



Ce texte n'a pas encore fait l'objet d'une publication officielle

Berne, le 18 octobre 2017

Rapport sur le transport international de voyageurs (train/autocar)

Rapport du Conseil fédéral
en exécution des postulats 14.3673, CTT-N, du
1^{er} septembre 2014, et 15.3707, Häsler, du
19 juin 2015

Table de matières

1	Mandat / teneur des postulats	3
2	Contexte	4
	Transport ferroviaire international des voyageurs	4
	Transport international par autocar	6
	Transport intérieur par autocar	7
3	Étude sur le transport international de voyageurs	7
4	Questions du postulat CTT-N 14.3673	8
	Question 1.....	8
	Question 2.....	12
	Question 3.....	17
	Question 4.....	21
	Question 5.....	24
	Question 6.....	26
	Question 7.....	28
	Question 8.....	30
	Question 9.....	31
5	Transport national par autocar.....	32
	Système intégré de TP	32
	Déclencheur: objectifs de la motion Nantermod	33
	Possibilités offertes par le droit en vigueur	33
	Conclusions de l'étude KCW	35
	Potentiel35	
	Évaluation	36
	Orientation générale	37
6	Desserte de l'espace alpin (postulat Häsler).....	38
7	Bilan.....	40
	Transport ferroviaire international de voyageurs.....	40
	Transport international par autocars grandes lignes	41
	Transport national par autocars grandes lignes	42
	Régions touristiques	42
Annexe	43

1 Mandat / teneur des postulats

Dans son postulat du 1^{er} septembre 2014 (14.3673, Rapport sur le transport international de voyageurs [train/autocar]), la Commission des transports et des télécommunications du Conseil national charge le Conseil fédéral d'élaborer un rapport sur le transport international de voyageurs par le rail et par la route. Ce rapport doit présenter un état des lieux de la situation actuelle ainsi que les objectifs à atteindre. Il doit aussi indiquer les mesures à prendre et en évaluer les chances de succès et les risques. Le postulat demande explicitement au Conseil fédéral de répondre aux questions indiquées ci-après au ch. 4. Vu l'ampleur du postulat, sa teneur est reproduite dans l'annexe au présent rapport.

Le présent rapport aborde également des questions issues de la motion Nantermod du 17 décembre 2015 (15.4173, Libéraliser le transport de voyageurs en autocar longue distance en Suisse) afin de fournir au Parlement de meilleures bases de décision. Il exécute aussi le postulat Häsler du 19 juin 2015 (15.3707, Promotion des transports publics pour l'arc alpin) : il doit indiquer quelles mesures (notamment plus de trains directs entre l'étranger et l'arc alpin) la Confédération pourrait prendre en vue de rendre les transports publics plus attrayants pour le tourisme et lesquelles de ces mesures le Conseil fédéral entend mettre en œuvre. Le présent rapport n'aborde pas d'autres interventions parlementaires¹ qui contiennent des revendications similaires, quoique les revendications soient prises en compte.

La motion Nantermod charge le Conseil fédéral de proposer une modification de la loi sur le transport de voyageurs introduisant une nouvelle exception à la régie du transport de voyageurs dans le but de libéraliser le transport de voyageurs en autocar à longue distance en Suisse. Le Conseil fédéral a proposé de rejeter cette motion, indiquant qu'il présenterait la thématique du transport national de voyageurs par autocars grandes lignes dans le cadre de son rapport en exécution du postulat 14.3673. En conseil prioritaire, le Conseil national a approuvé la motion le 14 mars

¹ Récapitulatif des interventions parlementaires :

- Ip. 14.3889 Müller-Altermatt : Voyager en train. Un parcours du combattant ?
<https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20143889>
- Heure des questions 14.5528 Riklin Kathy : Bus longue distance. Concurrence à bas prix pour les liaisons ferroviaires internationales
<https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20145528>
- Ip. 15.3178 Trede : Suppression des trains de nuit et politique climatique
<https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20153178>
- Ip. 15.4234 Regula Rytz : Que fait le Conseil fédéral pour que les trains de nuit de la Deutsche Bahn ne finissent pas sur une voie de garage ?
<https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20154234>
- Ip. 16.3551 Masshardt : Mettre sur le même pied le transport ferroviaire international et l'avion. Halte aux avantages fiscaux en faveur du transport aérien !
<https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20163551>
- Ip. 17.3092 Pieren : Répercussions des lignes de cars longue distance ?
<https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20173092>
- Ip. 17.3085 Rechsteiner : Trafic grandes lignes. Ne pas mettre en jeu le modèle de réussite que sont les CFF
<https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20173085>

Rapport sur le transport international de voyageurs (train/autocar)

2017 par 102 voix contre 84. Lors de sa réunion du 22 juin 2017, la Commission des transports et des télécommunications du Conseil des États a reporté le traitement de la motion jusqu'à ce que le présent rapport soit disponible.

Par le postulat Häsler adopté le 25 septembre 2015 par le Conseil national, le Conseil fédéral est chargé d'indiquer dans un rapport quelles mesures (notamment plus de trains directs entre l'étranger et l'arc alpin) la Confédération pourrait prendre en vue de rendre les transports publics plus attrayants pour le tourisme et lesquelles de ces mesures le Conseil fédéral entend mettre en œuvre.

Du fait de la prise en compte des questions posées dans les interventions Nantermod et Häsler, la thématique du présent rapport s'est étendue. Le présent rapport ne traite pas uniquement le transport international de voyageurs, il aborde également des questions liées au transport intérieur par autocar (ch. 5). Conformément au mandat parlementaire, le trafic aérien international de voyageurs ne fait pas l'objet du présent rapport.

2 Contexte

Transport ferroviaire international des voyageurs

La structuration de l'offre de transport ferroviaire international relève des entreprises de transport, conformément aux conditions-cadre applicables. Les dispositions de l'accord sur les transports terrestres (ATT)² entre la Suisse et l'UE jouent un rôle important, car elles n'admettent le transport ferroviaire international que pour les regroupements internationaux et pour des prestations en transport combiné de marchandises. Cela signifie que les prestations en transport international de voyageurs ne sont actuellement réalisables que moyennant une coopération entre une entreprise de transport suisse et une entreprise de transport étrangère ; ces coopérations peuvent être constituées non seulement par des chemins de fer nationaux, mais aussi par des prestataires privés. Jusqu'ici toutefois, toutes les offres en transport ferroviaire international de voyageurs entre la Suisse et l'étranger reposent sur une coopération entre les CFF et, selon la destination, la Deutsche Bahn /DB), les Österreichischen Bundesbahnen (ÖBB), Trenitalia ou la Société nationale des chemins de fer français (SNCF).

² Accord du 21 juin 1999 entre la Communauté européenne et la Confédération suisse sur le transport de marchandises et de voyageurs par rail et par route (RS 0.740.72)

Contrairement à la Suisse, l'UE et, partant, nos pays voisins (y c. le Liechtenstein) ont libéralisé le transport ferroviaire international de voyageurs, c.-à-d. que tout chemin de fer peut fournir des prestations dans ce secteur sans qu'une coopération avec une société ferroviaire nationale soit requise. Les dispositions afférentes se trouvent dans la directive 2007/58/CE, élément du troisième paquet ferroviaire de l'UE en vigueur depuis le 4 décembre 2007. Au plus tard depuis le 1^{er} janvier 2010, les États membres de l'UE doivent par conséquent autoriser en principe toute entreprise de transport ferroviaire d'un État membre de l'UE à accéder à l'infrastructure afin qu'elles puissent proposer des prestations de transport international de voyageurs, cabotage inclus. Le but principal des prestations de transport doit cependant être l'acheminement de voyageurs entre des gares des différents États membres. Ce droit ne peut être restreint que si les transports compromettent l'équilibre économique d'un contrat de prestations de droit public. Le service national de régulation fixe les critères permettant de définir à partir de quel moment l'équilibre économique est considéré comme compromis.

Le troisième paquet ferroviaire de l'UE inclut aussi des prescriptions relatives aux droits des passagers [règlement (CE) n° 1371/2007] et à la certification des conducteurs de véhicules moteurs (directive 2007/59/CE). Conformément à l'art. 52, par. 6, ATT, la Suisse applique, dans ses relations avec l'UE, le principe des prescriptions juridiques équivalentes (équivalence). En vertu de cette disposition, l'UE demande à la Suisse de transposer le troisième paquet ferroviaire dans son droit. La Suisse a toute latitude pour décider quand et comment elle entend procéder en la matière.

Le trafic ferroviaire national est en premier lieu régi par la loi sur le transport de voyageurs (LTV ; RS 745.1) et par l'ordonnance sur le transport de voyageurs (OTV ; RS 745.11). Conformément à ces dispositions, le transport à titre régulier et professionnel de voyageurs requiert une concession fédérale. Les deux actes normatifs précités ne font pas de distinction entre le transport de voyageurs par route ou par rail. Par ailleurs, l'accès au réseau est régi par la loi sur les chemins de fer (LCdF ; RS 742.101) et l'ordonnance sur l'accès au réseau ferroviaire (OARF ; RS 742.122)³ ; selon ces actes normatifs, une entreprise ferroviaire doit avoir son siège en Suisse pour pouvoir accéder au marché ferroviaire. Font exception les lignes frontières mentionnées explicitement dans une directive de l'OFT ; sur ces lignes, les autorisations d'accès au réseau étrangères sont également reconnues⁴.

³ Également ordonnance de l'OFT du 14 mai 2012 sur l'accès au réseau ferroviaire (OARF-OFT ; RS 742.122.4)

⁴ Cf. directive du 1^{er} juillet 2013 sur l'obtention d'autorisations d'accès au réseau, de certificats de sécurité et d'agrèments de sécurité, annexe 1 (Lignes frontières)

Il y a également lieu de tenir compte des objectifs de la Confédération, en tant que propriétaire des CFF, qui comprennent notamment des prescriptions générales quant au transport international de voyageurs.

Transport international par autocar

En transport international par autocar, il faut distinguer, en fonction des bases légales, le trafic entre la Suisse et un État de l'UE (transport UE) du trafic entre la Suisse et un État tiers (c.-à-d. un État non membre de l'UE, transport États tiers). Les transports UE sont régis par l'ATT, tandis que les transports impliquant des États tiers sont régis par des accords bilatéraux conclus entre la Suisse et les États tiers respectifs. Il n'existe pas de base légale commune similaire à l'ATT pour les transports impliquant les États tiers.

Indépendamment des différentes bases légales, les transports internationaux par autocar sont tous soumis à l'interdiction de cabotage en Suisse, c.-à-d. l'interdiction de transporter des voyageurs en trafic intérieur. Cette interdiction est ancrée aussi bien dans l'ATT (art. 20, par. 1) que dans les différents accords bilatéraux avec les États tiers (par ex. accord entre la Suisse et la Macédoine⁵) et dans l'art. 8, al. 1, LTV en relation avec l'art. 37, al. 2, OTV. L'interdiction de cabotage protège les acteurs du marché des transports intérieurs suisses de la concurrence étrangère.

Contrairement à la Suisse, l'UE a libéralisé le trafic international par autocar. Cela signifie que toute entreprise de transport peut proposer des lignes de bus grandes distances sans qu'une coopération soit obligatoire. De plus, les entreprises, aussi bien celles d'un pays que les entreprises étrangères, peuvent effectuer des transports intérieurs dans certaines conditions. Ainsi, une entreprise de l'UE peut effectuer des transports aussi bien entre deux États de l'UE que dans un État de l'UE. Les transports par autocar entre la Suisse et les États tiers sont, quant à eux, soumis à l'obligation de coopération ; en d'autres termes, les transports par autocar entre la Suisse et un État tiers ne peuvent être effectués qu'en coopération d'une entreprise de transport suisse et une entreprise de transport sise dans l'État tiers concerné. Comme mentionné plus haut, le transport international par autocar est soumis à l'interdiction de cabotage en Suisse.

⁵ Cf. art. 6 de l'accord du 22 avril 1997 entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement macédonien relatif aux transports internationaux par route de personnes et de marchandises (RS 0.741.619.520)

Transport intérieur par autocar

En Suisse, les transports publics sont assujettis à la régie du transport des voyageurs, en vertu de laquelle la Confédération autorise, par des concessions, les entreprises à transporter des voyageurs régulièrement et à titre professionnel (art. 4 ss LTV). La base légale de l'octroi des concessions ne fait pas de différence entre les modes de transport (rail, bus, bateau, installations à câbles) ni entre les types de transport (trafic grandes lignes, transport régional de voyageurs, trafic local). La concession va de pair avec des obligations pour les exploitants. Conformément à l'art. 16 LTV, le système des transports publics suisses est basé sur la coordination des entreprises et l'intégration des tarifs au service direct (SD / système tarifaire national des transports publics)⁶. Les exploitants sont tenus de publier leurs horaires et de garantir le transport de toutes les personnes qui sont en possession d'un titre de transport valable. Ils doivent en outre respecter les dispositions de la loi sur l'égalité pour les handicapés (LHand ; RS 151.3) et les clients peuvent faire valoir des droits (c.-à-d. les droits des passagers) lorsqu'un transport n'est pas effectué. Les exploitants sont en outre tenus de prouver qu'ils respectent les conditions de travail en usage dans la branche. Ce système global, notamment le service direct, a été l'un des principaux facteurs de qualité des transports publics au cours des dernières décennies et donc également un facteur de la demande très élevée. Le système des transports publics jouit d'une grande réputation sociale et politique dans tout le pays. Il suscite également l'intérêt des pays étrangers qui le prennent souvent comme modèle en vue de l'optimisation de leur système des transports publics.

