



La future organisation du marché pour le transport régulier et professionnel des voyageurs grandes lignes

Rapport du Conseil fédéral en exécution du postulat 14.3259 (Regazzi) du 21 mars 2014

et

réponse aux interpellations

18.3584 (Hardegger) du 14 juin 2018,

18.3605 (Burkart) du 14 juin 2018,

18.3661 (Hadorn) du 15 juin 2018

Table des matières

1. Mandat	3
2. Bases	4
2.1 Bases légales	4
2.2 Instruments juridiques	4
2.2.1 Concession pour transport de voyageurs	4
2.2.2 Autorisation	5
2.3 Types d'adjudication	5
3. Organisation du marché pour le transport de voyageurs	6
3.1 Vue d'ensemble	6
3.2 Adjudication de la concession de transport grandes lignes (TGL)	8
3.2.1 Contexte	8
3.2.2 Règles qualitatives	9
3.2.3 Solution plurielle ou adjudication de l'ensemble du réseau	10
3.2.4 Concession unique avec possibilités de coopérations	11
3.2.5 Besoin d'optimisation au niveau de l'adjudication des offres de TGL	12
3.2.6 Orientation générale pour la concession de TGL 2029	13
3.3 Droits d'accès élargis en transport ferroviaire international des voyageurs	13
3.3.1 Contexte	13
3.3.2 Accès au marché avec charges	13
3.3.3 Compétence légale	13
3.3.4 Évaluation de l'organisation du marché et recommandation	13
3.4 Réforme du transport régional de voyageurs	14
3.4.1 Contexte	14
3.4.2 Organisation du marché	15
3.4.3 Recommandation	16
4. Résumé	16
5. Réponses aux interpellations	16
5.1 Interpellation Hardegger (18.3584 du 14 juin 2018)	16
5.2 Interpellation Burkart (18.3605 du 14 juin 2018)	18
5.3 Interpellation Hadorn (18.3661 du 15 juin 2018)	19

1. Mandat

Le 21 mars 2014, le conseiller national Fabio Regazzi a déposé le postulat « *Organisation du marché du transport de voyageurs sur de longues distances. Qu'en sera-t-il après l'expiration de la concession des CFF en 2017 ?* »

Énoncé :

Le Conseil fédéral est chargé d'établir un rapport qui expliquera la manière dont sera organisé le transport national de voyageurs après l'expiration de la concession des CFF en 2017.

Avec son quatrième paquet ferroviaire, la Commission européenne veut faire avancer le dossier de l'harmonisation de l'espace ferroviaire européen, l'objectif étant de procéder à l'ouverture totale du marché du transport de voyageurs d'ici à 2019. La Suisse a appliqué certains pans de la législation ferroviaire européenne au cours des dernières années. Dans le secteur des transports publics par bus, on a lancé des appels d'offres qui ont débouché sur des baisses de coûts considérables pour les commanditaires. Les entreprises suisses de transport ont participé avec succès à des appels d'offres publics à l'étranger. Lors de la réforme des chemins de fer 2.2, le Parlement a finalement instauré la possibilité de lancer des appels d'offres également dans le transport ferroviaire régional. Le groupe d'experts de la Confédération chargé de réexaminer l'organisation de l'infrastructure ferroviaire (EOIF) a déterminé, à la lumière des évolutions dans l'UE, les mesures à prendre pour garantir le développement du système infrastructure/rail en Suisse et a fait une série de propositions. Il constate que la poursuite du développement de l'organisation de l'infrastructure ferroviaire dépend de la future organisation du marché, en particulier dans le transport de voyageurs, sans toutefois s'exprimer à ce sujet. Il indique en outre que c'est aux politiques qu'il incombe de trancher la question de la poursuite de l'ouverture du marché. La concession monopolistique dont les CFF sont titulaires pour le transport de voyageurs sur de longues distances expirera en 2017. Il faut dès lors établir un rapport qui exposera les avantages et les inconvénients d'une ouverture du marché. Il s'agit de conserver les avantages des services de transport coordonnés dans l'horaire cadencé et dans le tarif national, tout en tirant profit des avantages d'une concurrence efficace entre les fournisseurs de services de transport. Pour garantir une concurrence équitable entre les divers fournisseurs de services de transport, il faut non seulement régler de manière contraignante les services et les ressources inhérents au système, notamment les systèmes TI et les systèmes de distribution, la formation et la formation continue, mais également les fonctions déléguées officiellement aux CFF conformément à la convention de prestations, par exemple la planification des capacités et l'établissement de l'horaire, mais aussi les mettre à la disposition de tous les concurrents sans discrimination aucune. Le rapport doit constituer une assise pour définir l'organisation à long terme du marché des transports de voyageurs aux niveaux national et international et pour orienter en conséquence l'organisation du système ferroviaire.

