lisibilité de la convention et en vue d'éventuelles adaptations ultérieures (les annexes ne peuvent pas non plus être modifiées unilatéralement, mais il est plus simple, au niveau administratif, de les adapter d'un commun accord plutôt que de signer à nouveau l'ensemble de la convention), il est recommandé de « délocaliser » **les contenus volumineux ou susceptibles d'être modifiés** dans des annexes et d'y faire référence dans le texte principal.

Une annexe est recommandée ou à envisager pour les contenus suivants :

- (Faisceaux de) lignes

6 Contenus supplémentaires des CO de type M et L

6.1 Prestations de l'ET

Les prestations et les obligations de l'ET découlent en principe de la concession et des bases légales ad hoc (obligation de transporter, obligation d'établir des horaires, obligation d'assurer l'offre, obligation de publier des tarifs, etc.). Dans la plupart des cas, il n'est donc pas nécessaire de les énumérer explicitement dans la CO. Étant donné que les coûts sont fixés de manière contraignante dans les CO de **type L**, il convient au moins, dans ces cas, de définir clairement les prestations de transport indemnisées par ce biais (par ex. par un renvoi aux publications de l'horaire et à l'année d'horaire). Dans certains cas, il peut également s'avérer nécessaire de définir explicitement d'autres prestations comprises dans les coûts convenus, en particulier si celles-ci dépassent le cadre habituel (par ex. prestations étendues de renfort pour couvrir les pics de demande, etc.)

6.2 Prestations des commanditaires

Uniquement pour le cas où les prestations de l'ET sont explicitement mentionnées : mentionner également pour la forme, pour des raisons d'égalité de traitement, les prestations des commanditaires (indemnisation des prestations de l'ET selon la CO).

6.3 Objectifs qualitatifs

En complément des conventions purement qualitatives de type S, des objectifs quantitatifs de qualité sont généralement convenus dans les CO de **type M et L** (pour les possibilités d'un système de bonus-malus, voir l'encadré au ch. 6.9).

Le QMS TRV de l'OFT s'impose comme système d'indicateurs. Les données et les valeurs de mesure du QMS TRV se basent sur des enquêtes réalisées par des clients-tests (méthode MSS) dans les véhicules et aux arrêts ainsi que sur des enquêtes automatisées sur la ponctualité (méthode DPM) des ET. Dans la banque de données sur la qualité (Q.Daba OFT), l'OFT met à disposition des ET une application informatique permettant d'établir semi-automatiquement un rapport standardisé sur la qualité (Q.rapport).

Pour les aspects recensés à l'aide des méthodes MSS et DPM, l'OFT a défini des valeurs uniformes pour toute la Suisse, appelées standards minimaux ou valeurs d'acceptation. Le standard minimal est le niveau de qualité minimal des prestations que les commanditaires exigent d'une ET. Une ET qui atteint la valeur d'acceptation a répondu aux attentes des commanditaires.

La valeur d'acceptation est généralement convenue comme objectif de qualité. Celle-ci correspond à l'objectif formulé par l'OFT dans le Q.rapport. Dépasser cette valeur n'est pas judicieux, car la Confédération n'est pas prête à accepter des coûts supplémentaires pour une qualité supérieure. Il n'est pas non plus judicieux de fixer un standard minimal, car les ET sont de toute façon tenues de le respecter (art. 18, al. 1, let. b, LTV).

Le QMS TRV porte également sur des aspects sur lesquels l'ET n'a habituellement pas d'influence (notamment la qualité des installations aux arrêts). La CO ne devrait toutefois contenir que des objectifs sur lesquels l'ET peut exercer une influence directe. Il s'agit notamment des critères suivants :

- Information à la clientèle – véhicules
- Capacité de fonctionnement des installations des bus ou des trains
- Ordre dans les bus ou les trains
- Propreté des bus ou des trains
- Absence de dommages des bus ou des trains
- Compétence et comportement du personnel de conduite (bus uniquement)

- Information à la clientèle – arrêts
- Ponctualité.

Si, en plus du QMS TRV de l'OFT, les cantons ou d'autres organisations de la région concernée par la CO réalisent régulièrement des enquêtes de satisfaction de la clientèle selon la même méthode, les résultats de ces enquêtes peuvent être utilisés en complément pour définir des objectifs qualitatifs. Ici aussi, il s'agit de ne convenir d'objectifs que pour les aspects sur lesquels l'ET a une influence directe. Dans la pratique, ceux-ci sont souvent regroupés en un « indice des prestations de transports » ou en un « indice ET »¹¹ pour lequel une valeur cible est convenue.

En complément, d'autres instruments de mesure de la qualité peuvent être envisagés, tels que des indicateurs basés sur l'évaluation systématique des réactions des clients (par ex. le nombre de réclamations concernant le comportement des chauffeurs pour 100 000 passagers). Toutefois ces indicateurs peuvent aussi avoir un effet incitatif négatif (par ex. l'ET perd l'intérêt de recueillir activement les réactions des clients), raison pour laquelle ce type d'objectifs n'est recommandé que dans des situations exceptionnelles, par exemple en cas de problèmes de qualité concrets dans un domaine spécifique.