3 Étude sur le transport international de voyageurs

Afin de compléter les réponses au postulat 14.3673 par un état des lieux de la situation actuelle et des objectifs à atteindre dans le transport international de voyageurs, l'OFT a commandé une étude. Le mandat ad hoc a été donné le 26 mai 2016 à KCW GmbH à Berlin en collaboration avec la haute école de Lucerne. Le rapport issu de cette étude (ci-après rapport KCW) a été publié le 19 octobre 2017 sur le site Internet de l'OFT sous Actualités --> Rapports et études --> Points divers ; il constitue la base du présent rapport d'exécution du postulat.

⁶ Les entreprises de transport titulaires d'une concession pour transport de voyageurs doivent, en règle générale, offrir pour le trafic longues distances, le trafic régional et le trafic local un seul contrat de transport au voyageur qui doit emprunter le réseau de différentes entreprises (1 voyage = 1 titre de transport). À cet effet, elles établissent en commun des tarifs et des titres de transport.

4 Questions du postulat CTT-N 14.3673

Question 1

Quelle est la situation actuelle en matière d'offres de transport ferroviaire international de voyageurs et quelle évaluation en fait la Confédération ? Quels sont les défis liés à ce mode de transport ?

Malgré la libéralisation, la coopération reste de loin le modèle commercial le plus répandu pour effectuer des transports internationaux entre les États de l'UE. En Europe, il n'existe que très peu d'offres de transport ferroviaire international proposées par des entreprises ferroviaires qui en assument seules la responsabilité et les coûts (par ex. train de nuit Thello avec, notamment, la liaison Venise – Paris). Souvent, un ou plusieurs chemins de fer nationaux participent aux offres de transport ferroviaire international. Ainsi la SNCF participe à l'Eurostar (transports entre la Grande-Bretagne, la France et la Belgique). Lyria, qui propose les liaisons TGV entre la Suisse et la France, est également le fruit d'une coopération entre la SNCF et les CFF. Cisalpino SA, une entreprise commune des CFF et de Trenitalia, illustre l'évolution des dernières années. Cette société a été fondée en 1993, dans le but d'accélérer le trafic international entre la Suisse et l'Italie à l'aide de trains pendulaires. Depuis sa liquidation en 2009, les trains internationaux circulent à nouveau grâce à une coopération des chemins de fer nationaux. Les intérêts des actionnaires divergeaient et les différends entre les sociétés-mères quant aux responsabilités relatives au matériel roulant étaient trop importants pour permettre une exploitation durable et rentable de ce modèle commercial. Cela s'explique principalement par le fait que les entreprises ferroviaires, aussi bien les étatiques que les rares entreprises privées, visent le trafic national. Les coûts d'entrée sur le marché sont élevés alors que la demande de prestations ferroviaires internationale est relativement faible. Les coopérations facilitent l'intégration d'offres dans le trafic intérieur : grâce à l'alignement sur l'offre nationale, les offres internationales gagnent en attrait et peuvent être exploitées de manière économique. De ce point de vue, les lignes internationales servent avant tout à apporter des clients aux réseaux ferroviaires nationaux. Dans l'optique de la Suisse, la coopération des CFF avec les entreprises de transport ferroviaire des pays voisins permet d'atteindre confortablement la plupart des nœuds importants du trafic voyageurs des pays voisins grâce à des liaisons directes depuis la Suisse (Francfort, Cologne, Hambourg, Berlin, Stuttgart, Paris, Lyon, Strasbourg, Innsbruck, Salzbourg, Vienne, Milan). Grâce aux correspondances à ces nœuds, les voyageurs en provenance de la Suisse peuvent atteindre de nombreuses régions de l'Europe occidentale en train.

Ces dernières années, le développement des réseaux nationaux (à grande vitesse) a conduit à une modification des habitudes de voyage et à des changements de l'offre en trafic ferroviaire international. Du fait de l'aménagement permanent des réseaux nationaux du trafic grandes lignes et du fait de l'augmentation de la vitesse de circulation dans la plupart des pays, les excursions journalières peuvent se faire vers des destinations plus éloignées et, grâce à l'interconnexion des nœuds ferroviaires suisses et étrangers, à une fréquence plus élevée. Le trafic ferroviaire international est ainsi entré de plus en plus en concurrence avec le trafic aérien européen. Malgré la suppression d'offres isolées (par ex. TGV Berne – Paris via Neuchâtel, Suisse – Bruxelles, trains de nuit à destination de Copenhague et Dresde), on ne saurait parler d'une détérioration en ce qui concerne les voyages internationaux en train, mais bien plus d'une adaptation de l'offre à la demande de la clientèle. La tendance est passée des voyages de nuit aux voyages de jour, d'une part, et des liaisons directes lentes (par ex. trains Eurocity à matériel roulant conventionnel) aux liaisons plus rapides impliquant des correspondances avec les offres nationales à grande vitesse. S'agissant des liaisons internationales proprement dites, les chemins de fer nationaux visent à nouveau des améliorations (par ex. trains directs Allemagne – Suisse – Italie). À l'heure actuelle, ces liaisons longues distances vers les métropoles européennes sont essentiellement proposées par des lignes nationales intégrées aux systèmes cadencés et prolongées au-delà des frontières. Ce procédé est notamment requis en Suisse car, vue l'extrême densité du trafic cadencé, il n'y a guère de sillons disponibles permettant une offre supplémentaire régulière. Ces lignes internationales permettent une offre dense assortie de bonnes correspondances, mais elles ne satisfont pas toujours aux exigences variées des voyageurs : tandis que les voyageurs internationaux s'attendent à des liaisons aussi rapides que possible, à de vastes portebagages et à un service gastronomique, les navetteurs souhaitent un grand nombre de places assises.

Le trafic de nuit affiche un recul continu depuis plusieurs années, car les liaisons en journée et la concurrence du trafic aérien sont devenues de plus en plus attrayantes. Différents chemins de fer, dont les CFF, n'exploitent plus de trains de nuit. Si l'on craignait, au début, la suppression totale du trafic de nuit en Europe occidentale et centrale, les ÖBB ont repris une partie de l'offre de la DB en l'adaptant aux nouvelles circonstances.

En Suisse et à l'étranger, les offres du trafic ferroviaire international limitrophe ont été et continuent d'être nettement améliorées. Il s'agit de projets de RER transfrontaliers tels que le Léman Express et la ligne Cornavin–Eaux-Vives–Annemasse (CEVA) à Genève ou encore le TILO et la nouvelle ligne Mendrisio-Varese (MEVA) au Tessin. L'offre est aussi étoffée entre Bienne et Belfort ainsi que sur le tronçon du Rhin supérieur.

Pour l'avenir, une offre de transport ferroviaire international de passagers qui soit commercialisable et donc autofinancée et attrayante sera au centre des intérêts tant du Conseil fédéral que des entreprises de transport. L'État a pour tâche première de planifier et de financer l'aménagement de l'infrastructure ainsi que de créer les conditions-cadre légales en vue des offres. L'infrastructure est assurée via le programme de raccordement aux lignes à grande vitesse (LGV), le projet d'agglomération et les étapes d'aménagement 2025 et 2035, qui tiennent également compte de projets internationaux. Le Conseil fédéral estime qu'il revient au marché de décider si des offres peuvent être exploitées de manière économique, conservées, étoffées ou étendues ou si elles doivent être supprimées. Pour ce faire, il faut que le marché puisse jouer librement. Il ne doit pas y avoir d'obstacles techniques ni réglementaires à l'entrée sur le marché.

Pour le Conseil fédéral, il s'agit de savoir s'il faut adapter les conditions-cadre réglementaires afin d'encourager davantage le transport international de voyageurs, celui-ci étant libéralisé dans l'UE, c.-à-d. que tout chemin de fer peut fournir des prestations sans qu'une coopération ne soit requise avec un chemin de fer national («Open Access»).

Le Conseil fédéral voit trois possibilités:

- Transports internationaux en coopération (statu quo)
- Transports internationaux en dehors des coopérations en vue de transports intégrés à la cadence
- Transports internationaux intégralement libéralisés

Comme mentionné, le modèle des coopérations en trafic ferroviaire international, en combinaison avec les mesures infrastructurelles engagées par la Confédération, a conduit à une bonne intégration de la Suisse dans les transports. Tous les grands centres d'Europe occidentale sont accessibles en train depuis la Suisse. L'intégration à la cadence allie les avantages des systèmes nationaux et des transports internationaux.

La libéralisation du trafic ferroviaire international de voyageurs génère un potentiel supplémentaire. De nouveaux prestataires peuvent compléter les offres existantes et induire une amélioration générale des offres du fait de la pression de la concurrence. Cela pourrait constituer un avantage si les prestations fournies en coopération devaient ne plus être proposées, comme cela a été le cas avec la suppression des liaisons TGV directes Berne – Neuchâtel – Paris. Dans de tels cas, il serait envisageable que des tiers fournissent une offre commercialisable sous leur propre responsabilité.

Si le trafic international était libéré uniquement dans la mesure où les prestations de transport sous la responsabilité propre d'une entreprise (suisse ou étrangère) ne pourraient être mises en œuvre sur l'itinéraire entier qu'en dehors du système cadencé national, il en résulterait une inégalité de traitement entre les entreprises ferroviaires suisses et celles de l'UE. En effet, les entreprises ferroviaires suisses pourraient proposer (en Suisse) tous les transports (également ceux de l'horaire cadencé) et les entreprises ferroviaires de l'UE ne pourraient proposer que des prestations superposées à la cadence. Or une telle démarche enfreindrait le principe de la non-discrimination entre les entreprises de transport suisses et celles de l'UE, inscrit aux art. 1, par. 2, et 32 ATT.

Cependant, même une libéralisation complète a des limites. Le système des nœuds et de l'horaire cadencé sont des éléments cruciaux des transports publics suisses. Grâce à ce système, les clients peuvent s'informer simplement et, du fait de la production systématique du trafic ferroviaire, le taux d'utilisation du réseau est élevé. Il faut donc vérifier, dans un premier temps, si le marché des transports internationaux peut être libéralisé de sorte que l'offre nationale et les transports internationaux effectués en coopération soient complétés de manière judicieuse sans compromettre le système suisse des transports publics.

En trafic ferroviaire international, les offres devraient continuer à être définies par les entreprises de transport elles-mêmes sur la base de l'évolution du marché. On peut partir du principe qu'à long terme, les prestations seront encore fournies majoritairement en coopération avec des chemins de fer étrangers.

Afin de créer de nouvelles options d'amélioration de l'offre, le Conseil fédéral recommande d'envisager la libéralisation des transports internationaux qui permettraient des liaisons internationales également sans coopération. La Suisse transposerait ainsi dans son droit les parties du troisième paquet ferroviaire de l'UE qui concernent l'ouverture du marché du transport ferroviaire de voyageurs. Au sens d'un droit de réciprocité, les entreprises suisses auraient également la possibilité de proposer ce type de transport à destination de l'étranger. L'avenir montrera dans quelle mesure le marché exploitera cette possibilité – rarement utilisée dans l'UE – pour fournir des prestations au départ ou à destination de la Suisse. En Suisse, la disponibilité limitée des sillons pourrait avoir un effet restrictif. Il faut partir du principe que les liaisons internationales sans coopération seront fournies principalement en dehors du système cadencé suisse, malgré une libéralisation totale. Le Conseil fédéral est cependant d'avis que l'ouverture du marché du trafic ferroviaire international de voyageurs serait un signe important pour les coopérations ferroviaires actuelles. Celles-ci devraient faire face à une certaine pression concurrentielle, puisque des offres de rechange pourraient exister en cas de suppression d'une offre ou si les prestations étaient de

Rapport sur le transport international de voyageurs (train/autocar)

mauvaise qualité. Cette possibilité augmente l'exigence de fournir des offres aussi optimales que possible et de qualité élevée.

Les dispositions relatives aux droits des passagers, qui font également partie du troisième paquet ferroviaire, sont déjà traitées dans le projet d'organisation de l'infrastructure ferroviaire (OBI)⁷. La réponse à la question 7 aborde ce sujet de plus près.