L'auteur du postulat attend une explication sur l'organisation du marché pour le transport de voyageurs. Les avantages et inconvénients d'une ouverture du marché doivent être exposés : il s'agit de conserver les avantages des prestations de transport coordonnées dans l'horaire cadencé et dans le tarif national, tout en tirant profit des avantages d'une concurrence efficace entre les prestataires de transport. Le rapport doit constituer une assise pour définir l'organisation à long terme du marché du transport national et international de voyageurs et pour orienter en conséquence l'organisation du système ferroviaire.

Dans le contexte de l'adjudication de la concession de transport grandes lignes, les trois interpellations Hardegger, Burkart et Hadorn ont été déposées les 14 et 15 juin 2018, soulevant des questions sur la procédure de concession elle-même ainsi que sur ses répercussions. Dans sa réponse formelle aux interpellations, le Conseil fédéral a promis une réponse matérielle sous la forme d'un rapport en exécution du postulat 14.3259.

Le rapport suivant décrit et motive l'organisation du marché dans le transport régulier et professionnel des voyageurs grandes lignes et répond aux questions des auteurs des interpellations. Il avance aussi des réflexions sur l'adjudication de la concession de transport grandes lignes, sur les droits d'accès élargis en transport international de voyageurs ainsi que sur la réforme à venir du transport régional de voyageurs (TRV).

2. Bases

2.1 Bases légales

Les bases légales de l'organisation du marché dans le transport régulier et professionnel des voyageurs figurent dans la loi sur le transport de voyageurs (LTV)¹. Elle inclut les exigences fondamentales en matière de prestation. Il s'agit là notamment des obligations garantissant une forte intégration dans le système des transports publics :

- Obligation de transporter
- Obligation d'établir des horaires
- Obligation d'exploiter
- Obligation d'établir les tarifs
- Participation au service direct (intégration tarifaire)
- Obligation d'organisation (c'est-à-dire réglementation commune des structures tarifaires, répartition des recettes, etc.)
- Garantie de l'intérêt global des transports publics
- Obligation de coordination
- Respect des exigences minimales en termes de qualité, de sécurité et de statut des employés
- Droits des passagers

Le droit suisse comporte des prescriptions approfondies sur la garantie de transports publics de qualité, avec offres sans discontinuité pour la clientèle. Ces prescriptions s'appliquent en principe aussi sur la base de la LTV à l'ensemble des fournisseurs de prestations concessionnaires, indépendamment de l'attribution de la prestation (adjudication directe ou mise au concours) et de son financement (subventionnement ou autofinancement).

2.2 Instruments juridiques

Dans le cadre de la régle du transport de voyageurs de la Confédération², la LTV prévoit deux instruments pour le transfert du droit de transport aux entreprises intéressées :

- En Suisse, le droit de transport régulier et professionnel des voyageurs est transféré au moyen d'une *concession*. Les circuits et courses dans le cadre d'offres forfaitaires ainsi que les courses avec des véhicules qui ne sont pas adaptés pour transporter plus de neuf personnes sont libérés de la régle du transport de voyageurs.
- Pour le transport exclusivement transfrontalier de voyageurs, une *autorisation* de la Confédération est requise, sauf s'il s'agit de courses avec moins de neuf personnes.

Les deux instruments sont conçus de manière similaire. La distinction essentielle repose toutefois sur la durée maximale et le degré d'intégration dans le système national de transports publics.

2.2.1 Concession pour transport de voyageurs

L'Office fédéral des transports (OFT) peut octroyer une concession à une entreprise de transport intéressée. Cette dernière doit tout d'abord consulter les cantons concernés ainsi que d'autres milieux. La concession est octroyée sous la forme d'une décision attaquable. Elle inclut le droit d'exploiter les lignes de la concession pour une durée de 10 ans habituellement et de 25 ans au maximum³. Pendant cette période, l'entreprise jouit d'une certaine protection contre la concurrence, ce qui lui permet de proposer des prestations de transport conformes à la demande et d'effectuer des investissements sans engager de dépenses excessives. On parvient ainsi à une stabilité de l'ensemble du réseau de transports publics, ce qui correspond à un besoin essentiel de la clientèle. Les charges fixées dans la concession (cf. ch. 2.1) garantissent l'intégration de l'offre sous concession dans le système global de

¹ Loi sur le transport de voyageurs (LTV) du 20 mars 2009 (RS 745.1)

² Art. 4 LTV

³ Art. 6 LTV en relation avec l'art. 15 de l'ordonnance sur le transport de voyageurs (OTV ; RS 745.11)

transports publics. On peut par exemple mentionner la prestation de service direct (un ticket pour une course passant par le réseau de différentes entreprises de transport)⁴, l'obligation des entreprises de coordonner leurs prestations avec les autres entreprises de transports publics ou le respect des exigences de qualité⁵. Si un concessionnaire enfreint les obligations définies ou contrevient d'une autre façon à la LTV, il peut être puni d'une amende⁶. Dans les cas graves, la concession peut lui être retirée⁷. Pour les autorités, la concession est un instrument qui permet d'appliquer pour chaque cas spécifique une organisation du marché dans l'intérêt public et de garantir un service public coordonné à l'échelle de la Suisse.