6.4 Coûts / objectifs de coûts

6.4.1 CO de type M (objectifs de coûts)

La CO de type M fixe des objectifs de coûts à respecter si possible dans le cadre des comptes prévisionnels de la procédure de commande. Contrairement au type L (cf. ch. 6.4.2), l'indemnisation continue d'être versée sur la base du compte prévisionnel. Comme tous les autres objectifs de la convention, les objectifs de coûts peuvent être atteints ou non, raison pour laquelle une convention de type M doit toujours indiquer les conséquences en cas de réalisation ou de non-réalisation des objectifs (cf. ch. 6.9).

Au niveau terminologique, il convient de clairement distinguer les CO de type M (convention d'objectifs de coûts) des CO du type L (convention de coûts fixes), afin d'éviter les formulations ambiguës (par ex. « Les objectifs de coûts doivent être considérés comme un plafond de coûts pour la procédure de commande »).

Les bases de discussion pour la convention sur les objectifs de coûts sont les mêmes que celles utilisées pour les discussions sur les offres lors de la procédure de commande : étalonnage des performances (BMCH), évolution des comptes effectifs et prévisionnels des dernières années, évolution de la réserve, développements futurs attendus, etc.

Les objectifs de coûts sont généralement convenus par faisceaux de lignes et non par ligne, afin de ne pas restreindre inutilement la marge de manœuvre de l'ET. Dans tous les cas, il convient de préciser à quoi se rapportent les objectifs de coûts.

Les objectifs de coûts peuvent être convenus de manière constante pour toute la durée de la CO, toutes choses égales par ailleurs, ou dans le sens d'une trajectoire de développement (valeurs cibles décroissantes au fil des ans).

Généralement, les objectifs de coûts se réfèrent aux coûts totaux sans compter la réduction de l'impôt préalable (puisque cette dernière dépend des recettes et plus précisément de l'indemnisation)¹² et, pour les entreprises ferroviaires¹³, sans l'utilisation des sillons. Si nécessaire, il est possible d'exclure d'autres postes de coûts sur lesquels l'ET ne peut pas agir (par ex. les coûts du carburant), ce qui signifie que ces postes ne sont pas pertinents pour la réalisation des objectifs. Cependant, plus des

¹¹ Par exemple, une valeur moyenne pondérée regroupant le confort de conduite, la propreté des véhicules, le personnel de conduite des bus, la vente par les chauffeurs, la sécurité, la fiabilité (pondération de 50 %), les possibilités d'information, les informations en cas de retard.

¹² Si les recettes, et donc les indemnités, ne sont pas convenues, il n'est pas non plus possible de convenir le poste de coûts qui en dépend directement, à savoir la réduction de l'impôt préalable. Si, en revanche, les recettes sont convenues en plus des coûts, il est plus judicieux de convenir directement des indemnités.

¹³ Car la plupart ne sont pas sous l'influence directe de l'ET.

postes de coûts sont exclus, plus la CO devient sans substance au détriment de la procédure de commande, ce qui signifie qu'elle ne remplit plus sa fonction.

En principe, il est également possible de convenir d'objectifs pour des postes de coûts sélectionnés (coûts ou taux de coûts par kilomètre parcouru, par heure parcourue, par place assise, etc.). Cela ne devrait toutefois s'avérer utile que dans des cas exceptionnels.

Les objectifs de coûts peuvent être définis comme :

- taux de coûts en francs par kilomètre parcouru ou
- un montant en francs (coûts par an et par faisceau de lignes).

Le résultat est équivalent si le nombre de kilomètres est clairement défini, ce qui est fortement recommandé dans les deux cas. La définition en tant que taux de coûts par kilomètre peut être utilisée de manière directe afin de facilement tenir compte de petites variations dans l'étendue des prestations (cf. ch. 6.7).

À titre d'alternative, les objectifs de coûts peuvent être définis en termes relatifs ou en pourcentage d'une valeur de référence (par ex. à partir du système d'étalonnage des performances BMCH, année 20XX). L'avantage est notamment une définition (cantonale) uniforme des valeurs-cibles pour les différentes ET (x% de la valeur de référence de l'ET concernée). De plus, les modifications des conditions de production ou de l'offre peuvent être prises en compte de manière simplifiée par un nouveau calcul de la valeur de référence. D'autre part, la valeur de référence n'est ni calculable ni directement compréhensible pour l'ET (« boîte noire ») et son éventuel nouveau calcul exige du canton une gestion exigeante des données, en particulier si l'on utilise comme référence non pas le modèle de coûts, mais les 10 % d'ET les moins chères pour l'année de comparaison 20XX¹⁴.