Question 2

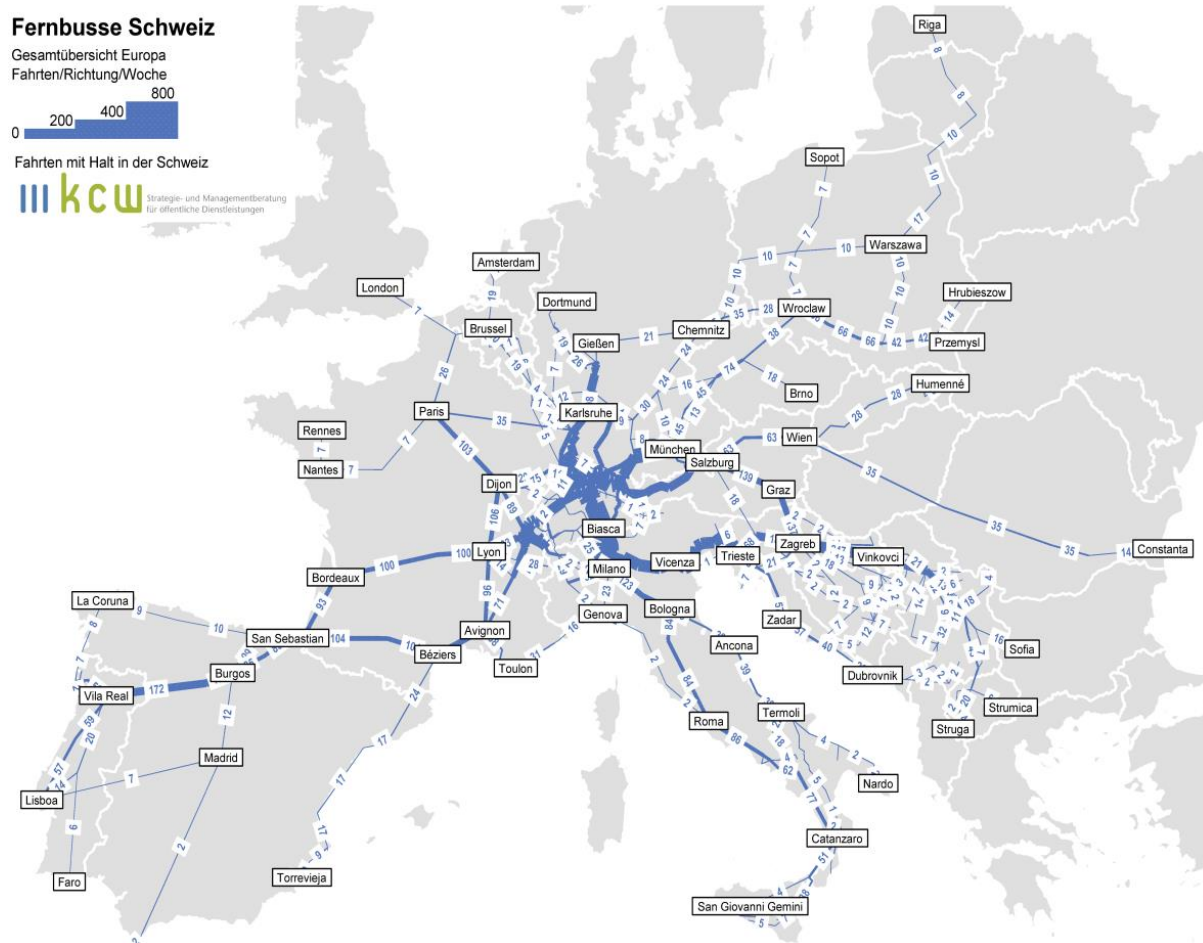
Quelle est la situation actuelle en matière de transport international en autocar longue distance et quelle évaluation en fait la Confédération? Quels sont les défis liés à ce mode de transport?

En Europe et en Suisse, le transport international par autocar existe depuis plusieurs décennies. C'était un moyen de transport populaire jusqu'à il y a quelques années pour se rendre vers les pays d'Europe méridionale tels que le Portugal, l'Espagne, l'Italie ou les Balkans. Cela s'explique par le manque d'alternatives dignes de ce nom, car il n'existe guère de liaisons ferroviaires directes vers ces destinations. Faute de véritables solutions de rechange sur le rail, la concurrence d'un autre mode de transport terrestre est pour ainsi dire inexistante. Le transport par autocar propose des liaisons avantageuses (en règle générale de porte à porte) sans changement (souvent aussi à destination de petites villes ou de moyens centres et de régions rurales), et il offre la possibilité d'embarquer beaucoup de bagages. Ces transports satisfont donc dans une large mesure les besoins des utilisateurs concernés. Ces transports sont en général bien organisés et bien établis sur le marché par les prestataires.

Les principaux pays de destination du transport international par autocar sont les voisins directs de la Suisse (France, Allemagne et Italie) ainsi que les pays des Balkans occidentaux, l'Espagne et le Portugal.

⁷ Message du Conseil fédéral du 16 novembre 2016 sur l'organisation de l'infrastructure ferroviaire ; FF 2016 8399

Le graphique ci-après indique les principales lignes internationales au départ ou à destination de la Suisse.



Lignes européennes de bus grandes distances au départ ou à destination de la Suisse (état : 10 juin 2016); source: rapport KCW, p. 27.

Du fait de la libéralisation du transport international par autocar dans plusieurs pays de l'UE, plus récemment en Allemagne et en France, la popularité de ce transport dans ces pays et, partant, entre ces pays et la Suisse, a augmenté considérablement. Les différents prestataires français et allemands ont ajouté des arrêts en Suisse à leur réseau, ce qui a permis d'établir un grand nombre de nouvelles connexions⁸.

Le marché des autocars grandes lignes internationaux s'est déjà établi pour de nombreuses destinations, tandis qu'il croît pour d'autres destinations et devrait continuer à croître au cours des prochaines années. En Europe, ce marché reste extrêmement dynamique et ne s'est pas encore consolidé. De nouvelles lignes entre la Suisse et les pays voisins ont notamment été mises en place (sans cabotage en Suisse).

⁸ À titre d'indice nominal, notons que le nombre d'autorisations et d'approbations pour les services de ligne internationaux au départ ou à destination de la Suisse a plus que doublé entre 2011 et 2017.

Le transport international par autocar peut s'articuler en quatre types de transport :

- a) Transports motivés par l'origine des passagers. Ceux-ci utilisent les autocars grandes lignes internationaux pour se rendre dans leur pays. Il s'agit principalement de transports à destination des Balkans occidentaux, du sud de l'Italie, du Portugal et de l'Espagne.
- b) « Produits phares » entre les métropoles et les centres urbains (généralement entre 250 et 400 km), comme par exemple la ligne Zurich – Munich.
- c) Transport local transfrontalier international (régional et local). Il ne s'agit pas de transport par autocar grandes lignes proprement dit, mais de transport régional transfrontalier (par ex. Genève – France ou Tessin – Italie).
- d) Services transfrontaliers de navette aéroportuaire. Il ne s'agit pas non plus ici de transport classique par autocar grandes lignes, mais des transports à destination des aéroports proches de la frontière, en Suisse ou à l'étranger limitrophe, par ex. Bâle/Mulhouse, Milano-Malpensa ou Genève.

Le Conseil fédéral estime que le transport international par autocar complète en principe judicieusement les autres moyens de transport internationaux, car il vise d'autres destinations et une autre clientèle que les autres moyens de transport (publics). Il contribue au transfert de trafic individuel motorisé aux transports publics et donc à une maîtrise efficace des besoins de mobilité.

Du point de vue du Conseil fédéral, les défis en rapport avec le transport international par autocar sont les suivants :

- a) Interaction des offres du transport ferroviaire international des voyageurs

Le Conseil fédéral considère que le développement des offres de transport international de voyageurs est en principe l'affaire des acteurs du marché. C'est le seul moyen de garantir que les offres des chemins de fer et des autocars grandes lignes puissent évoluer conformément à leurs avantages intrinsèques et en fonction des besoins de la clientèle. Il faut laisser aux acteurs du marché, en tant que demandeurs et fournisseurs de prestations de transport, le soin d'identifier ces avantages. Certains acteurs du marché voient d'un œil critique les transports internationaux par autocar et y décèlent une concurrence qui pourrait compromettre les offres ferroviaires existantes. C'est pourquoi ils exigent une réglementation protectrice de la

concurrence. Le Conseil fédéral estime que la législation actuelle prévoit une protection suffisante⁹. L'interdiction de cabotage applicable en Suisse au transport international par autocar est une protection supplémentaire.

Ainsi, le défi consiste à faire évoluer l'interaction des offres ferroviaires et de bus de manière à satisfaire au mieux aux besoins effectifs. Du point de vue du Conseil fédéral, cette interaction peut être favorisée par un raccordement intégratif au système des transports publics suisses à orientation nationale. Ainsi, par exemple, les nœuds du transport ferroviaire de voyageurs pourraient être également utilisés par le transport par autocar grandes lignes.

b) Rapport avec l'interdiction de cabotage

Un autre défi consiste à éviter que les autorisations d'effectuer des transports internationaux de voyageurs servent à effectuer des transports de voyageurs en Suisse (cabotage). L'interdiction de cabotage (cf. explications au chap. 2 « Contexte », Transport international par autocar) a notamment pour objectif d'empêcher que des offres nationales soient concurrencées par des offres internationales. Ces transports ne sont pas admis sans concession nationale. Les instruments de mise en œuvre par les entreprises de transport par autocar sont des sanctions administratives pouvant aller jusqu'à la révocation de la licence et des sanctions pénales. Aucune sanction n'est prévue à l'encontre des passagers. La palette des instruments est toutefois considérée comme suffisante pour décourager les entreprises d'effectuer des transports intérieurs dans une mesure notable en s'appuyant de manière abusive sur des offres internationales.

c) Prescriptions du droit du travail et standards sociaux

L'interdiction de cabotage vise également à protéger le marché suisse d'une concurrence bon marché. En empêchant les entreprises de bus étrangères d'effectuer des transports intérieurs, les entreprises suisses sont protégées durablement (art. 20, par. 1, ATT). De plus, les transports par autocar sont régis par les dispositions du droit étranger (les fournisseurs de prestations étrangers qui effectuent des transports internationaux par autocar en Suisse sont soumis à l'obligation d'obtenir une autorisation).

Dans la comparaison concurrentielle, les standards sociaux revêtent une importance particulière. Tandis que les prestations ferroviaires sont exclusivement nationales,

⁹ Conformément à l'art. 44, al. 1, let. c, OTV, une demande peut être rejetée si le service de transport en question affecte sérieusement, sur les tronçons directs concernés, le fonctionnement d'une offre de transport comparable relevant d'un ou plusieurs mandats de service public.

Conformément à l'art. 4, par. 4, let. d, de l'annexe 7 à l'ATT, une demande peut être rejetée si le service concerné affecte sérieusement la viabilité d'un service comparable couvert par un ou plusieurs contrats de service public.

les salaires en transport international par autocar sont définis par les conditions de travail dans les pays respectifs des entreprises.

Dans son paquet Mobilité adopté en 2017, la Commission européenne aborde le problème des conditions salariales inégales. Ce paquet comprend notamment des prescriptions sur le traitement des salaires minimaux, sur la réglementation du cabotage et sur les périodes de repos. Le Conseil fédéral envisage dans ce contexte une adhésion à l'Alliance routière. Neuf pays y adhèrent, dont la France, l'Allemagne, l'Autriche et l'Italie. Cette alliance a pour objectif de mieux défendre les intérêts des pays dans les domaines suivants : dispositions sociales, temps de conduite et de repos, véhicules utilitaires légers, détachement de travailleurs mobiles et surveillance de la mise en œuvre des prescriptions.

d) Alignement du développement de l'infrastructure sur l'évolution du marché

En Suisse, l'infrastructure précaire voire manquante en matière de transport international par autocar est également un défi. D'une part, il faudrait que les gares routières soient raccordées aux nœuds de transport afin de fournir aux voyageurs les correspondances avec les autres modes de transport et d'améliorer ainsi l'intégration des offres ; d'autre part, il manque parfois dans les installations faisant actuellement office de gare routière des équipements de base tels que des toilettes ou des zones d'attente couvertes et chauffées. Le Conseil fédéral favorise l'application de standards uniformes aux arrêts et gares routières du transport international par autocar. Cette tâche incombe en premier lieu aux acteurs du marché, mais aussi aux cantons et aux communes qui mettent les arrêts à disposition. Dès lors que des standards uniformes sont reconnus, le Conseil fédéral peut envisager de faire figurer des standards relatifs aux gares routières également dans les instruments de la politique d'aménagement du territoire (plans sectoriels, approbation de plans directeurs). Dans ce contexte, la Confédération soutient un projet trinational (Allemagne, Autriche, Suisse) relatif à la gestion des voyages en autocar, dans le cadre duquel des standards sont élaborés. À titre de solution de rechange, la Confédération pourrait imposer des standards, mais cela impliquerait une charge financière pour elle.

Le Conseil fédéral considère le transport international par autocar comme un élément essentiel permettant de raccorder la Suisse aux villes et aux agglomérations européennes voisines. Ce transport est susceptible de compléter judicieusement l'offre de transport. Pour atteindre certaines régions d'Europe (notamment les Balkans), le transport par autocar est la seule alternative de transport régulier et public au trafic aérien et au trafic individuel motorisé. La libéralisation du transport national par autocar dans les pays voisins de la Suisse (Allemagne, France) a induit une nette extension des offres dans ces pays. Le Conseil fédéral approuve cette amélioration.