Dans le cadre d'une évaluation menée en 2019/2020 par un bureau externe sur le droit de concession dans les domaines de l'infrastructure ferroviaire et du transport de voyageurs, on a analysé dans quelle mesure le but initial de la concession était encore cohérent et pertinent, si les concessions avaient fait leurs preuves et comment elles influençaient le développement des transports publics. L'évaluation a montré que de manière générale, le principe de la concession s'était avéré probant et offrait plusieurs avantages tels que la sécurité de planification et du droit ainsi que la protection des investissements. Un potentiel d'amélioration a été identifié en ce qui concerne la procédure et le contenu (niveau de détail de réglementation, champ d'application). Les résultats d'évaluation seront analysés en détail en 2021 et des recommandations de mise en œuvre seront formulées.

2.2.2 Autorisation

Le principal cas d'application de l'autorisation fédérale correspond au transport international par bus de ligne. Il faut faire la distinction à cet égard entre le transport avec des États de l'UE, soumis à l'accord sur les transports terrestres (autorisation UE), et celui avec des États tiers, soumis à des conventions internationales bilatérales (autorisations fédérales). L'autorisation fédérale est octroyée pour une durée maximale de cinq ans. Le DETEC octroie les autorisations tandis que leur modification et leur renouvellement relèvent de la compétence de l'OFT⁸. L'obligation d'intégration des transports soumis à autorisation est nettement moins stricte que pour les transports soumis à concession. Ainsi, les services de ligne internationaux n'ont pas le droit de transporter des voyageurs sur des tronçons situés intégralement en Suisse (interdiction de cabotage⁹). Les transports soumis à autorisation fédérale sont libérés de la prestation de service direct et bénéficient de certains allègements, notamment en ce qui concerne l'obligation d'établir des horaires. Les infractions aux charges fixées dans l'autorisation sont punies par des amendes ou un retrait d'autorisation¹⁰.

2.3 Types d'adjudication

Depuis la révision de la loi sur les chemins de fer en 1996 et les différentes réformes des chemins de fer, l'organisation du marché pour le transport régulier et professionnel des voyageurs est restée stable dans une large mesure. Alors qu'auparavant, il existait parfois des monopoles effectifs ou de facto pour la prestation, l'attribution de prestations intervient aujourd'hui en règle générale en tant qu'adjudication directe au fournisseur de prestations –exclusivement par octroi de concessions pour la partie autofinancée, et par commandes conjointes d'offres de la Confédération et des cantons pour le transport régional et local. Les prestations sont assurées par les entreprises de transport sur rail, sur route, par bateau ou par installations de transport à câbles. Différents éléments de concurrence ont été intégrés sous la forme d'une possibilité de mettre au concours. L'adjudication peut intervenir par ligne, sous la forme d'un faisceau de lignes (ou réseau partiel) ou encore pour un réseau complet.

⁴ Art. 16 LTV

⁵ Art. 18 LTV

⁶ Art. 57 al. 1 et 2 LTV

⁷ Art. 9 al. 3 et 4 LTV

⁸ Art. 8 LTV

⁹ Art. 20 al. 1 ATT, conventions internationales bilatérales ou art. 8 al. 1 LTV en relation avec l'art. 37 al. 2 OTV

¹⁰ Art. 9 al. 3 et 4 LTV et art. 57 al. 1 et 2 LTV

Dans le transport régional de voyageurs (TRV), une offre concrète est commandée et donc adjugée dans le cadre d'une procédure de commande. Avec la conclusion d'une convention d'offre entre la Confédération et les cantons co-commanditaires d'une part et l'entreprise d'autre part, des prestations financières sont allouées pour deux ans¹¹, à hauteur de la différence entre les recettes prévues et les coûts par ligne. En règle générale, ces prestations sont attribuées directement. En vertu de la LTV, les prestations peuvent aussi être mises au concours dans le TRV commandé en présence de certains critères :

- Planification de la mise au concours selon l'art. 31c LTV
- Mise au concours des offres de bus selon l'art. 32, al. 1, LTV
- Renonciation à une mise au concours (art. 32, al. 2, LTV) dans les cas suivants :
 - une convention d'objectifs a été conclue et l'entreprise atteint ces derniers ;
 - l'indemnisation est inférieure à un montant déterminé ;
 - la mise au concours n'est pas planifiée ;
 - la nouvelle prestation de transport est partie intégrante d'un réseau régional préexistant ;
 - pour des raisons d'ordre technique, d'exploitation ou de spécificité régionale, il n'y a pas à attendre plus d'une soumission pour une prestation de transport ;
 - la prestation de transport consiste en la modification d'une concession préexistante ;
 - une concession est transférée sans changement à une autre entreprise.
- La mise au concours d'offres ferroviaires est possible selon l'art. 32, al. 3, LTV

Du fait de ces dispositions restrictives, peu de prestations ont été mises au concours dans le transport par bus. Entre 1996 et 2021, 42 mises au concours de lignes de bus ou de faisceaux de lignes avec participation de la Confédération ont eu lieu dans toute la Suisse. Dans le transport ferroviaire, aucune ligne n'a été mise au concours.