6.4.2 CO de type L (coûts convenus)

Dans le cas du type L, contrairement au type M, ce ne sont pas les objectifs de coûts qui sont convenus de manière contraignante, mais les coûts eux-mêmes (ou certains postes de coûts directement influençables par l'ET). Il convient donc de veiller à une formulation claire : il n'est plus question d'« objectifs de coûts » et il faut préciser que les indemnités ne sont pas versées uniquement sur la base des comptes prévisionnels (qui restent toutefois nécessaires de par la loi et du point de vue des recettes pour fixer les indemnités), mais sur la base des coûts convenus et des recettes planifiées. L'ET réalise ainsi des bénéfices ou des pertes planifiés à hauteur de la différence entre les coûts planifiés et les coûts convenus dans la CO. Ces différences entre l'indemnisation selon la CO et les coûts non couverts selon le calcul planifié doivent être indiquées dans l'offre lors de la procédure de commande (montant à la charge/au profit de l'ET).

En raison de leur caractère plus contraignant, les CO de type L sont soumises à des exigences plus élevées en matière de transparence. En conséquence, pour le type L, les coûts doivent être convenus dans tous les cas sous forme de montant absolu en francs (coûts par an et par faisceau de lignes) ou sous forme de taux de coûts en francs par kilomètre productif, le nombre de kilomètres devant être clairement indiqué dans le second cas. Si la CO concerne des lignes à financement mixte (par ex. TRV / transport local), leurs coûts doivent être répartis afin que les « coûts TRV » puissent être convenus séparément.

Plus encore que pour le type M, les coûts convenus doivent toujours être vus en relation avec leurs mécanismes d'adaptation ou la répartition des risques (cf. ch. 6.7). Il est notamment indispensable de définir comment les coûts convenus sont adaptés en cas de modification des prestations de transport sous-jacentes ou de l'offre horaire.

¹⁴ Le BMCH définit deux références alternatives : d'une part le modèle de coûts, qui reste constant sur plusieurs années, d'autre part une référence définie par les 10 % d'ET les moins chères, qui change chaque année. Les deux peuvent en principe être utilisées comme grandeurs de référence pour les objectifs de coûts (le modèle de coûts est plus simple à mettre en œuvre, car il change moins souvent).

Hormis cela, toutes les autres explications relatives aux objectifs de coûts pour le type M (cf. ch. 6.4.1) s'appliquent par analogie.

6.5 Recettes / objectifs de recettes

Les objectifs quantitatifs (type M) ou même les montants fixes (type L) pour les recettes de transport ne sont généralement pas fixés, car l'ET ne peut les influencer que partiellement (dépendent de l'offre, des tarifs des TP, de l'évolution de la population, du tourisme, etc.) et indirectement (*marketing*, qualité).

Si, dans certains cas, des objectifs quantitatifs ou des montants sont néanmoins convenus pour les recettes de transport, il convient de prévoir des mécanismes d'adaptation liés à des facteurs exogènes (mesures tarifaires, nombre d'habitants, etc.), sachant que ceux-ci sont difficiles à formuler (cf. ch. 6.7).

Il en va de même pour les recettes annexes, pour lesquelles des objectifs quantitatifs ou des montants fixes sont plutôt envisageables afin d'inciter l'ET à les augmenter.

6.6 Indemnités / objectifs d'indemnisation

Généralement, les objectifs d'indemnisation ne font pas l'objet de conventions, encore moins les indemnités fixes.

6.7 Adaptation des (objectifs de) coûts

Pour les CO de type M et L, dans lesquelles des objectifs quantitatifs ou des grandeurs sont fixés, il s'agit de déterminer si et comment ces objectifs et grandeurs seront adaptés aux modifications des prestations et des conditions-cadres pendant la durée de la CO. Cela n'est guère nécessaire pour les objectifs qualitatifs. Les réglementations peuvent donc se limiter aux (objectifs) de coûts. Leur adaptation doit être réglée notamment dans les cas suivants :

- Modifications des prestations -> ch. 6.7.1
- Modification des conditions-cadres juridiques -> ch. 6.7.2
- Renchérissement -> ch. 6.7.3
- Autres raisons -> ch. 6.7.4

Le fait de savoir dans quelles conditions et selon quelles règles les grandeurs convenues (notamment les coûts) peuvent être adaptées pendant la durée de la convention permet de répartir en grande partie le risque¹⁵ entre les commanditaires et les ET.

Dans l'idéal, la répartition des risques se fait en fonction des possibilités de les influencer (maîtrise) ainsi que sur la base de la capacité de prise de risque ou des coûts de couverture (par ex. prix du diesel). Cela permet de réduire globalement les coûts de la prise de risque et d'éviter les fausses incitations. Du point de vue du commanditaire, il faut tenir compte du fait que la prise de risque par l'ET n'est pas « gratuite », car l'ET exigera des (objectifs de) coûts plus élevés pour couvrir le risque. C'est pourquoi les (objectifs de) coûts doivent toujours être négociés en même temps que l'adaptation prévue des valeurs-cibles. En contrepartie, la prise en charge d'un (trop) grand nombre de risques par les commanditaires peut, dans certaines circonstances, créer des incitations inopportunes pour l'ET.