Le Conseil fédéral décèle les défis suivants : d'une part, le maintien de l'interdiction de cabotage et de dispositions relatives au droit du travail ainsi que l'harmonisation des standards sociaux. Dans le contexte des standards sociaux, le Conseil fédéral suivra l'évolution du paquet Mobilité de l'UE et statuera, après la décision de cette dernière, sur les éventuelles mesures à prendre. D'autre part, le développement d'une infrastructure appropriée pour le transport international par autocar est aussi un défi. La Confédération encourage l'élaboration de standards communs et leur application via les instruments de la politique d'aménagement du territoire.

Question 3

D'après le Conseil fédéral, quel est le potentiel d'amélioration des différentes liaisons? Quel niveau de qualité, quelle cadence et quelles liaisons directes aimerait-on assurer sur les différentes liaisons?

Transport ferroviaire international de voyageurs

Les principales relations des services ferroviaires transfrontaliers sont, sur la base de l'offre actuelle (chacune à peu près toutes les 2 heures) et/ou de leur importance pour les acteurs du marché, sont les suivantes:

Allemagne

- Bâle CFF – Fribourg en Br.
- Bâle CFF – Cologne
- Zurich – Bâle CFF – Francfort
- Zurich – Stuttgart
- Zurich – Bâle – Hambourg

France

- Zurich – Bâle CFF – Paris
- Bâle CFF – Strasbourg
- Lausanne – Paris
- Genève – Paris
- Genève – Lyon
- Bâle – Strasbourg

Italie

- Zurich – Milan

Autriche

- Zurich – Vienne
- Zurich – Salzbourg
- Zurich – Innsbruck

La plupart des gares reliées par ces relations sont des nœuds de correspondances importants pour les réseaux nationaux des pays voisins, notamment Francfort, Stuttgart, Strasbourg, Lyon, Milan, Innsbruck et Salzbourg. Cette constatation est conforme à celle de la question 1: l'extension massive des réseaux ferroviaires nationaux dans les pays voisins signifie que les liaisons transfrontalières vers les points de jonction qui offrent de bonnes correspondances revêtent une importance majeure. En outre, les liaisons directes avec des villes européennes telles que Vienne, Hambourg ou Paris font également partie des liaisons principales, pour autant qu'elles soient desservies par le rail et que le temps de parcours soit acceptable ou au moins plus court que celui du trajet par la route.

Le trafic RER international frontalier présente également un grand potentiel et des investissements sont en cours dans les infrastructures et dans l'aménagement d'offres de transports (CEVA, MEVA, etc.).

Le Conseil fédéral a défini des objectifs pour différentes relations dans le cadre de conventions internationales¹⁰ et dans la loi sur le raccordement aux LGV (LRLGV)¹¹. Pour tous les pays voisins, il s'agit de:

- Réduction des temps de parcours et amélioration de la qualité de l'offre entre le système interurbain suisse et les métropoles de l'est et de l'ouest du pays. Le site économique suisse s'en trouvera renforcé et une part de trafic aérien passera au rail.
- Amélioration réticulaire du raccordement de la Suisse orientale et occidentale au transport international de voyageurs grandes lignes. L'intégration de petits et moyens centres des deux côtés de la frontière se traduira par une exploitation des capacités ferroviaires, par une promotion de la Suisse en tant que destination touristique au niveau international et interrégional et par un transfert du trafic de la route au rail.

Les objectifs visés pour chaque pays sont notamment les suivants:

Allemagne

- Assurer le transport ferroviaire transfrontalier de voyageurs et de marchandises entre la Suisse et la République fédérale d'Allemagne, notamment sur

¹⁰ Par exemple la Convention du 5 novembre 1999 entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République française relative au raccordement de la Suisse au réseau ferré français, notamment aux liaisons à grande vitesse (RS 0.742.140.334.97)

¹¹ RS 742.140.3

la principale ligne d'accès à la NLFA Karlsruhe–Fribourg en Brisgau–Bâle, dans le cadre des compétences des deux pays par des mesures d'infrastructure ferroviaire harmonisées en termes de capacité.

- Le tronçon Zurich–Munich est explicitement mentionné dans l'accord bilatéral avec l'Allemagne et assorti d'un objectif de temps de parcours de 3h15.
- Le tronçon Zurich–Stuttgart est explicitement mentionné dans l'accord bilatéral avec l'Allemagne et assorti d'un objectif de temps de parcours de 2h15.

Italie

- Assurer une connexion optimale de la NLFA au réseau ferré italien, en particulier au réseau à haute performance (RHP).
- Garantir les capacités nécessaires au transport international de voyageurs et de marchandises par rail entre la Suisse et l'Italie.
- Temps de parcours entre Zurich HB et Milano Centrale d'env. 3 heures après la mise en pleine exploitation de la NLFA.

France

- Raccordement optimal du réseau ferroviaire suisse au réseau ferroviaire français et, en particulier, aux lignes à grande vitesse.
- L'objectif est d'obtenir une cadence horaire avec de bonnes correspondances à Genève, et un temps de parcours de 3h00 pour les liaisons sans arrêt Genève–Paris du matin et du soir.

Le Conseil fédéral estime qu'il n'est pas opportun de fixer des prescriptions de cadence ou de qualité pour certaines relations principales. Les entreprises de transport ferroviaire qui offrent ces liaisons gèrent et optimisent en permanence leur offre de prestations sur la base des développements du marché et de l'infrastructure. Le Conseil fédéral considère qu'une intervention trop détaillée de l'État dans la définition de l'offre de trafic grandes lignes international ne serait pas efficace.

Le Parlement a considérablement amélioré le raccordement de la Suisse à l'étranger, notamment grâce à l'arrêté fédéral sur les raccordements LGV. La mise en œuvre de ces décisions devrait être achevée d'ici 2020. Le Conseil fédéral estime que la qualité des raccordements infrastructurels ferroviaires est actuellement suffisante. Certains projets (par exemple, l'électrification du tronçon du Rhin supérieur) peuvent être soumis au Parlement pour décision dans le cadre d'étapes d'aménagement ultérieures.

Transport international par autocar

Le succès du transport par autocars grandes lignes peut varier d'un pays à l'autre. Dans les pays où le transport par autobus (grandes lignes) existe déjà et est accepté au niveau national ou régional, il est également utilisé pour les voyages internationaux. La libéralisation nationale, telle qu'elle a été introduite en Allemagne en 2013 et en France en 2015, a également un impact déterminant sur le développement. L'augmentation des services nationaux de transport par autocar entraîne en règle générale une augmentation des services d'autobus internationaux, étant donné que les liaisons internationales sont intégrées aux réseaux des fournisseurs nationaux. Cette expérience montre que les possibilités croissantes des services de transport par bus nationaux et internationaux augmentent l'acceptation de ces offres par la population.

En raison du rapport avantageux entre le prix et la durée du voyage, c'est sur les trajets entre 250 et 400 kilomètres que le potentiel est le plus grand, quoique les liaisons de plus de 1000 kilomètres soient aussi intéressantes, dans la mesure où elles comprennent souvent des offres porte-à-porte, même pour les petites villes ou les zones rurales.

Le marché du transport transfrontalier par autocar dans l'UE est largement ouvert. Les entreprises peuvent exploiter des services nationaux de cabotage, à condition qu'ils ne soient pas le but principal de l'offre. Le transport transfrontalier par autocar grandes lignes entre la Suisse et l'UE et les pays tiers est libéralisé, mais avec une restriction, l'interdiction du cabotage. Il s'agit de services qui ne sont ni commandés ni subventionnés. L'accès au marché requiert une autorisation. Il est défini dans l'accord sur les transports terrestres conclu avec les pays de l'UE, tandis que des accords bilatéraux existent avec les pays tiers. Alors que les entreprises de bus des pays de l'UE peuvent présenter une demande unilatéralement, une demande conjointe d'une compagnie d'autobus suisse et d'une compagnie d'autobus étrangère est requise pour le trafic des pays tiers. Les compagnies d'autobus doivent se conformer aux normes sociales en vigueur dans leur pays d'origine respectif.

Le Conseil fédéral estime qu'il n'est pas judicieux, sur ce marché autofinancé et libéralisé, d'imposer une cadence ou d'autres conditions relatives à l'offre de prestations ou des règles d'établissement de certaines liaisons.

Du point de vue du Conseil fédéral, il appartient aux entreprises de bus de décider des normes de qualité qu'elles souhaitent fixer et proposer en trafic international. Il voit la nécessité d'une réglementation et d'un contrôle en matière de sécurité et de vérification du respect des réglementations applicables. Par conséquent, l'adhésion à l'Alliance routière est également envisagée (voir la réponse à la question 2).

Question 4

Comment le Conseil fédéral évalue-t-il la concurrence entre le transport international en autocar longue distance et le transport ferroviaire international? Dans quels domaines l'offre de transport en autocar longue distance complète-t-elle l'offre de transport ferroviaire et dans quels domaines lui fait-elle concurrence? Comment le Conseil fédéral envisage-t-il la répartition des tâches entre le transport ferroviaire et le transport en autocar?

La situation de concurrence entre le transport international par autocar et le transport ferroviaire international de voyageurs est influencée par divers facteurs. Par conséquent, il faut tenir compte de divers aspects pour répondre à cette question. Normalement, ce n'est pas un facteur (par ex. le prix) qui est à lui seul pertinent pour une décision, mais le choix du moyen de transport en transport international de voyageurs repose sur trois critères généraux:

- Facteurs dépendant du système de transport: les autres solutions disponibles et leurs caractéristiques telles que le prix, la fréquence, le temps de déplacement, la densité du réseau, la disponibilité, le confort, la fiabilité, la distance.
- Facteurs dépendant de la situation du voyage: but du voyage, taille du groupe, bagages, destination.
- Facteurs personnels: habitudes, craintes, informations, expérience, compétences de mobilité, attitude, revenus.

D'autres facteurs peuvent aussi déterminer si le choix du moyen de transport inclut des alternatives: le niveau de formation, les caractéristiques de comportement mobile, l'âge et l'habitat.

Compte tenu des différents facteurs qui déterminent la décision, on peut tirer la conclusion suivante sur la concurrence avec le rail pour les quatre types de transport international par autocar grandes lignes décrits à la question 2:

- a) Transports motivés par l'origine des passagers: en l'absence d'alternatives dans le transport ferroviaire, il n'y a guère de concurrence entre le transport par autocars grandes lignes et l'offre de transport ferroviaire. La concurrence vient plutôt du trafic individuel motorisé et du transport aérien.
- b) « Produits-phares » entre les métropoles et les centres urbains (généralement entre 250 et 400 km): les autocars grandes lignes recèlent un grand potentiel s'ils sont comparables au train en termes de temps de parcours et de prix. Par ailleurs, le transport par autocar grandes lignes attire notamment les clients

sensibles aux prix, et ces services sont favorisés par le fait que certains chemins de fer n'offrent pas d'alternatives attrayantes qui plaisent à tous les segments de clientèle. L'autocar, le train (et l'avion) se font concurrence. Le train est particulièrement puissant par rapport à l'autocar grandes lignes lorsqu'il peut transporter à grande vitesse un grand nombre de passagers à destination et en provenance de grands centres ou de nœuds de correspondance importants. Les clients apprécient la fiabilité, la rapidité, la commodité et le réseautage (centralité des gares) des chemins de fer et acceptent donc des prix plus élevés.

La petite taille de l'autocar grandes lignes est un atout même en cas de faible nombre de passagers, et en particulier pour les clients qui sont moins intéressés par la vitesse, la fiabilité et le réseautage. Les liaisons point à point, la desserte des petites et moyennes localités ainsi que la réaction rapide et flexible à l'évolution de la demande sont aussi des avantages.

- c) Transport local transfrontalier international (régional et local) : le transport local transfrontalier concerne principalement les transports locaux et régionaux. Il n'y a pas de concurrence entre les services de transport par bus et l'offre de trafic ferroviaire ; au contraire, les services d'autobus et de train sont généralement coordonnés. En tout état de cause, la situation est examinée au moment de l'octroi de la concession en ce qui concerne une éventuelle concurrence entre les offres.

Depuis les années 1950, il existe des accords bilatéraux sur le transport routier transfrontalier entre la Suisse et l'Allemagne, la France et l'Autriche¹², qui comprennent aussi les services de ligne internationaux. Les droits découlant de ces accords bilatéraux peuvent être exercés explicitement même après l'introduction de l'interdiction du cabotage par l'ATT en 2002 (art. 20, par. 2, ATT). Seule l'Italie ne dispose pas d'un tel accord bilatéral, mais elle est actuellement en pourparlers avec la Suisse afin de le négocier.

- d) Services transfrontaliers de navette aéroportuaire : l'autocar (grandes lignes) réussit particulièrement bien à relier une localité à un aéroport s'il peut assurer la liaison la plus rapide entre ces deux endroits.