En Suisse, on ne connaît pas de dérégulation, c'est-à-dire de prestation libre sans charge de l'État, sauf pour le faible volume de transport non soumis au régime de la concession. La raison en est la régle de la Confédération pour le transport régulier et professionnel de personnes, qui vise un système global coordonné, intégré et sûr.

Ce modèle de marché simple permet de présenter et d'aborder ci-après l'organisation du marché dans le transport de voyageurs :

- Concurrence
 - Dérégulation
 - Mise au concours
- Attribution directe
 - Lignes
 - Réseaux partiels
 - Réseau complet

3. Organisation du marché pour le transport de voyageurs

3.1 Vue d'ensemble

Le législateur organise le marché par le type d'attribution des prestations et par l'intensité des charges (comme l'obligation d'établir des horaires ou l'intégration tarifaire). L'organisation du marché pour le transport de voyageurs peut être schématisée par type de transport¹² sur la base légale actuelle (état 2021) :

¹¹ Art. 31b LTV

¹² Dans un souci de simplification, la prestation par bateau et par installations de transport à câbles est indiquée sous le type de transport « Rail ».

Type de transport			Concurrence		Adjudication directe			Instruments juridiques		
			Dérégulation	Mise au concours	Lignes	Réseaux partiels	Réseau global	Concession	Commande	Autorisation
Transport grandes lignes	Inter-national	Rail								
		Route			Interdiction cabotage					
	National	Rail					Concession de TGL			
		Route								
Transport régional		Rail								
		Route		Restreinte						

 Marge de manœuvre de l'organisation du marché selon le droit en vigueur

Figure 1 : organisation du marché pour le transport de voyageurs, état 2021

Au sein de ce cadre légal, la Confédération et les cantons disposent d'une marge d'appréciation pour l'octroi de concessions, l'autorisation et la commande de prestations. Les prestations du transport régulier et professionnel des voyageurs ont pour la plupart été attribuées directement par ligne et sont soumises à l'obligation de concession. On obtient le tableau suivant par type de transport :

- Transport ferroviaire international
Le transport intervient en coopération avec une entreprise ferroviaire étrangère. En Suisse, les CFF sont les seuls exploitants du transport international. Pour les tronçons de lignes suisses, ils disposent d'une concession garantissant l'intégration dans le système de TP suisse. Pour les lignes sans liaison intérieure en Suisse, le transport ferroviaire transfrontalier est soumis à une autorisation fédérale¹³.
- Autocars grandes lignes internationales
Les autocars grandes lignes internationales sont autorisés sur la base de l'accord sur les transports terrestres avec l'UE ou d'un accord bilatéral avec une autorisation de l'UE ou une autorisation fédérale. L'interdiction de cabotage s'applique, c'est-à-dire que les entreprises de transport étrangères n'ont pas le droit de fournir des prestations à l'intérieur de la Suisse. Les entreprises de transport peuvent fixer librement leur tarification et ne sont pas intégrées au système tarifaire suisse. Les nouvelles offres ne doivent pas mettre en péril l'existence d'offres existantes qui font l'objet d'une concession et elles doivent uniquement compléter les offres commandées dans le transport régional.
- Transport grandes lignes national sur rail
Jusqu'en décembre 2004 resp. décembre 2009, le BLS et Cisalpino AG¹⁴ fournissaient différentes prestations grandes lignes sous concession propre. Jusqu'en 2019, les CFF étaient les seuls à disposer d'une concession de transport grandes lignes, cette organisation du marché ne s'appuyant pas sur une décision des autorités concédantes mais sur un accord entre les CFF et le BLS. Dans le cadre d'un renouvellement de la concession de transport grandes lignes des CFF, ces derniers ont obtenu la concession pour la quasi-intégralité du réseau jusqu'en décembre 2029. Seuls les tronçons grandes lignes Berne–Bienne et Berne–Ber-

¹³ Cela s'applique aux lignes :

- Bâle CFF*–Frontière (*direction Mulhouse–France)
- Lausanne*–Vallorbe–Frontière (*direction Frasnè–France)
- Vallorbe*–Frontière (*direction Frasnè–France)
- Genève*–Frontière (*direction Bellegarde–France)
- Brigue*–Iselle, aiguille d'entrée du nord (* direction Iselle–Italie)
- Zurich HB–Bâle CFF–gare badoise de Bâle *–Frontière (*direction Fribourg en Brisgau–Allemagne)
- Zurich HB–Sargans–Buchs*–Frontière (*direction Feldkirch–Autriche)

¹⁴ Fondée en 1993, la co-entreprise des CFF et de Trenitalia a cessé son activité en 2009. Depuis 2010, le transport grandes lignes international vers l'Italie intervient sur les tronçons suisses dans le cadre de la concession de transport grandes lignes des CFF.