En principe, trois solutions sont possibles :

- Si les (objectifs de) coûts ne sont pas adaptés, l'ET assume l'ensemble des risques.

¹⁵ La prise de risque offre également des chances : celui qui assume par exemple le risque d'une augmentation du prix du diesel peut aussi profiter de coûts plus bas en fonction de l'évolution des prix. Pour des raisons de lisibilité, nous ne parlerons ci-après que des risques, les chances correspondantes étant également incluses.

- Si les (objectifs de) coûts sont liés à des indices de prix (ou à d'autres bases de calcul), les commanditaires assument le risque des variations de prix (par ex. prix du diesel par litre). En revanche, le risque lié aux besoins quantitatifs (par ex. nombre de litres de diesel par an) incombe à l'ET.
- Si les (objectifs de) coûts sont adaptés dans la procédure de commande sur la base de l'évolution effective, le risque est supporté par les commanditaires.

Plus la durée de la CO est longue, plus il est nécessaire de prévoir des adaptations. Dans le cas de CO d'une durée de quatre ans, il est possible de renoncer à certaines adaptations (par ex. renonciation à la prise en compte du renchérissement, ce qui équivaut à une réduction échelonnée des objectifs de coûts en fonction du renchérissement attendu). En outre, plus les valeurs convenues sont contraignantes, plus leur adaptation devrait l'être également. Cela vaut en particulier pour les CO de type L (sinon le caractère contraignant des coûts convenus est contrecarré par la négociation ultérieure de leur adaptation). Il est cependant également clair que toutes les évolutions futures ne peuvent pas être prévues et réglées par des mécanismes d'adaptation non négociables.

Actuellement, différentes règles d'adaptation sont pratiquées et développées, notamment en cas de modification de l'offre et pour tenir compte du renchérissement. Une règle standard ne s'est pas encore imposée. C'est pourquoi le présent guide renonce à formuler une recommandation en la matière et aborde plutôt différentes variantes.

Lorsque cela est possible et judicieux, il convient de privilégier des règles de calcul claires, car elles allègent la procédure de commande. Lorsque cela n'est pas possible, les discussions ultérieures peuvent être limitées en adaptant les (objectifs de) coûts sur la base du calcul existant. Dans les deux cas, la CO doit comprendre un calcul transparent et détaillé, qui indique non seulement les différents postes de coûts, mais aussi les bases de calcul correspondantes (kilomètres productifs, kilomètres à vide, heures productives, etc.)

Les adaptations se font en principe dans les deux sens, c'est-à-dire qu'elles peuvent entraîner une augmentation ou une diminution des (taux de) coûts ou des objectifs de coûts.

6.7.1 Modifications des prestations commandées

En principe, les conséquences financières en cas de modification des offres commandées doivent être assumées par les commanditaires. Cela signifie que l'ET ne doit pas être moins bien ou mieux lotie du fait de la décision des commanditaires de commander davantage ou moins de prestations. Cela vaut en principe non seulement pour les modifications d'horaires, mais aussi pour les modifications d'autres prestations commandées (par ex. prise en charge de tâches supplémentaires par l'ET).

Pour les **modifications de prestations plus importantes** (par ex. nouveau projet d'offre ou passage à des propulsions alternatives), cela ne peut pas être réglé clairement a priori. Dans ce cas, des renégociations sont inévitables, bien qu'elles remettent en question l'utilité des objectifs convenus. Inversement, cela signifie que les CO de type M et L ne devraient être conclues que si aucune modification majeure n'est attendue pendant leur durée (cf. ch. 4.2).

Pour les **modifications de prestations moins importantes**, il est également possible de procéder à des adaptations d'un commun accord (sans règle d'adaptation univoque). Elles peuvent toutefois donner lieu à des discussions dans le cadre de la procédure de commande. C'est pourquoi des règles d'adaptation calculées sont souvent définies dans la CO pour les modifications moins importantes de l'offre. Concrètement, on convient généralement de taux de coûts qui, multipliés par les prestations supplémentaires ou moindres, définissent les surcoûts ou économies¹⁶.

Si, dans la CO, un taux de coûts par kilomètre est convenu comme valeur-cible au lieu de montants absolus en francs, il est judicieux d'utiliser directement le même taux pour les modifications de prestations. On part alors implicitement du principe que toutes les modifications de prestations sont produites

¹⁶ Excepté pour les objectifs de coûts relatifs à une valeur de référence, qui est adaptée en cas de modification de l'offre au moyen d'un modèle de coûts.

aux mêmes taux de coûts moyens par kilomètre, ce qui, dans certains cas, ne représente qu'une approximation grossière de la réalité, car les synergies (positives ou négatives) et la situation spécifique sont négligées (hypothèse d'une efficacité constante de l'horaire, etc.)¹⁷. En revanche, cette approche présente l'avantage de pouvoir déterminer objectivement la modification des kilomètres produits (à la différence des véhicules-kilomètres et des heures d'intervention des chauffeurs, voir ci-dessous).