¹² Par exemple accord avec l'Allemagne ou convention avec la France :

- Accord du 17 décembre 1953 entre le Département fédéral des postes et des chemins de fer et le ministre des transports de la République fédérale d'Allemagne sur le transport professionnel de personnes et de choses par route (RS 0.741.619.136)
- Accord relatif aux transports de personnes et de marchandises par route entre la Suisse et la France (RS 0.741.619.349.1)

En résumé, on peut dire que les conditions sont plus concurrentielles notamment lorsque le train et le bus sont comparables en termes de temps de parcours et/ou de prix.

Les résultats des études et estimations du secteur concernant la composition des usagers des nouvelles offres d'autocars grandes lignes varient considérablement. On peut toutefois supposer qu'en moyenne 35 % de ces passagers ont préféré l'autocar grandes lignes au train, environ 25 % au transport individuel motorisé, environ 20 % à une offre de covoiturage et environ 10 % au transport aérien. Environ 10 % du trafic est induit, c'est-à-dire qu'il s'agit d'un nouveau trafic généré par l'offre. L'étude KCW part du principe que le nombre total de passagers dans le transport ferroviaire de voyageurs grandes lignes en Suisse n'a guère changé en raison de la libéralisation du transport international par autocar grandes lignes, étant donné que le nombre total de passagers de ce dernier reste faible par rapport à celui du transport ferroviaire des voyageurs grandes lignes.

En résumé, le Conseil fédéral note que la répartition du travail entre le transport ferroviaire international, encouragé par des investissements considérables dans l'infrastructure, et le transport international par autocars grandes lignes, dont le domaine d'application est limité aux liaisons internationales par l'interdiction du cabotage, aboutit à des conditions raisonnables. Les transports se complètent bien. Tous deux ont le potentiel de se développer dans leurs domaines d'activité respectifs.

Question 5

Comment le Conseil fédéral évalue-t-il les aspects économiques et écologiques des offres de transport en autocar longue distance et du transport ferroviaire international?

a) Aspects macroéconomiques

Les avantages macroéconomiques du transport international autocars grandes lignes résident dans le complément de l'offre mobilière, dans la desserte et dans l'accessibilité de la Suisse dans un contexte international. Cette offre remplit une fonction complémentaire et concurrente par rapport au rail, à l'avion et au transport individuel motorisé. Comme l'indique la réponse à la question 4, l'autocar grandes lignes crée souvent des liaisons directes sur des lignes mal desservies par les transports ferroviaires et aériens. En même temps, sur des lignes très fréquentées, il fait concurrence directe au transport ferroviaire.

L'avantage macroéconomique de ces offres concurrentes consiste à permettre au client de choisir entre plusieurs options celle qui répond le mieux à ses besoins. En principe, une telle concurrence intermodale a un effet positif sur les conditions générales de l'offre de transport de voyageurs (prix, qualité, etc.), car une situation concurrentielle peut stimuler de meilleures offres ou conditions pour le client ou pour certains segments de clientèle.

À titre de corollaire, une telle amélioration de l'offre de transport international de voyageurs permettra à la Suisse d'accroître l'attrait de sa place économique, l'accessibilité à la Suisse étant améliorée tant dans le domaine du tourisme que dans le cadre de la répartition internationale du travail.

Pour que les avantages du transport international de voyageurs soient exploités à un niveau économiquement optimal, il faut veiller à ce que les différents modes de transport puissent déployer leur potentiel dans des conditions-cadre comparables. Dans ce contexte, les normes sociales (voir question 2) et les aspects écologiques revêtent une importance particulière.

b) Aspects écologiques

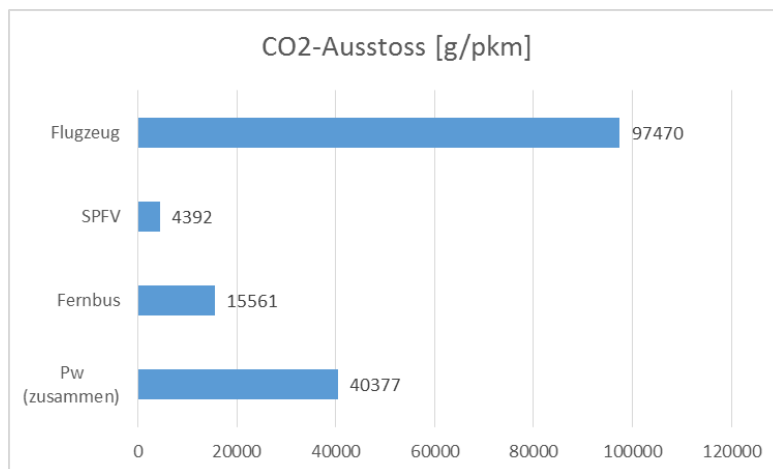
Afin de déterminer l'impact environnemental du transport par autocars grandes lignes par rapport aux transports ferroviaire, aérien et individuel motorisé, l'étude KCW a examiné de manière différenciée d'une part les émissions du gaz à effet de serre CO₂ et de la substance polluante azote (NO_x) et d'autre part celles des poussières fines.

Rapport sur le transport international de voyageurs (train/autocar)

Les émissions pour la France publiées par le CITEPA (Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique) en avril 2016 ont servi de base au calcul des émissions moyennes par véhicule des différents moyens de transport, et ces résultats ont été ajustés pour la Suisse et l'Allemagne en fonction des taux d'occupation, ceux-ci différant selon les pays. Les différentes origines de l'électricité dans les trois pays ont également été prises en compte.

En termes d'émissions totales, le transport ferroviaire de voyageurs grandes lignes est le mode de transport le plus écologique. Cependant, il ne faut pas négliger l'impact écologique du passage à l'autocar grandes lignes, d'autant plus que les usagers de ce dernier passent également de leur propre voiture ou d'un avion à l'autocar. A cet égard, les émissions sont réduites sur d'autres moyens de transport. L'utilisation accrue d'autobus conformes à la norme Euro 6 sur les gaz d'échappement devrait également permettre de réduire les émissions d'oxydes d'azote à l'avenir.

Sur la base des valeurs d'émissions calculées conformément au rapport KCW, les impacts environnementaux des différents modes de transport de voyageurs¹³ (avion, train, autocars grandes lignes et voiture particulière¹⁴) sont indiqués comme suit par exemple pour l'itinéraire Zurich (CH) – Francfort-sur-le-Main (D) : -

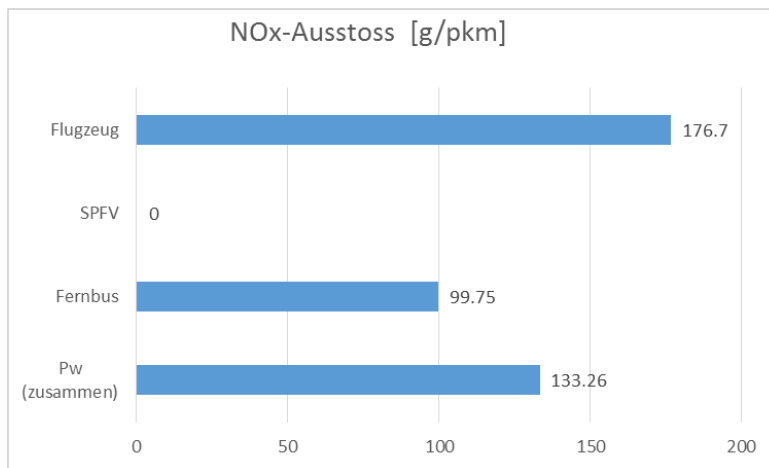


Émissions de CO₂ (g/vkm)

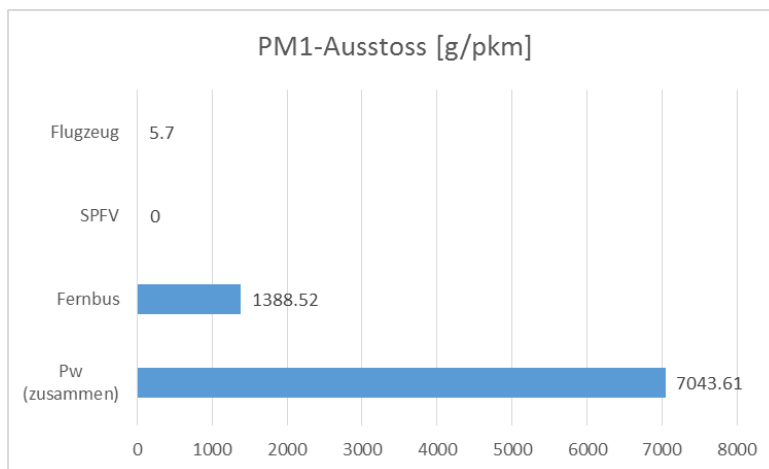
¹³ Une modification du taux d'utilisation des différents moyens de transport n'a pas d'effet sensible sur les différents impacts environnementaux ou sur le classement des moyens de transport, cette information n'est donc pas fournie.

¹⁴ Pour les voitures particulières, les valeurs pour l'essence et le diesel ont été agrégées selon le rapport KCW.

Rapport sur le transport international de voyageurs (train/autocar)



Émissions de NOx (g/vkm)



Émissions de poussières fines

Question 6

D'après le Conseil fédéral, quelles seront les conséquences du troisième paquet ferroviaire sur la concurrence et sur les voyageurs?

Le troisième paquet ferroviaire de l'UE comprend l'ouverture du marché pour le transport ferroviaire transfrontalier, la certification des conducteurs de train et les droits des passagers du transport ferroviaire.

La directive relative à la certification des conducteurs de train a été reprise en 2015 et permet la reconnaissance mutuelle des certificats de capacité, ce qui allège la charge administrative pesant sur le transport ferroviaire transfrontalier et garantit des standards de qualité élevés.

Les droits des voyageurs doivent être mis en œuvre en Suisse dans le cadre du projet OBI (voir question 7). Le renforcement des droits des passagers devrait avoir un impact direct sur les passagers grâce à une amélioration de la qualité, en particulier

Rapport sur le transport international de voyageurs (train/autocar)

grâce à une meilleure ponctualité – la pression sur les entreprises de transport pour qu'elles fournissent leurs services sans retard s'accroît.

En ce qui concerne l'ouverture du marché du transport ferroviaire international de voyageurs, les attentes peuvent être estimées sur la base de l'évolution du transport ferroviaire international déjà libéralisé entre les différents pays de l'UE. Ces effets se sont avérés modestes depuis l'ouverture du marché en 2010. Seul un petit nombre de services en libre accès ont été créés. Selon le rapport KCW, cela s'explique par le fait que certains marchés ferroviaires (par ex. la France et la Belgique) n'ont pas encore été libéralisés et que les conditions-cadre sont défavorables, alors que la directive était superflue sur les marchés déjà ouverts. La Commission européenne elle-même a conclu en 2013 que « c'est l'ouverture du marché des services nationaux qui donnera naissance à de nouveaux services internationaux, plutôt que l'inverse ». Cela s'explique notamment par le fait que les entreprises ferroviaires se concentrent sur les marchés nationaux des transports mentionnés à la question 1 et par les obstacles techniques, encore élevés, à la production de services transfrontaliers.

Sur la base des premières évaluations de l'expérience acquise au sein de l'UE, le Conseil fédéral part du principe que la reprise des parties du troisième paquet ferroviaire de l'UE qui prévoient l'ouverture du marché du transport ferroviaire de voyageurs, n'entraînerait pas une extension immédiate des services transfrontaliers. Toutefois, il estime que l'ouverture du marché du transport ferroviaire transfrontalier de voyageurs serait pourtant un signal important pour provoquer un gain d'attrait de ce trafic. En même temps, cela signifierait également aux chemins de fer qu'une offre alternative est possible en cas de cessation ou de mauvaise qualité de l'offre fournie aujourd'hui en coopération. Le Conseil fédéral s'attend à ce que la pression accrue sur les coopérations actuelles ait un effet positif pour les passagers.

Question 7

Comment le Conseil fédéral compte-t-il mettre en œuvre la directive 2007/58/CE relative à l'ouverture du marché des services internationaux de transport de voyageurs par chemin de fer, le règlement (CE) 1371/2007¹⁵ sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires et le règlement (UE) 181/2011¹⁶ concernant les droits des passagers dans le transport par autobus et autocar?

Ouverture du transport ferroviaire transfrontalier de voyageurs

La directive 2007/58/CE¹⁷ relative à l'ouverture du transport ferroviaire international a permis depuis 2010 que les services ferroviaires internationaux puissent être fournis sans coopération entre les entreprises de transport, sur l'ensemble de la ligne, sous leur propre responsabilité et pour leur propre compte, à condition qu'ils répondent aux spécifications techniques et opérationnelles sur toutes les parties du réseau. En outre, les entreprises sont autorisées à fournir dans le cadre de ces trajets des transports à l'intérieur du pays (cabotage) pour autant que l'objet principal du service reste le trafic transfrontalier. Des exceptions sont prévues pour les États membres dans lesquels l'équilibre économique d'un contrat de service public est compromis. Ces principes ont ensuite été adoptés en 2012 dans les art. 10 et 11 de la directive 2012/34/UE¹⁸ (refonte).