thoud–Olten ont été attribués au BLS. Les CFF ont fait appel de cette décision devant le Tribunal fédéral. Afin d'éviter un long combat juridique, les parties prenantes sont parvenues à se mettre d'accord sur la future exploitation du réseau du transport grandes lignes : le BLS a renoncé à sa concession des deux lignes, les CFF restant ainsi seuls concessionnaires de l'ensemble du réseau du transport grandes lignes. En contrepartie, les CFF ont permis au BLS d'exploiter ces deux lignes ainsi que la ligne Berne–Neuchâtel–La Chaux-de-Fonds, sous concession des CFF à partir de décembre 2019 resp. décembre 2020. Les CFF avaient déjà conclu un accord avec la Südostbahn (SOB) pour l'exploitation de certaines grandes lignes à partir de décembre 2020. Le transport grandes lignes national est entièrement intégré au système suisse de transports publics grâce à la concession.

- Autocars grandes lignes nationales

En 2018, une concession pour l'exploitation de trois lignes d'autocars grandes lignes à l'intérieur de la Suisse a été attribuée pour la première fois à un soumissionnaire. L'offre n'est toutefois pas parvenue à percer le marché et a pris fin depuis. La concession permettait l'intégration des prestations dans le système tarifaire suisse, c'est-à-dire que les prescriptions de la LTV s'appliquaient entièrement (obligation d'établir les tarifs, obligation d'établir des horaires, obligation d'exploiter, etc.). Pour les autocars grandes lignes, le principe selon lequel les nouvelles offres ne doivent pas mettre en péril l'existence des offres existantes qui font l'objet d'une concession (indépendamment du mode de transport) et qu'elles ne peuvent que compléter les offres commandées pour le transport régional s'applique aussi.

- Transport ferroviaire régional

Le transport ferroviaire régional est entièrement intégré au système de transports publics par la concession et la procédure de commande. L'adjudication de prestations de transport intervient par l'offre commandée directement dans le cadre de la procédure de commande de la Confédération et des cantons (adjudication directe).

- Offres de bus régionales

Le transport par bus régional est également entièrement intégré au système de transports publics par la concession et la procédure de commande. L'adjudication de prestations de transport intervient soit directement, soit par le biais d'une mise au concours avec l'offre commandée dans le cadre de la procédure de commande conjointe de la Confédération et des cantons (adjudication directe). Conformément à l'art. 32, al. 1, LTV, les prestations ne peuvent être mises au concours que dans certaines conditions. Les cantons et certaines communes commandent de manière similaire les prestations de transport local, ce dernier étant aussi soumis à une obligation de concession.

3.2 Adjudication de la concession de transport grandes lignes (TGL)

3.2.1 Contexte

La répartition des droits de transport entre le TGL pour compte propre et le transport régional de voyageurs (TRV) commandé était issue de l'évolution historique. Elle ne reposait pas sur une définition claire, mais s'orientait surtout vers les offres résultant des aménagements de l'infrastructure, comme le programme RAIL 2000. Elle a évolué au fil du temps avec les demandes des titulaires de la concession de TGL, où l'on décidait au cas par cas si les nouvelles offres devaient appartenir au TGL ou au TRV. Ce faisant, les considérations financières étaient également souvent prises en compte. Ainsi, le TGL a toujours dû être globalement autofinancé, même si la LTV prévoit en principe que les offres nationales soient commandées par la Confédération¹⁵. Les offres qui n'étaient pas assez rentables pour atteindre cet objectif ont donc plutôt été affectées au TRV commandé. Ainsi, il existait également des lignes sur lesquelles les trains étaient affectés alternativement au TGL autofinancé et au TRV commandé (p. ex. Rheintal-Express Coire–Saint-Gall, Bienne–La Chaux-de-Fonds). Cette répartition s'est traduite respectivement par la concession TGL des CFF et par la concession TRV des CFF. La majeure partie de la concession TGL des CFF a expiré le 9 décembre 2017, date à laquelle il a fallu réoc-troyer la concession. Dès lors, une révision des principes de base s'imposait.

¹⁵ Art. 28, al. 3, LTV

3.2.2 Règles qualitatives

En vue du renouvellement de la concession de transport grandes lignes, l'OFT a élaboré un guide¹⁶ explicitant les principes et critères du transport grandes lignes (TGL). Ce document sert de base à l'OFT pour les futures concessions de TGL ainsi que pour la planification du TGL dans le cadre du programme de développement stratégique de l'infrastructure ferroviaire (PRODES) et de ses étapes d'aménagement. Le principe d'autofinancement de l'ensemble du TGL a été maintenu.

Jusqu'à présent, il manquait une définition des objectifs, principes et critères du TGL et de la manière dont celui-ci se délimite par rapport au transport régional entre autres. L'objectif du manuel est de définir et d'expliquer le TGL national. L'application des principes et des critères permet d'élaborer le plan stratégique d'orientation du réseau TGL.