Une approche plus différenciée permet de convenir de taux de coûts (limites) par kilomètre productif et par heure productive. Cette procédure présente toutefois l'inconvénient que la détermination de la variation des heures productives due à la modification des prestations peut donner lieu à des discussions.

Les modifications temporaires des prestations causées par des tiers, par exemple en raison de chantiers, de manifestations, etc. constituent un cas particulier. Celles-ci sont en principe réglées dans une directive de l'OFT¹⁸, différenciée pour les bus et les trains. Afin d'éviter tout malentendu, il peut néanmoins être judicieux de convenir explicitement dans la CO de la procédure à suivre et des éventuelles répercussions sur les coûts, notamment dans le domaine ferroviaire en cas de fermetures sur plusieurs années.

6.7.2 Modifications des conditions-cadres juridiques

Il est judicieux que les commanditaires assument les conséquences des modifications des conditions-cadres légales ayant une incidence sur les coûts (plus grande capacité de risque). Cela concerne les taux d'impôts légaux (TVA ou réduction de l'impôt préalable), les cotisations aux assurances sociales, les modifications de la législation sur le temps de travail, la législation environnementale ou l'exonération des droits de douane sur les carburants pour les ET, etc. Les mesures d'urgence prises par les autorités, telles que les restrictions de voyage (pandémie), en font également partie.

Il n'est pas possible de convenir d'une procédure claire pour leur prise en compte, car les types de modifications possibles sont multiples et imprévisibles.

Les directives publiées par l'OFT ou les prescriptions relatives à la procédure de commande déclarées contraignantes par l'OFT pour toute la Suisse, ainsi que les conventions et les règlements de la branche peuvent être assimilées à des conditions-cadres légales, pour autant que les commanditaires les aient approuvés.

6.7.3 Modifications dues au renchérissement

Une adaptation des objectifs ou des valeurs convenus en raison de variations de prix (salaires, coûts matériels, carburant/énergie) est évidente, mais pas obligatoire dans tous les domaines. Elle dépend de l'importance des différents postes de coûts, de la volatilité attendue des prix, de la situation de l'ET (capacité à prendre des risques) et de la durée de la CO (plus celle-ci est longue, plus une adaptation semble indiquée). Dans le cas de CO d'une durée de quatre ans en particulier, il est possible, dans certaines circonstances, d'y renoncer, du moins pour certains postes de coûts (une compensation du renchérissement n'est pas non plus automatiquement accordée dans la procédure de commande).

Tous les postes de coûts ne doivent pas être adaptés. Les amortissements, en particulier, ne sont pas touchés par le renchérissement tant qu'il n'y a pas d'achats de remplacement importants. Les coûts de financement ne sont pas non plus directement soumis au renchérissement.

Une règle d'adaptation claire et simple est l'indexation sur les valeurs suivantes publiées régulièrement par l'Office fédéral de la statistique¹⁹ :

¹⁷ Si, par exemple, le temps de rebroussement payé de toute façon peut servir à prolonger une ligne, la procédure surestime les coûts supplémentaires.

¹⁸ Directive (*guidance*) imputabilité des coûts, p. 16 (version 1.0 du 16 mars 2023)

¹⁹ Pour lisser les fluctuations, il est recommandé de travailler avec les valeurs annuelles respectives.

- L'indice national des prix à la consommation (IPC)²⁰ : pour les coûts matériels
- L'indice suisse des salaires nominaux (ISS)²¹, toutes branches : pour les frais de personnel
- Prix du diesel²² : pour les bus diesel
- Indice de l'électricité²³ : pour les bus électriques

Une indexation basée sur ces valeurs passées présente un inconvénient : l'évolution des prix correspondante n'est prise en compte qu'avec un certain retard. Comme les CO sont normalement toujours renouvelées, cela s'équilibre au fil des ans. En outre, il faut tenir compte des attentes en matière de renchérissement déjà prises en compte dans les (objectifs de) coûts convenus, afin qu'elles ne soient pas prises en compte deux fois. L'ISS présente de plus un autre inconvénient dans la pratique : par le passé, il n'a parfois été publié qu'après la date limite de remise des offres dans la procédure de commande.

Pour que le renchérissement ne soit pas seulement pris en compte avec retard, il est également possible de travailler avec des prévisions de renchérissement (par ex. du SECO : paramètres macroéconomiques retenus pour la planification budgétaire des valeurs de référence de la planification financière de la Confédération), éventuellement avec des corrections ultérieures sur la base du renchérissement effectif. Outre les inconvénients pratiques (la publication irrégulière et l'adaptation continue des prévisions peuvent donner lieu à des discussions sur la valeur déterminante) et les objections de principe (incertitude des prévisions, la compensation anticipée du renchérissement est inhabituelle), cette procédure est complexe et n'est donc indiquée que dans des cas isolés.