Le Conseil fédéral envisage actuellement l'ouverture du transport ferroviaire transfrontalier. L'entrée sur le marché restera difficile. Une société étrangère pourrait donc, en principe, fournir une *prestation à l'intérieur* de la cadence CH. Le réseau ferré suisse fonctionne cependant à la limite de sa capacité. En outre, la législation actuelle accorde une très grande priorité au transport ferroviaire national dans la définition des sillons par le biais d'une stratégie d'utilisation du réseau (STUR) et du plan d'utilisation du réseau (PLUR). Les sillons sont alloués selon les spécifications des plans d'utilisation du réseau. En cas de capacités libres, le transport de voyageurs cadencé est prioritaire (art. 9b LCdF, en relation avec les art. 12b et 12c OARF). Il ne sera donc pas facile pour une société étrangère d'obtenir un sillon exactement dans la cadence nationale. Cela signifie que cette entreprise ne trouvera de sillon qu'*entre* les trains cadencés nationaux. Le Conseil fédéral présentera donc une note de discussion afin d'évaluer s'il est possible de renoncer à une intégration totale dans le système suisse des transports publics. En particulier, des solutions spécifiques de-

¹⁵ Règlement (CE) n° [1371/2007](#) du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires, JO L 315 du 3.12.2007, p. 14

¹⁶ Règlement (CE) n° [181/2011](#) du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 concernant les droits des passagers dans le transport par autobus et autocar et modifiant le règlement (CE) n° 2006/2004, JO L 55 du 28.2.2011, p. 1

¹⁷ Rectificatif à la directive [91/440/CEE](#) droits d'accès; abrogé/modifié en dernier lieu par la [Dir. 2012/34/UE](#)

¹⁸ Directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen (nouvelle version), JO L 343/32 du 14 décembre 2012

vraient être autorisées pour la participation au système tarifaire national ou pour l'accès aux trains (telles que l'obligation de réservation). Il est à noter que ces conditions seraient imposées du côté suisse par le biais de l'instrument de l'autorisation fédérale. Une telle pratique serait conforme à l'allègement déjà accordé au transport international par autocars grandes lignes, sur la base de l'art. 8 LTV. Ce n'est que dans l'application de l'interdiction du cabotage que le transport international par chemin de fer et par route resterait réglementé différemment : dans le cas du transport international de voyageurs par chemin de fer, le cabotage serait en principe autorisé à l'avenir. Une restriction ne pourrait être imposée que sur la base de circonstances concrètes. En revanche, l'interdiction de cabotage serait maintenue en transport international par autocars grandes lignes. Cette différence de réglementation est juridiquement admissible. En effet, l'art. 8, al. 3, LTV prévoit que le Conseil fédéral peut conclure avec d'autres Etats des accords qui « prévoient la reconnaissance réciproque d'autorisations et de dispositions dérogeant à la présente loi ». En outre, le transport ferroviaire serait soumis aux mêmes conditions de marché que le transport par autobus et pourrait donc entrer en concurrence directe avec ce dernier.

Les droits d'accès à l'infrastructure ferroviaire sont définis dans l'ATT par une référence aux directives de l'UE énumérées à l'annexe 1. Cela permettrait à la Suisse d'accorder des droits d'accès au transport ferroviaire transfrontalier issus du troisième paquet ferroviaire de l'UE en adaptant l'annexe 1. Dans le cadre du Comité mixte ATT, il serait nécessaire de démontrer que la Suisse accordera à l'avenir ces droits d'accès aux entreprises de l'UE qui remplissent les conditions de l'art. 10/11 Refonte et les autres conditions d'autorisation. Des adaptations juridiques nationales ne seraient pas nécessaires. Bien entendu, le Conseil fédéral n'ouvrirait le marché que si la réciprocité est assurée et si les entreprises suisses ont les mêmes options juridiques dans les pays voisins.

Compte tenu de la dimension politique de la question de l'ouverture du marché, la reprise du troisième paquet ferroviaire de l'UE (ouverture du marché) sera soumise au Conseil fédéral en 2018 sous forme d'une note de discussion. Sur cette base, le Comité mixte prendra la décision de reprise après approbation par le Conseil fédéral. Aucune approbation ou délibération du Parlement n'est requise en raison de la répartition des compétences (art. 8, al. 3, LTV) puisque l'ouverture ne requiert aucune adaptation du droit national.

Droits des passagers du transport ferroviaire et du transport par autocars grandes lignes

Les règlements (CE) 1371/2007 et (CE) 181/2011 de l'UE garantissent actuellement aux passagers du rail et des bus des droits plus étendus que la Suisse, notamment en matière d'indemnisation, de responsabilité et d'information.

Le message OBI, adopté par le Conseil fédéral et dont le Parlement délibère actuellement, contient des propositions d'adaptation du droit suisse à la réglementation de l'UE. Pour transposer les prescriptions de l'UE relatives aux droits des passagers dans le transport terrestre, il est également nécessaire de procéder à des ajustements au niveau de l'ordonnance. Le Conseil fédéral entend adapter l'OTV conformément à la réglementation européenne, pour autant que la base juridique soit créée avec OBI. L'ampleur de cette harmonisation dépendra notamment du déroulement du processus législatif.

Question 8

Comment le Conseil fédéral évalue-t-il la structure du marché? Quelles sont les prestations que les CFF doivent proposer eux-mêmes et celles qu'ils doivent offrir en collaboration avec des entreprises partenaires (Lyria, DB)? Quels sont les arguments pour et contre la simplification de l'accès au marché pour des tiers?

La structure actuelle du marché est caractérisée par les chemins de fer nationaux, qui assurent les services internationaux en coopération.

Comme l'indique la réponse à la question 1, malgré la libéralisation du transport transfrontalier dans l'UE, la coopération reste le modèle dominant du marché. Il y a peu d'offres de transport ferroviaire transfrontalier où les entreprises ferroviaires opèrent dans d'autres pays sous leur propre responsabilité et à leurs propres frais : la demande de services ferroviaires internationaux est relativement faible, les coûts d'entrée sur le marché sont élevés, alors que les accords de coopération facilitent l'intégration des offres dans le transport intérieur. Selon l'adaptation prévue de l'ATT, les courses indépendantes vers l'étranger d'une entreprise de transport suisse devraient avoir pour principal objectif le transport transfrontalier de passagers, c'est-à-dire que le nombre de passagers transfrontaliers devrait être supérieur à celui des passagers voyageant à l'intérieur d'un pays. On peut donc se demander si les services transfrontaliers peuvent être fournis de manière économique. En outre, si une entreprise de transport devait fournir ses propres services (depuis la Suisse ou depuis l'étranger), il serait pratiquement impossible d'intégrer le système dans les systèmes cadencés nationaux des deux côtés de la frontière, ce qui signifierait que de

Rapport sur le transport international de voyageurs (train/autocar)

nombreuses options de correspondances résultant de l'horaire cadencé ne seraient pas disponibles ou ne le seraient que dans une moindre mesure.

Les coopérations, en revanche, sont souvent des prolongations de lignes de trafic intérieur au-delà des frontières et intégrées dans le système national d'autres pays. De cette façon, la pénurie de sillons n'est pas accentuée et de nombreuses options de correspondances sont créées dans les deux sens.

Le Conseil fédéral estime que le modèle de coopération actuel présente de nombreux avantages, c'est pourquoi les CFF continueront à assurer la majorité de leurs offres depuis la Suisse en collaboration avec des chemins de fer étrangers. L'ouverture du marché par des tiers permettrait toutefois d'établir un lien encore plus étroit entre la Suisse et les destinations étrangères. La création d'une telle possibilité mettrait les coopérations ferroviaires actuelles sous pression pour optimiser leur service dans l'intérêt du client. Le Conseil fédéral entend donc ouvrir le transport ferroviaire international de voyageurs à des offres qui ne sont pas réalisées en coopération, en reprenant les parties du troisième paquet ferroviaire de l'UE qui prévoient l'ouverture de ce marché. Il est important de veiller à ce que le système de nœuds et de cadence du trafic suisse ne soient pas affaibli. Grâce aux instruments existants de garantie des sillons (déclaration de surcharge, planification des mesures, extension de capacité, STUR et PLUR), la Suisse dispose de mécanismes de contrôle solides pour protéger suffisamment et sans discrimination le système suisse de cadence. Etant donné que, malgré l'ouverture du droit de transport à ces transports internationaux, il sera nécessaire d'accorder une autorisation fédérale pour ces transports internationaux, les questions relatives à l'intégration des tarifs ou aux salaires et aux dispositions de sécurité sociale peuvent également être réglementées et appliquées au sens de la législation suisse.

Question 9

Par quels moyens la Confédération peut-elle atteindre les objectifs fixés (par ex. dans le cadre de traités internationaux ou via les "objectifs du propriétaire" assignés aux CFF)?

Comme indiqué à la question 3, le Conseil fédéral a conclu des conventions internationales d'aménagement de l'infrastructure avec différents pays voisins et assuré la mise en œuvre de mesures relatives aux raccordements aux LGV et à d'autres étapes d'aménagement. La mise en œuvre de l'interopérabilité du transport ferroviaire, à la suite de la reprise de cette partie du deuxième paquet ferroviaire de l'UE dans l'annexe I de l'ATT, facilitera l'utilisation transfrontalière des véhicules ferroviaires.

L'agencement des offres de prestations de transport ferroviaire international doit être défini à l'avenir sur la base de l'évolution du marché par les entreprises ferroviaires elles-mêmes. Afin de réduire au minimum les obstacles à l'entrée sur le marché, le Conseil fédéral entend ouvrir le transport ferroviaire transfrontalier de telle sorte qu'il soit possible sans coopération, en adoptant le troisième paquet ferroviaire de l'UE tout en respectant la législation nationale en vigueur.

La Confédération contrôle les CFF, car elle en est propriétaire, par le biais d'objectifs stratégiques qui comprennent des exigences générales relatives au transport international de voyageurs grandes lignes. Dans le cadre de ces objectifs, le Conseil fédéral a par exemple chargé les CFF de renforcer leur position sur le marché du transport international de voyageurs grandes lignes, de promouvoir l'intégration de la Suisse au réseau européen à grande vitesse et d'assurer une bonne desserte des principaux pôles économiques. Le Conseil fédéral n'a toutefois aucune influence sur les questions opérationnelles telles que l'agencement concret des services de transport international grandes lignes, qui relèvent de la compétence exclusive des CFF.

Le Conseil fédéral estime que ces mesures sont suffisantes pour assurer une bonne intégration mobilière de la Suisse en Europe.

5 Transport national par autocar

Systeme intégré de TP

En trafic intérieur suisse, les transports régional et grandes lignes se complètent. Le trafic grandes lignes n'est pas commandé par les pouvoirs publics et il est autofinancé. Les entreprises ferroviaires proposent leur offre de prestations dans le cadre d'une demande de concession. Le transport régional des voyageurs (TRV) est commandé et pris en charge par les cantons et la Confédération. Il est assuré par diverses entreprises de transport. La politique des arrêts, spécifique au marché, des différentes catégories de trains (IC, IR, RE, RER, trains régionaux) permet de les compléter avec le trafic local et touristique pour former un système de transport public coordonné et optimisé, qui repose sur la coordination de l'exploitation, l'intégration tarifaire dans le service direct et la planification conjointe dans le cadre d'une planification de l'offre à long terme. Ce système « ouvert » a fait ses preuves au cours des dernières décennies, est profondément enraciné en Suisse et bien accueilli à l'étranger. L'offre très étoffée à une cadence très dense a cependant son prix : les pouvoirs publics versent chaque année des milliards de francs d'indemnités dans le cadre des commandes de transport régional et local.

La Confédération cède aux entreprises de transport le droit d'exercer leurs activités dans le cadre de concessions de transport de voyageurs (art. 6 LTV). Ces droits concédés offrent effectivement une certaine protection des offres et donc des investissements à réaliser, mais ils ne sont pas absolus. Les services de ligne autorisés ne constituent pas un marché isolé à caractère de monopole strict, mais un marché régulé fondé sur la coordination et l'intégration, dans lequel l'accent est mis sur les obligations fondamentales des entreprises concessionnaires : obligation de transporter, obligation de publier les horaires, obligation d'assurer l'offre et obligation de publier des tarifs avec participation obligatoire au service direct grandes lignes et régional (art. 12 à 16 LTV). Le régime de la concession permet à l'OFT, en tant qu'autorité concédante, de perfectionner l'offre de TP d'une manière économiquement avantageuse et d'éviter une croissance incontrôlée non coordonnée. En raison de l'application du principe du service direct et d'un système de distribution commun, la coopération entre les entreprises de transport en Suisse revêt traditionnellement une grande importance. Dans ces domaines, le secteur se coordonne au sein d'organes collectifs (par ex. le Comité de pilotage du service direct). Avec l'introduction des communautés tarifaires en 1987, l'effort de coordination s'est considérablement intensifié et la gestion de l'ensemble des transports publics est devenue beaucoup plus exigeante en matière de tarifs et de distribution. Depuis l'avènement des autocars grandes lignes, ces prestataires doivent également être intégrés dans le système de transport public intégré.