La formation du réseau et des lignes du TGL doit soutenir les principes du Projet de territoire Suisse (PTCH)¹⁷. L'aménagement du territoire polycentrique de la Suisse doit être favorisé par un réseau de transport efficace et à maillage dégressif. L'objectif principal consiste à renforcer les liaisons de transport entre les centres principaux, à savoir les centres métropolitains, de grande et de moyenne taille ainsi qu'entre les agglomérations à forte densité de population, de relier ces centres et agglomérations aux aéroports nationaux et d'améliorer les connexions internationales. Il faut également assurer la desserte des plus petits centres vers les centres principaux.

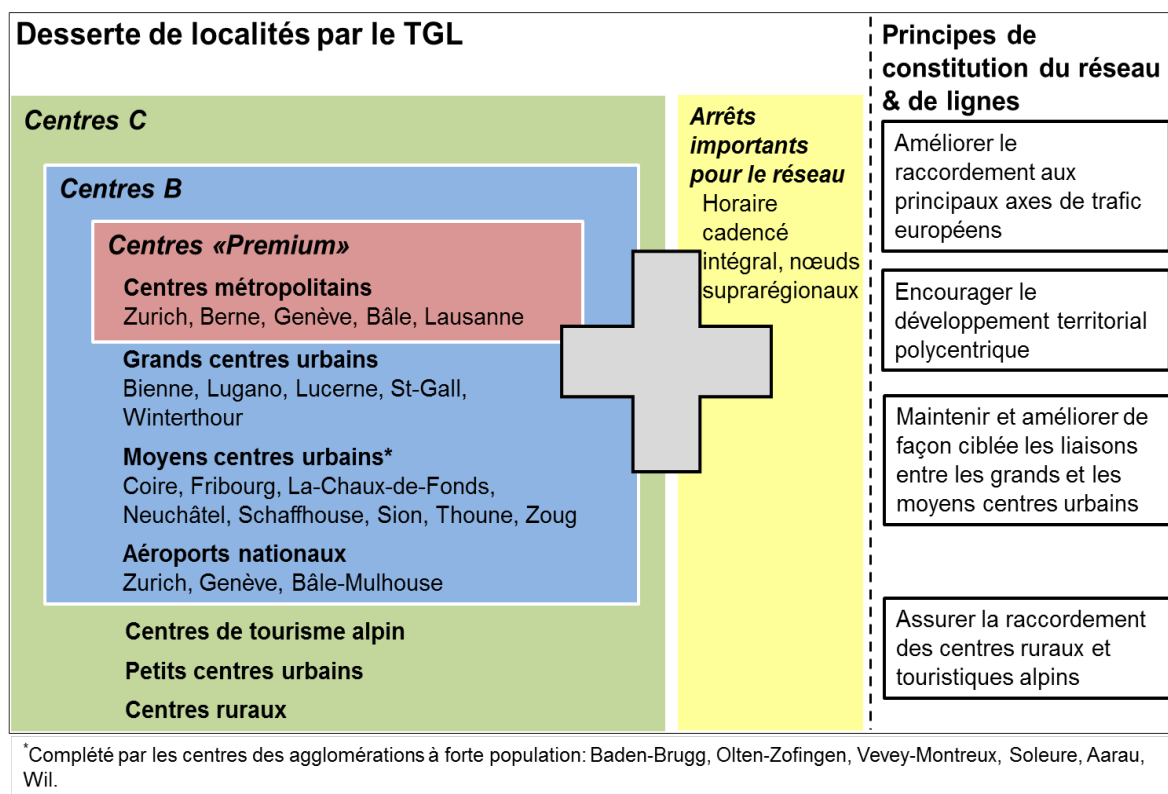


Fig. 2 Hiérarchie des centres et principes de constitution du réseau et des lignes conformément au PTCH

¹⁶ Cf. [Office fédéral des transports OFT Transport grandes lignes \(admin.ch\)](https://www.ofst.admin.ch/ofst/fr/home/transport-grandes-lignes)

¹⁷ Cf. <https://www.are.admin.ch/are/fr/home/developpement-et-amenagement-du-territoire/strategie-et-planification/projet-de-territoire-suisse.html>

Dans le manuel, l'OFT a défini différents critères qui servent d'échelles d'évaluation essentielles à l'adjudication de la concession de transport grandes lignes :

Catégorie	Caractéristique	Détails	Réseau TGL Inter- city	Réseau TGL de base	Non indiqué
Politique de places assises	Places assises pour tous les voyageurs		X	X	
Accessibilité pour les personnes à mobilité réduite	Libre accès aux personnes à mobilité réduite <u>une fois par heure</u>		X	X	
	Libre accès sur le <u>premier et dernier train</u> .		X	X	
Matériel roulant	Séparateur de sièges?	Disposition des sièges 2+2 2 ^e classe	X	X	
		Disposition des sièges 2+1. 1 ^{ère} classe	X		
	Toilettes		X	X	
	Zone multifonction		X	X	
Réception de services de téléphonie mobile dans le train					X
Accompagnement des trains			X		
Offre de restauration	Voiture-restaurant / minibar		X		
Tarifs			X	X	
Libre accès au système / Réservation des places	Obligation de réserver				X
	Possibilité de réserver		X		
Offre minimale	Cadence à la ½h si l'exploitation le permet		X		
	Cadence horaire			X	
Horaires d'exploitation	Prescription minimale		6h00 à 23h00	6h00 à 23h00	
Critères financiers	Autofinancement du réseau		X	X	
	Contribution de couverture dans le prix du sillon		Capacité financière	Capacité financière	