Des conventions moins univoques sont également possibles. Comme elles conduisent inévitablement à des discussions lors de l'application concrète, elles sont moins recommandées, du moins pour les CO de type L.

6.7.4 Autres motifs d'adaptation

Cela inclut, au besoin, les coûts consécutifs aux **investissements** (prévus) et aux **projets** d'ordre supérieur (tarification, technologies). Si aucun investissement important n'est prévu, les coûts des amortissements et des intérêts ne sont généralement pas adaptés. Si nécessaire, cela peut être explicitement mentionné.

D'autres modifications de coûts, sur lesquelles l'ET n'a aucune influence et qui justifient donc une adaptation des objectifs, peuvent survenir en cas **d'extensions de la capacité** liées à la demande (par ex. véhicules plus grands ou davantage de prestations de remorques) ou en cas de modification durable²⁴ des conditions de circulation (plus ou moins de temps perdu suite à des perturbations du trafic dues au TIM). Compte tenu de la durée typique des CO, qui n'est « que » de quatre à six ans, une réglementation à ce sujet n'est toutefois indiquée que dans des cas isolés (par ex. dans une région touristique avec des pics de demande très fluctuants ou lorsqu'une nouvelle voie de bus est prévue, qui réduira les temps de parcours et donc les coûts).

6.8 Adaptation des objectifs en termes de recettes ou d'indemnités

Si des recettes ou des objectifs de recettes sont convenus, il faut tenir compte d'autres facteurs exogènes (= sur lesquels l'ET ne peut pas influencer). Une adaptation est obligatoire dans tous les cas lors de **mesures tarifaires**. Il n'est toutefois pas possible de définir une règle de calcul claire à ce sujet, car les mesures tarifaires n'ont pas le même impact sur toutes les catégories de titres de transport. C'est encore plus le cas pour les adaptations de recettes dues à des **modifications de l'offre** ou des **clés**

²⁰ N° OFS 05.02.08

²¹ N° OFS 03.04.03.00.05

²² N° OFS 05.02.91

²³ N° OFS 05.02.67, code 100_4070

²⁴ Pour la gestion des conditions de circulation temporairement modifiées (chantiers, manifestations, etc.), voir le ch. 6.7.1.

de répartition des recettes (pour les titres de transport forfaitaires ou communautaires). Il est plutôt envisageable de procéder à une « indexation » des recettes sur le nombre d'habitants ou de nuitées.

Comme les facteurs exogènes pour les coûts et les recettes ne sont pas les mêmes, les objectifs en matière d'indemnités ne peuvent pas être adaptés directement, mais seulement indirectement par le biais d'une adaptation séparée des objectifs sous-jacents en matière de coûts ou de recettes.

6.9 Réalisation ou non-réalisation des objectifs

Si la CO fixe des objectifs mesurables (objectifs qualitatifs et/ou de coûts pour les conventions de type M), il y a lieu de déterminer :

- comment la réalisation ou la non-réalisation des objectifs sera évaluée -> ch. 6.9.1
- les conséquences qui peuvent en résulter -> ch. 6.9.2

Il convient de veiller à une formulation cohérente (par ex. préférer « l'entreprise de transport s'efforce de respecter les objectifs convenus pour la durée de la présente convention d'objectifs » à « l'entreprise de transport respecte les objectifs convenus pour la durée de la présente convention d'objectifs »).

6.9.1 Critères de réalisation des objectifs

Pour évaluer la réalisation des objectifs, il faut des critères clairs, qui doivent être définis – comme les objectifs eux-mêmes – de sorte qu'il soit possible de déterminer sans équivoque par « oui » ou par « non » si les objectifs sont réalisés. Outre les critères proprement dits (par ex. différence entre les coûts prévisionnels et les objectifs de coûts), il convient de préciser à quel moment ils doivent être remplis (généralement chaque année).

6.9.2 Conséquences

En règle générale, aucune conséquence (au sens d'une « récompense ») n'est prévue si les **objectifs sont atteints**, car c'est ce à quoi l'on s'attend. Dans ce cas, la collaboration (et la CO) se poursuit simplement. De plus, une conséquence est déjà prévue par la loi : selon l'art. 32, al. 2, LTV, les offres de transport ne peuvent (=doivent) pas être mises au concours (=publication de l'appel d'offres) si « une convention d'objectifs a été conclue et l'entreprise atteint ces derniers ». Autrement dit, si les objectifs sont réalisés, une offre peut être intégrée dans la planification de l'appel d'offres, mais ce dernier ne peut être publié qu'après l'expiration de la CO et un changement potentiel d'exploitant n'est possible que deux ans plus tard en raison de la durée de la procédure, et ce, même si la concession arrive à échéance plus tôt. Cela limite la planification de l'appel d'offres par les commanditaires et doit être pris en compte aussi bien lors de la définition des objectifs que de la durée de la convention.