Déclencheur: objectifs de la motion Nantermod

La motion charge le Conseil fédéral de modifier la LTV afin d'inscrire le transport par autocars grandes lignes au titre des exceptions de la régle du transport de voyageurs. La loi investit le Conseil fédéral de la compétence d'exempter de la régle du transport de voyageurs (art. 5 LTV). Les exceptions sont énumérées à l'art. 8 OTV. Si la législation était adaptée comme le demande la motion, tous les transports par autocars grandes lignes seraient exclus de la régle du transport de voyageurs et toute compagnie d'autocars pourrait fournir ses services sans aucun contrôle de la Confédération. Le transport par autocars grandes lignes serait exclu de toute intégration au système global de transport public suisse. Cela signifierait que les autocars grandes lignes ne seraient plus des transports publics au sens des chaînes de transport voulues, mais un système parallèle indépendant et isolé.

Possibilités offertes par le droit en vigueur

La législation actuelle autorise déjà l'exploitation d'autocars grandes lignes nationaux. Le Conseil fédéral estime donc qu'une exception à la régle du transport de

voyageurs n'est pas la bonne solution. Une concession pour le transport de voyageurs assure que les liaisons par bus nationales garantissent le respect des conditions-cadre importantes du système des TP, telles que les salaires en usage dans la branche ou l'intégration au système tarifaire (par ex. la reconnaissance des AG et des abonnements demi-tarifs).

Le droit actuel des concessions en Suisse garantit ainsi un marché réglementé, mais pas fermé. La concession garantit que les obligations fondamentales des entreprises de transport public concessionnaires sont contraignantes. Il s'agit notamment de l'obligation de transporter, de publier les horaires, d'assurer l'offre avec participation obligatoire au service direct pour le trafic grandes lignes et le TRV. Outre toutes ces obligations, une concession offre également un certain degré de protection contre une concurrence excessive, afin de ne pas affecter gravement la capacité de fonctionnement de l'offre concédée.

Si le transport par autocars grandes lignes était exclu de la régle de transport de voyageurs, il n'aurait pas à remplir ces obligations inhérentes au système. Cela lui conférerait un avantage concurrentiel important par rapport au transport de voyageurs concessionnaire, dont la capacité de fonctionnement pourrait être compromise. Dans le même temps, les avantages du système de TP d'aujourd'hui seraient remis en question du point de vue du client.

Pour les lignes où il n'y a pas de bonnes liaisons ferroviaires, les entreprises de bus ont toujours été en mesure de demander et d'exploiter des lignes concessionnaires pour de plus longues distances. En effet, il existe par exemple des lignes de bus entre Coire et Bellinzone, entre Lucerne et Altdorf ou entre Bremgarten AG et Zurich Enge. Il n'existe pas de définition juridiquement fondée du trafic grandes lignes. Hormis les exigences plus strictes imposées au trafic grandes lignes pour assurer le service direct, les droits et obligations légaux sont les mêmes pour les services de trafic grandes lignes, régional ou local. A l'avenir toutefois, les lignes du transport ferroviaire de voyageurs seront clairement assignées aux grandes lignes ou au TRV, ce qui permettra d'imposer des standards spécifiques de qualité et d'offre au trafic ferroviaire grandes lignes. Les critères d'attribution sont décrits dans le manuel OFT *Principes du trafic grandes lignes*¹⁹.

¹⁹ Wegleitung BAV Grundsätze für den Fernverkehr (en allemand, version 2 d'août 2017; site Internet OFT: <https://www.bav.admin.ch/bav/fr/home/l-oft/taches-de-l-office/financement/financement-du-traffic/financement-du-transport-des-voyageurs/financement-du-traffic-grandes-lignes.html>) : Le réseau de trafic grandes lignes est basé sur des critères dérivés du Projet de territoire suisse. L'épine dorsale de ce réseau est le réseau de base, qui assure la desserte capillaire du pays par le trafic grandes lignes : il dessert tous les territoires d'action et relie les centres métropolitains, les agglomérations peuplées et les aéroports nationaux aux centres métropolitains. À cela s'ajoute le réseau Intercity (réseau IC), qui relie les centres métropolitains entre eux et assure leur liaison avec les principaux axes de transport européens.

Conclusions de l'étude KCW

Les transports publics suisses d'aujourd'hui se caractérisent par l'étendue restreinte du territoire et par une politique des transports très intensive et fructueuse depuis des années. Par rapport à tous les pays voisins, la demande est très forte. Comme le TRV, le trafic grandes lignes est en grande partie emprunté par des navetteurs, des personnes en formation ou voyageant pour leurs loisirs, alors que les trajets de plus de 300 km, qui représentent la majorité du trafic grandes lignes dans les grands pays, sont rares en Suisse. En outre, les transports publics en Suisse offrent déjà une très forte densité de desserte – il n'y a pratiquement aucune région qui ne soit pas accessible en transports publics. En revanche, le transport par autocars grandes lignes libéralisé en Allemagne et en France est principalement orienté vers les longues distances et tend à être un transport de loisirs plutôt que de navetteurs. Il est donc fort probable que toute éventuelle ouverture du marché national des autocars grandes lignes aurait d'autres conséquences que dans les pays voisins.

Selon l'expérience acquise à l'étranger, les autocars grandes lignes nationaux sont utilisés par un groupe de clients plus jeunes et à faible revenu, mais qui a du temps, et par une clientèle un peu plus âgée qui apprécie les liaisons sans changement.

Le prix a été identifié dans l'étude de KCW comme un critère important pour le transport par autocars grandes lignes. En Allemagne, où ce marché s'est fortement développé, la différence entre les prix bas des bus et les tarifs des trains est très importante. Cela est notamment possible parce que, même si les autocars grandes lignes ont des coûts de personnel élevés par rapport à la capacité (moins de sièges dans l'autobus que dans le train), leurs coûts fixes sont beaucoup plus faibles. Cela signifie que grâce à l'obligation de réserver, on peut atteindre un taux élevé de remplissage sans devoir ajouter des courses de renfort (si la course régulière est complète, aucun bus supplémentaire n'est affrété). Cela permet d'exploiter une flotte de véhicules allégée et parfaitement adaptée à l'offre. De plus, contrairement aux entreprises ferroviaires, les entreprises d'autocars n'ont pas à contribuer directement à l'infrastructure. Toutefois, elles doivent payer une redevance poids lourds forfaitaire liée aux prestations.

Potentiel

En Suisse, le potentiel de desserte nationale par autocars grandes lignes est considéré comme faible. En général, ce potentiel est généralement considéré comme bon lorsqu'il y a une forte demande et que la part des transports publics dans la répartition modale est faible. Cependant, la demande est justement la plus forte lorsque le risque de congestion du trafic est le plus grand. Et là où la part des transports publics

dans la répartition modale est faible, la demande de transports publics l'est généralement aussi. Pour exploiter rentablement les services d'autocars grandes lignes, il faut rechercher des liaisons qui offrent un avantage tarifaire très important en cas de demande déjà élevée ou dont la part modale des transports publics est faible en l'absence de liaisons TP directes (sans changement) et qui représentent donc un produit de niche prometteur pour les autocars grandes lignes .

Évaluation

En Suisse, le succès des TP repose sur un système coopératif qui va à l'encontre de la concurrence sans merci pratiquée dans le secteur des autocars grandes lignes. Une homologation des autocars grandes lignes au sens du marché allemand serait contraire au système ouvert en Suisse, où un titre de transport peut être utilisé indépendamment de l'entreprise de transport et de la catégorie de train concernée, sans restriction d'horaire et sans réservation préalable. En Allemagne, il s'est avéré que la Deutsche Bahn était obligée d'agir de manière plus économique et innovante en trafic grandes lignes en raison de la concurrence des autocars grandes lignes (par ex. en multipliant les billets dégriffés ou en offrant le WLAN en 1^{re} et 2^e classe). En Suisse cependant, vu la qualité déjà élevée de ce transport, on ne s'attend pas à une telle vague d'innovation.

Selon l'étude KCW, le rail perdrait une partie de ses clients du fait des autocars grandes lignes, mais pas autant en Suisse que sur le marché allemand, qui n'est pas directement comparable. Non seulement les clients manqueraient dans les trains, mais les recettes moyennes par kilomètre pourraient également y diminuer. Un marché des autocars grandes lignes ouvert rendrait éventuellement plus difficile la compensation des lignes non rentables telle qu'elle est actuellement pratiquée en trafic grandes lignes. Par conséquent, la libéralisation du marché des autocars grandes lignes est généralement rejetée par les acteurs du secteur des transports publics.

D'autre part, les services d'autocars grandes lignes sont considérés comme utiles à titre de compléments ponctuels, par exemple pour certaines correspondances tangentielles qui ne sont pas optimales pour les chemins de fer, les liaisons aux heures creuses nocturnes ou les transferts d'aéroport vers certaines destinations. On peut également envisager des services spéciaux, qui se distingueraient qualitativement des prestations ferroviaires en s'adressant à de nouveaux segments de clientèle. Il pourrait notamment s'agir de longs trajets avec de nombreux changements de train ou beaucoup de bagages (par ex. Berne–Tessin). De plus, les automobilistes seraient un public cible pour les autocars grandes lignes. En effet, le passage de la voiture à un autocar grandes lignes pourrait délester les autoroutes. Les bus pourraient également être une sorte de troisième classe du trafic grandes lignes, dans laquelle

les passagers sont prêts à accepter des temps de parcours plus longs et un risque élevé de congestion en faveur du prix le plus bas possible.

Orientation générale

Il y a différentes façons de créer de nouveaux services nationaux des autocars grandes lignes:

a) En cas de libéralisation complète, le marché des autocars grandes lignes serait exempté de la régle du transport de voyageurs, comme l'exige la motion Nantermod, c'est-à-dire qu'il serait totalement libre et que toute entreprise de bus pourrait offrir des services de transport partout et aussi souvent qu'elle le souhaiterait. En ce qui concerne les tarifs applicables et la coordination avec d'autres entreprises de transport, aucune prescription ne pourrait plus être imposée aux entreprises d'autocars grandes lignes. Ce cas de figure entraînerait les conséquences les plus graves pour les transports publics actuels, car le système de transport public ouvert était mis en péril. Pour mettre en œuvre cette variante, il faudrait une modification de loi.

b) Dans le cadre juridique actuel, il est possible d'octroyer une concession à de nouvelles liaisons interurbaines par autocar avec une certaine obligation de les intégrer dans le système de transport public. Si le principe de l'offre de service direct doit continuer à être respecté, certaines exceptions peuvent être concédées dans l'intégration des tarifs, notamment dans le cas des communautés tarifaires. Le marché des transports publics peut être rendu accessible pour les services d'autocars grandes lignes par le biais d'une concession et les exceptions nécessaires peuvent être accordées sur une base individuelle. Ceci préserve le système ouvert et qui a fait ses preuves dans les transports publics. De nouvelles offres peuvent représenter une certaine concurrence par rapport aux offres existantes, mais elles doivent tout d'abord être intégrées dans le système éprouvé et peuvent le compléter de manière judicieuse si nécessaire.

Position du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral estime que de nouveaux services d'autocars interurbains en Suisse peuvent et doivent pouvoir s'inscrire dans le cadre juridique en vigueur. Le droit actuel des concessions doit être appliqué de manière cohérente et de nouveaux autocars grandes lignes doivent être autorisés si les critères pertinents sont remplis.

Une telle concession implique les mêmes droits et obligations que ceux des entreprises de transport qui opèrent en trafic grandes lignes, régional et local. Le service

direct doit être utilisé de manière à ce que les trajets en train et en bus longues distances puissent être planifiés ensemble en une seule chaîne de déplacement. En outre, les nouveaux services d'autocars grandes lignes seront basés sur les mêmes conditions que les transports publics existants en termes de droit du travail, de conditions de travail, d'égalité pour les personnes handicapées et de sécurité des véhicules. La fixation des prix devrait être moins contraignante que pour les transports subventionnés et le transport ferroviaire grandes lignes, mais en matière de tarification seulement. L'intégration éprouvée des transports publics dans toute la Suisse, que d'autres pays considèrent comme un modèle, doit ainsi être encore renforcée. Une libéralisation complète des autocars grandes lignes déplacerait unilatéralement les conditions de concurrence au détriment du transport concessionnaire.

6 Desserte de l'espace alpin (postulat Häsler)

Dans le postulat de Häsler, le Conseil fédéral est chargé de présenter un rapport sur les moyens dont dispose la Confédération afin de rendre les transports publics plus attrayants pour le tourisme et sur les mesures qu'elle souhaite mettre en œuvre. La Confédération doit à cet effet envisager et planifier d'autres liaisons directes avec l'espace alpin depuis l'étranger et les initier afin que l'accessibilité de la Suisse par les transports publics soit attrayante et confortable.

Dans son avis sur le postulat adopté, le Conseil fédéral s'est déclaré prêt à aborder la question des liaisons avec les régions touristiques dans le cadre du rapport sur le transport international de voyageurs en exécution du postulat CTT-N 14.3673.