Fig. 3 : Critères réseau de transport grandes lignes

3.2.3 Solution plurielle ou adjudication de l'ensemble du réseau

Dans le cadre de la préparation de sa décision en matière de concessions en 2018, l'OFT a évalué la question des avantages et des inconvénients de l'exploitation du transport grandes lignes par un ou plusieurs opérateurs.

	Avantages / chances	Inconvénients / risques
Plusieurs prestataires	- Concurrence des idées, pression concurrentielle, innovation - Étalonnage des performances - Plus forte orientation client	- Plus grande complexité de l'exploitation - Meilleure performance d'intégration dans le cadre de la procédure de concession - Besoin de matériel roulant accru - Nécessité de changer les collaborateurs
Un seul prestataire	- Économies d'échelle, synergies - Une seule entreprise responsable - Moindre complexité de l'exploitation et de la planification	- Moindre incitation à l'optimisation - Pas de comparaison directe possible - Moindre orientation client

Les aspects suivants ont été pris en compte :

- **Concessions de réseau (partiel)**

Le regroupement de lignes en une seule concession permet de préserver des avantages essentiels dans le réseau grandes lignes supérieur. D'un point de vue entrepreneurial, il faut s'attendre à ce que la partie intéressée choisisse un regroupement de lignes pour un réseau partiel qui permette une exploitation la plus efficace possible (à savoir un réseau partant d'un seul nœud, une utilisation optimale des ateliers et des installations de maintenance ainsi qu'un matériel roulant homogène).

- **Intégration du TGL dans le système de TP suisse**

Toutes les lignes du TGL sont intégrées au système de TP suisse. Elles profitent des avantages du système : commande et attribution des sillons (par CFF Infrastructure ou le service d'attribution des sillons, anciennement Sillon Suisse SA), le système tarifaire (ch-direct), les systèmes de distribution (dans l'ensemble des TP pour tous les types de transport) ou la planification de l'aménagement du réseau (via le processus FAIF).

- **Synergies verticales avec le TRV**

Le système des TP est basé sur le système des cadences et des nœuds qui offre des connexions fines vers tous les modes de transports. La combinaison régionale d'offres crée des synergies avec les fournisseurs de prestations régionaux. Les exploitants de réseaux partiels du TGL pourraient, dans certaines circonstances, créer des synergies verticales supplémentaires grâce à des liaisons transversales et à une coordination optimale avec les prestations du TRV.

- **Concurrence et innovation**

Les prestations du système de TP suisse sont fournies par une multitude d'entreprises. En TRV, en transport local ou en transport touristique autofinancé, les entreprises peuvent évoluer ensemble grâce à l'innovation. Cette concurrence des idées fonctionne quel que soit le nombre de concessions de TGL.

- **Optimisation du système de TP**

Un prestataire jouissant d'une situation de monopole dominant dans le système de TP pourrait être tenté d'optimiser ses résultats commerciaux en allouant le plus d'avantages possibles au TGL rentable : disponibilité des sillons (tendance à désavantager le fret ou le TRV), séparation des recettes tarifaires (via la politique de tarification) ou séparation de lignes (lignes non rentables attribuées au TRV indemnisé). L'autorité concédante, RailCom et la surveillance des prix peuvent empêcher d'éventuelles dérives en la matière.

La solution plurielle qui fonctionne très bien dans le transport régional et touristique offre des avantages au niveau de l'orientation client, de l'efficience et de l'innovation. Cependant, elle ne peut pas être d'emblée appliquée au réseau de TGL. Il convient d'assurer la cohérence du système de TP grâce à une commande concertée des sillons, à un système tarifaire uniforme ou à un aménagement coordonné du réseau. Plus un réseau de TP est réduit dans l'espace, plus une utilisation économique des ressources constitue un défi, y c. le maintien de véhicules de réserve. Attribuer directement ou par mise au concours certaines lignes très rentables mettrait en question le rééquilibrage entre les lignes rentables et non rentables sur le réseau TGL défini. Dans ce contexte, il serait difficile de respecter le principe de l'autofinancement d'un réseau TGL, même si le réseau était divisé. C'est ce qui s'est avéré lors des travaux préparatoires au renouvellement de la concession de transports grandes lignes des CFF, en décembre 2017 et en 2019. Si l'accent avait été mis sur l'adjudication de lignes plutôt non rentables, il serait probable que l'offre aurait été suspendue peu de temps après faute de profit. Cela ne serait pas dans l'intérêt des clients ni des pouvoirs publics.