Une récompense financière est envisageable dans le cadre d'un système de bonus-malus (voir encadré ci-dessous).

Il n'est normalement pas recommandé de renoncer par anticipation à un appel d'offres à l'expiration de la concession si les objectifs sont réalisés, car cela limiterait trop fortement les commanditaires. En revanche, une déclaration d'intention de poursuivre la collaboration peut s'avérer utile dans certaines circonstances.

Des conséquences doivent dans tous les cas être convenues en cas de **non-réalisation des objectifs**, faute de quoi ceux-ci resteraient sans effet. Ces conséquences peuvent être plus ou moins importantes et varier en fonction du type d'objectif (par ex. des conséquences plus importantes si les objectifs financiers ne sont pas atteints et des conséquences plus faibles si les objectifs de qualité ne sont pas atteints).

Il faut au moins prévoir des mesures à prendre si les objectifs ne sont pas atteints.

Les conséquences financières sont plus importantes dans le cadre d'un système de bonus-malus (voir encadré ci-dessous).

La conséquence la plus grave est la mise au concours des prestations concernées pendant la durée de la CO et avant l'expiration de la concession (cf. art. 32c, al. 2, LTV : « l'entreprise ne remplit pas sur plusieurs points ou sur un point essentiel les objectifs fixés dans une convention d'objectifs alors que celle-ci prévoit une mise au concours comme sanction »). Ce type de sanction peut être convenu comme une conséquence obligatoire (automatisme) ou seulement comme une possibilité (formulation potestative). Dans tous les cas, il est recommandé de faire référence à l'art. 32c LTV dans ce contexte afin d'éviter d'éventuels malentendus (qu'entend-on par « point essentiel » ?). Si l'on souhaite élargir au maximum la marge de manœuvre des commanditaires, il est possible d'exclure le délai de carence d'un an entre la planification de l'appel d'offres et la publication.

Il faut tenir compte du fait qu'une mise au concours en tant que sanction est plus facile pour les offres de bus que pour les offres ferroviaires.

Systèmes de bonus-malus

Les systèmes de bonus-malus sont utilisés pour obtenir un comportement escompté à l'aide d'incitations financières : si les objectifs sont atteints, l'ET perçoit un bonus, sinon elle doit payer un malus. Ces systèmes sont surtout utiles pour contrôler la qualité²⁵ ou pour inciter à atteindre les objectifs de qualité. Afin que leur effet incitatif se déploie, les valeurs cibles sous-jacentes doivent pouvoir être directement influencées par l'ET et être finement équilibrées en interaction avec le montant des bonus ou des malus.

Le système de bonus-malus est explicitement mentionné dans la LTV en tant qu'élément possible d'une CO et son application est (quelque peu) concrétisée (et en même temps limitée) dans l'OITRV. Malgré cela, les systèmes de bonus-malus ne sont guère utilisés jusqu'à présent.

Outre le scepticisme à l'égard des systèmes d'incitation financière en général (par ex. érosion de la motivation intrinsèque) et dans le TRV en particulier (les commanditaires sont en droit d'attendre la prestation de la qualité convenue, même sans bonus), cela s'explique surtout par le fait que les systèmes de bonus-malus doivent être conçus de manière particulièrement exigeante s'ils ne doivent pas générer des incitations à effets indésirables.

6.10 Mise en œuvre de la convention

La mise en œuvre d'une convention qui contient des objectifs quantitatifs (type M) ou des grandeurs (type L) est exigeante, en particulier lorsque les grandeurs convenues (offre, coûts, etc.) subissent des modifications au fil du temps. Il est donc recommandé de régler explicitement les compétences dans la CO :

- Qui adapte quand les objectifs ou les valeurs convenues ?
- Qui contrôle quand la réalisation des objectifs ?
- Qui adapte les annexes le cas échéant ?

Ces points peuvent être réglés dans un chapitre distinct ou ailleurs aux points correspondants dans la CO (chap. Réalisation/non-réalisation des objectifs, chap. Adaptation des valeurs-cibles, chap. Éléments constitutifs de la convention).

Voir également partie III en ce qui concerne la mise en œuvre pratique d'une CO.

6.11 Annexes supplémentaires

Pour une meilleure lisibilité de la convention et en vue d'éventuelles adaptations ultérieures (les annexes ne peuvent pas non plus être modifiées unilatéralement, mais une adaptation d'un commun accord est administrativement plus simple qu'une nouvelle signature de la convention entière), il est recommandé d'« externaliser » les détails relatifs aux objectifs financiers et qualitatifs dans des annexes et d'y renvoyer dans le texte principal.

²⁵ En principe, un système de bonus-malus basé sur des objectifs supérieurs est également envisageable, comme par exemple l'augmentation de la demande ou la répartition modale. Toutefois, l'absence d'influence directe de l'ET sur ces grandeurs remet en question l'effet incitatif et l'équité.