Dans le secteur du trafic grandes lignes en Suisse, l'offre est autofinancée et fournie selon des critères propres à l'entreprise. Lorsque cela est possible et approprié, les offres nationales sont prolongées vers les pays voisins et offrent de bonnes possibilités de poursuivre le voyage à partir de nombreux points de jonction. Il en va de même pour le système cadencé suisse, où les trains en provenance de l'étranger offrent de bonnes correspondances pour la poursuite du voyage en Suisse. Or il y a aussi des liaisons qui mènent directement de l'étranger aux localités de la zone alpine. Il s'agit des liaisons suivantes:

- ICE Berlin – Francfort – Bâle CFF – **Interlaken Ost**
- EC Hambourg – Cologne – Francfort – Bâle CFF – **Interlaken Ost**
- TGV Paris – Dijon – Bâle CFF – **Interlaken Ost**
- EC Milan – **Lucerne** – Bâle
- EC Milan – **Brigue** – **Spiez** – **Thoune** – Berne – Bâle CFF
- EC Milan – **Brigue** – **Sion** – **Montreux** – Lausanne – Genève

Rapport sur le transport international de voyageurs (train/autocar)

- EC Milan – **Bellinzone** – **Arth-Goldau** – Zurich
- RE Milan – **Bellinzone** – **Airolo** – **Göschenen** – Erstfeld
- ICE (Kiel –) Hambourg – Cologne – Francfort – **Coire**
- RJ Vienne – Salzburg – Innsbruck – **Sargans** – Zurich
- EN (Budapest –/ Prague –) Vienne – Salzburg – Innsbruck – **Sargans** – Zurich
- EN Graz – Innsbruck – **Sargans** – Zurich
- EN Zagreb – Villach – Innsbruck – **Sargans** – Zurich

De nombreuses villes de l'espace alpin sont ainsi directement reliées à l'étranger: là où les conditions-cadre sont réunies, les entreprises de transport offrent déjà des liaisons internationales. De telles liaisons sont possibles lorsque la disponibilité du matériel roulant, la demande des clients sur chaque section ou la disponibilité des sillons est élevée, aussi bien sur les lignes que dans les gares généralement très fréquentées. Les étapes 2025 et 2030/35 de FAIF (financement et aménagement de l'infrastructure ferroviaire) contribueront également, entre autres, à une meilleure desserte de l'espace alpin et des régions touristiques. Sur les liaisons entre l'étranger et la Suisse, l'avantage des liaisons sans changement, d'une part, et d'autre part, l'inconvénient des retards survenus à l'étranger et touchant les tronçons suisses des lignes transfrontalières ne sont pas négligeables.

Une possibilité de liaisons directes de l'étranger vers la Suisse existe déjà en transport international par autocars grandes lignes. Grâce à l'obtention d'une autorisation de l'UE, basée sur l'accord de transport terrestre entre la Suisse et l'UE, les entreprises peuvent déjà atteindre directement des destinations suisses depuis l'étranger, tout en respectant l'interdiction de cabotage. Il existe en particulier plusieurs programmes de ce type à partir de et à destination de Coire, le canton des Grisons jouant un rôle actif dans leur promotion.

Comme l'explique déjà la réponse à la question 1, le Conseil fédéral est d'avis que les entreprises ferroviaires continueront à définir elles-mêmes leurs offres de transport ferroviaire international en fonction de l'évolution du marché. D'une part, les moyens juridiques et financiers pour une intervention de l'État font défaut et, d'autre part, une offre de transport ferroviaire international commercialisable et attrayante est dans l'intérêt des entreprises ferroviaires. Le Conseil fédéral estime que l'État doit continuer à exercer son influence dans la promotion de l'interopérabilité et de la non-discrimination, ainsi que dans l'aménagement de l'infrastructure en fonction des besoins. Outre l'harmonisation technique des systèmes ferroviaires, le transport transfrontalier doit être ouvert afin que des liaisons internationales soient également possibles sans coopération. Ainsi, une entreprise ferroviaire étrangère pourrait offrir des liaisons directes avec un centre alpin, indépendamment et sous sa propre responsabilité. Le Conseil fédéral continue de plaider en faveur des meilleures conditions-

cadre possibles, tandis que les offres concrètes de transport ferroviaire doivent être mises en place par les acteurs du marché eux-mêmes. Cela s'applique également aux offres internationales d'autobus mentionnées ci-dessus dans le cadre de l'accord sur les transports terrestres.

7 Bilan

Transport ferroviaire international de voyageurs

L'extension ciblée des liaisons transfrontalières et la reprise des spécifications d'interopérabilité européennes (partie du deuxième paquet ferroviaire de l'UE dans l'annexe I de l'accord sur les transports terrestres) ont créé ces dernières années des conditions propices aux transports grâce à l'élimination progressive des obstacles techniques au franchissement des frontières. Les réseaux se sont ainsi ramifiés et rejoints peu à peu.

Le transport ferroviaire international grandes lignes a évolué avec les marchés nationaux du transport. Les trains directs, qui étaient principalement orientés vers le trafic international, ont été de plus en plus remplacés par une plus grande intégration des réseaux nationaux grandes lignes. Le transport ferroviaire international de voyageurs est assuré en grande partie en coopération avec les différents chemins de fer nationaux.

Les métropoles et les nœuds de correspondance les plus importants sont directement et régulièrement accessibles depuis la Suisse. Dans le cadre de leur responsabilité entrepreneuriale, les entreprises de transport ont continuellement adapté leurs offres aux évolutions du marché et dans l'ensemble, l'offre de services est bonne. En transport ferroviaire international de voyageurs, la planification et le développement de l'offre doivent continuer à être assurés par les entreprises de transport sur la base de l'évolution du marché.

En trafic RER transfrontalier à proximité de la frontière, le grand potentiel est de plus en plus exploité par les RER transfrontaliers. La Confédération a beaucoup investi dans de tels projets (par ex. CEVA ou MEVA). De plus, elle a investi des sommes considérables dans le programme d'aménagement LGV afin de développer les infrastructures ferroviaires nécessaires au transport transfrontalier et a financé des projets en France qui génèrent un bénéfice direct pour la Suisse (Haut-Bugey, TGV Rhin-Rhône). Les étapes d'aménagement de FAIF permettront de décider et de mettre en œuvre d'autres mesures en fonction de la demande et de l'urgence.

Afin de créer un potentiel supplémentaire, notamment en termes d'offre, le Conseil fédéral étudie la reprise du troisième paquet ferroviaire de l'UE (partie Ouverture du marché) dans l'accord sur les transports terrestres, afin d'ouvrir le transport ferroviaire international de voyageurs. Cela inclurait également la possibilité du cabotage, à condition que l'objectif principal soit le transport de passagers entre les gares situées dans des États membres différents. L'ouverture du marché est réalisable sans modification de la législation nationale existante et de nouvelles offres peuvent être créées, à moins qu'elles puissent être mises en œuvre dans le cadre de coopérations. Parallèlement, les chemins de fer suisses pourraient également exploiter des services de trafic intérieur dans le cadre de services transfrontaliers dans d'autres pays.

Compte tenu de la dimension politique de la question de l'ouverture du marché, la reprise du troisième paquet ferroviaire de l'UE (ouverture du marché) sera soumise au Conseil fédéral en 2018 sous forme d'une note de discussion. Sur cette base, le Comité mixte prendra la décision de reprise après approbation par le Conseil fédéral. Aucune approbation ou délibération du Parlement n'est requise en raison de la répartition des compétences (art. 8, al. 3, LTV) puisque l'ouverture ne requiert aucune adaptation du droit national.

Transport international par autocars grandes lignes

Le transport international par autocars grandes lignes est sujet à des changements majeurs dus à la libéralisation en Allemagne et en France. Le marché est très dynamique et va probablement continuer à se développer. Le trafic vers les pays des Balkans et du sud de l'Europe, qui existe depuis des décennies, fonctionne bien et ne devrait pas beaucoup changer dans un avenir prévisible. Il est de la responsabilité des entreprises d'adapter leurs offres aux évolutions du marché. Le transport international par autocars grandes lignes est régi par des accords bilatéraux et multilatéraux, et la tâche de la Confédération est notamment de veiller au respect des réglementations applicables. En ce qui concerne l'infrastructure, des normes uniformes doivent être établies pour les arrêts et des gares routières. Cette tâche est confiée en premier lieu aux acteurs du marché ainsi qu'aux cantons et aux communes de la région.

Le maintien de l'interdiction du cabotage et le respect des conditions sociales doivent garantir que les différences de normes sociales n'entraînent pas de distorsion du marché intérieur suisse. Le Conseil fédéral apprécie l'orientation générale du paquet Mobilité de l'UE, qui s'attaque à ce problème et continuera d'observer la situation.

Transport national par autocars grandes lignes

En Suisse, les transports publics sont basés sur la coopération et sur des projets d'offre raisonnablement coordonnés. Les autocars grandes lignes feront également partie de ce système de transport public. Ils compléteront à bon escient le système de transport public et seront intégrés dans le système national de TP. Comme pour les offres de TP actuelles, il ne devrait pas y avoir de concurrence significative entre les services d'autocars grandes lignes et les autres services. À l'inverse cependant, toute concurrence ne doit pas être exclue.

Comme le système de transport public traditionnel, les autocars grandes lignes doivent être intégrés dans le système tarifaire suisse, de sorte que les chaînes de transport interentreprises (système ouvert) fortement ancrées en Suisse soient complétées par ces autocars, créant ainsi de nouvelles possibilités de déplacement. Ainsi, le système suisse de transports publics, qui a fait ses preuves, sera encore renforcé et positionné comme une alternative conviviale au trafic individuel motorisé. Le Conseil fédéral mettra en œuvre ce principe dans le cadre de la législation en vigueur.

Régions touristiques

Aujourd'hui, les régions touristiques sont bien connectées au réseau de transport national et international et sont facilement accessibles par les transports publics. Le Conseil fédéral poursuivra ses efforts en vue d'obtenir les meilleures conditions-cadre possibles, que ce soit par la commande conjointe du TRV par la Confédération et les cantons, par l'élimination des goulets d'étranglement dans les infrastructures ou de l'ouverture prévue aux offres de transports ferroviaires internationaux. Toutefois, les acteurs du marché doivent introduire eux-mêmes les services de transport ferroviaire dans la pratique. En trafic international des autocars grandes lignes, de nouvelles liaisons directes peuvent être mises en place à tout moment si le potentiel de marché est au rendez-vous. Il n'est pas nécessaire de prendre des mesures supplémentaires.

Annexe

Teneur du postulat 14.3673, Rapport sur le transport international de voyageurs (train/autocar)

Le Conseil fédéral est chargé d'élaborer un rapport sur le transport international de voyageurs par le rail et par la route, dans lequel il présentera un état des lieux de la situation actuelle ainsi que les objectifs à atteindre. Il indiquera ensuite les mesures à prendre et en évaluera les chances de succès et les risques.

Le Conseil fédéral est notamment prié de traiter les questions suivantes:

1. Quelle est la situation actuelle en matière d'offres de transport ferroviaire international de voyageurs et quelle évaluation en fait la Confédération? Quels sont les défis liés à ce mode de transport?
2. Quelle est la situation actuelle en matière de transport international en autocar longue distance et quelle évaluation en fait la Confédération? Quels sont les défis liés à ce mode de transport?
3. D'après le Conseil fédéral, quel est le potentiel d'amélioration des différentes liaisons? Quel niveau de qualité, quelle cadence et quelles liaisons directes aimerait on assurer sur les différentes liaisons?
4. Comment le Conseil fédéral évalue-t-il la concurrence entre le transport international en autocar longue distance et le transport ferroviaire international? Dans quels domaines l'offre de transport en autocar longue distance complète-t-elle l'offre de transport ferroviaire et dans quels domaines lui fait-elle concurrence? Comment le Conseil fédéral envisage-t-il la répartition des tâches entre le transport ferroviaire et le transport en autocar?
5. Comment le Conseil fédéral évalue-t-il les aspects économiques et écologiques des offres de transport en autocar longue distance et du transport ferroviaire international?
6. D'après le Conseil fédéral, quelles seront les conséquences du troisième paquet ferroviaire sur la concurrence et sur les voyageurs?
7. Comment le Conseil fédéral compte-t-il mettre en oeuvre la directive 2007/58/CE relative à l'ouverture du marché des services internationaux de transport de voyageurs par chemin de fer, le règlement (CE) 1371/2007 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires et le règlement (UE) 181/2011 concernant les droits des passagers dans le transport par autobus et autocar?

Rapport sur le transport international de voyageurs (train/autocar)

8. Comment le Conseil fédéral évalue-t-il la structure du marché? Quelles sont les prestations que les CFF doivent proposer eux-mêmes et celles qu'ils doivent offrir en collaboration avec des entreprises partenaires (Lyria, DB)? Quels sont les arguments pour et contre la simplification de l'accès au marché pour des tiers?

9. Par quels moyens la Confédération peut-elle atteindre les objectifs fixés (par ex. dans le cadre de traités internationaux ou via les "objectifs du propriétaire" assignés aux CFF)?

Le Conseil fédéral associe tous les milieux concernés à l'élaboration du rapport en question.