7 Le cas particulier de la CO de type XL

La CO de type XL est un cas particulier. Elle n'est utilisée qu'après un appel d'offres et remplace l'ancienne convention d'adjudication. Elle résume les principaux contenus/critères des documents d'appel d'offres et de l'offre retenue, dans le but de rendre celle-ci contraignante pour toute la durée du contrat.

Contrairement aux autres CO, la convention du type XL est plus détaillée, plus contraignante et porte sur une durée plus longue.

Pour plus de détails, voir le guide de l'OFT sur les conventions d'adjudication.

Partie III : phase de mise en œuvre

8 Mise en œuvre dans le cadre de la procédure de commande

La mise en œuvre d'une CO contenant des objectifs quantitatifs (type M) ou des grandeurs (type L) est exigeante, en particulier lorsque les grandeurs convenues (offre, coûts, etc.) subissent des modifications au fil du temps. Les compétences doivent être réglées explicitement dans la CO (cf. ch. 6.10).

En principe, la procédure de commande constitue le cadre dans lequel la CO peut être adaptée aux nouvelles circonstances et le respect des objectifs contrôlé. En particulier pour les CO de longue durée, les éventuelles adaptations multiples exigent une gestion rigoureuse des documents afin de ne pas perdre la vue d'ensemble des conventions actuelles.

Comme il est d'usage dans la procédure de commande, les commanditaires signalent à temps à l'ET, dans leur demande d'offre, toute modification des conditions-cadres ou de l'offre (cf. art. 16 OITRV).

8.1 Document à remettre par l'ET

En principe, l'ET prépare dans le cadre de la procédure de commande les documents requis pour la mise en œuvre et le *controlling* de la CO et les remet aux commanditaires. Ce faisant, elle

- présente les éventuelles modifications des conditions-cadres,
- propose le cas échéant une adaptation des valeurs-cibles convenues,
- élabore la nouvelle offre pour la période de commande suivante,
- rend compte de la réalisation des objectifs ou, le cas échéant, explique les écarts.

8.1.1 Adaptation des valeurs-cibles aux nouvelles conditions-cadres

Dans le cadre de son offre, l'ET expose les modifications des conditions-cadres qui sont déterminantes pour une adaptation des objectifs (si les commanditaires souhaitent de leur côté faire valoir des motifs d'adaptation extraordinaires, ils l'indiquent dans leur lettre de demande d'offre).

Elle en déduit de manière transparente et compréhensible les adaptations des valeurs-cibles. Lorsque ces adaptations sont effectuées sur la base de règles de calcul convenues (par ex. indexation), elle présente les différentes étapes de calcul et les bases correspondantes (par ex. niveau de l'indice). Lorsque des négociations sont nécessaires, elle soumet une proposition à la discussion lors des entretiens sur l'offre.

8.1.2 Soumission de l'offre

Pour les CO de type S et M, où l'indemnité est versée indépendamment de la CO, l'ET soumet son offre selon la procédure habituelle.

Pour les CO de type L ou XL, où l'indemnisation est versée sur la base de la convention, l'ET soumet néanmoins une offre des coûts et des recettes prévus (indépendamment de la CO) et indique les coûts non couverts prévus conformément à l'art. 28 LTV. Ces coûts non couverts doivent être comparés aux indemnisations qui résultent de la CO. Les différences entre les coûts non couverts planifiés et les indemnisations doivent être indiquées et expliquées comme montant en faveur ou à la charge de l'ET. L'indemnisation est versée sur la base de la CO.

8.1.3 Compte-rendu (réalisation des objectifs)

Tous les deux ans, l'ET rend compte de la réalisation des objectifs dans le cadre de la soumission de l'offre dans la procédure de commande. Elle explique et justifie les éventuels objectifs non atteints. Pour les objectifs de qualité basés sur le QMS TRV, il est possible de se référer au Q.rapport annuel.

8.2 Controlling

Le *controlling* incombe en principe aux commanditaires, la responsabilité au canton chargé de la procédure.

Dans un premier temps, les commanditaires contrôlent et valident les adaptations des objectifs proposées par l'ET ou négociées en commun.

Puis ils contrôlent et confirment le compte-rendu de l'ET sur la réalisation des objectifs. Ils consignent par écrit les objectifs essentiels qui n'ont pas été atteints.

8.3 Gestion de contrat

La gestion de contrat incombe en principe au canton chargé de la procédure.

Celui-ci adapte les annexes de la CO aux circonstances actuelles et s'assure que toutes les parties contractantes disposent de la version actuelle. En règle générale, cela se fait en même temps que la conclusion de la CO.

En outre, le canton suit activement la durée des CO dont il est responsable et planifie le renouvellement des CO correspondantes au plus tard un an avant son expiration.

Partie IV : Conventions d'objectifs-types

Cf. annexes (documents distincts)