3.2.4 Concession unique avec possibilités de coopérations

Dans le cadre du renouvellement de la concession, les CFF ont souligné que selon leur point de vue, il serait nécessaire qu'un seul acteur puisse planifier le TGL. Ils auraient été prêts à laisser la SOB et le BLS exploiter certaines lignes si, au niveau du droit des concessions, les CFF avaient conservé l'ensemble du réseau de transport grandes lignes. Suite à cela, l'OFT a entamé des discussions avec ces trois entreprises (CFF, BLS, SOB) pour trouver une solution à l'amiable.

Cette situation a donné lieu à une coopération entre les CFF et la SOB : depuis le changement d'horaire de 2021, la SOB exploite la ligne de faite du Saint-Gothard et une nouvelle liaison IR entre Berne et Coire dans le cadre de la concession de transport grandes lignes des CFF.

Dans un premier temps, il n'a pas été possible de trouver une solution à l'amiable entre les CFF et le BLS pour ladite concession. Les CFF ont déposé un recours après que le BLS ait obtenu sa propre concession de TGL entre Berne–Bienne et Bienne–Olten. Ce n'est qu'au cours de cette procédure de recours qu'une solution de coopération a pu être trouvée grâce à la médiation du DETEC. Pour finir, le BLS a cédé les lignes de sa concession de TGL aux CFF ; en contrepartie, il exploite, en plus des deux lignes, celle reliant Berne–Neuchâtel–La Chaux-de-Fonds pour le compte des CFF, moyennant une compensation financière.

Cette solution correspond à une coopération sous l'égide d'une concession unique. Cette approche permet de combiner les avantages d'une solution impliquant plusieurs chemins de fer avec celle de la planification du TGL par un seul acteur tout en proposant une certaine garantie financière.

Au cours du processus d'octroi de concessions, il a été possible d'offrir les améliorations de l'offre suivantes aux clients :

- trains TGL sur la ligne de faite du Saint-Gothard (au lieu d'un transfert vers le TRV prévu par les CFF)¹⁸ ;
- nouvelle liaison directe Coire–Berne ;
- trains TGL des CFF en principe accompagné par le personnel de train (= amélioration a posteriori par rapport à l'offre initiale des CFF) ;
- amélioration des possibilités de travailler en route grâce à une couverture de téléphonie mobile nationale et à une meilleure offre de restauration.

Cela s'est également avéré bénéfique pour les pouvoirs publics : du point de vue financier, les commanditaires (Confédération et cantons) versent 25 millions de francs d'indemnités de moins depuis 2020 (nouvelle ligne TGL Berne–Neuchâtel–La Chaux-de-Fonds et horaires du TGL au lieu de cadence bi-horaire entre Coire et Saint-Gall). En outre, les contributions de couverture en TGL destinées au financement de l'infrastructure ferroviaire ont connu une hausse de 50 millions de francs. Cela soulage le contribuable à hauteur de 75 millions de francs par an¹⁹.

3.2.5 Besoin d'optimisation au niveau de l'adjudication des offres de TGL

Les leçons suivantes ont pu être tirées de l'adjudication des offres de TGL :

- **Élaboration des bases**
Le TGL manquait de définitions et de critères factuels. La séparation entre les lignes du TGL et celles du TRV entraînait des conséquences au niveau de la planification, du droit des concessions et des finances. L'élaboration et la clarification avec les parties concernées se sont avérées plus fastidieuses que prévu. Pour les futures adjudications, nous disposons désormais des bases suivantes :
- **Choix de la procédure**
Suite à l'intérêt de plusieurs chemins de fer pour une concession de transport grandes lignes, l'OFT a entamé des discussions avec les chemins de fer (CFF, BLS, SOB) dès octobre 2015 en vue de l'octroi des lignes à l'amiable. En février 2017, ces discussions se sont terminées sans aboutir à un résultat. Suite à cela, deux demandes se recoupant ont été déposées, qui ont dû être remaniées afin de les rendre comparables en vue de leur évaluation. À l'avenir, la procédure d'adjudication concrète devrait être claire et les déclarations d'intérêt communiquées à un stade précoce.
- **Délais légaux**
Conformément à l'art. 12, al. 1, de l'ordonnance du 4 novembre 2009 sur le transport de voyageurs (OTV), l'entreprise doit adresser une demande de concession à l'OFT au plus tôt dix mois et au plus tard trois mois avant la date du début ou de l'extension des courses. Ces délais visent

¹⁸ Cf. article du 15.02.2021 dans l'édition dominicale du Tages-Anzeigers (en allemand): www.tagesanzeiger.ch/Neuer_Zug_am_Gothard_-_was-die-suedostbahn-besser-macht-als-die-sbb

¹⁹ En raison du COVID-19, ce résultat peut se détériorer à court terme.

une adjudication d'un commun accord des concessions. Il faut plusieurs années aux entreprises qui n'opèrent pas encore au niveau du TGL pour acquérir les ressources (personnel, matériel roulant etc.). L'autorité ne dispose plus que de quelques mois pour vérifier cela et prononcer la décision de concession. Les délais définis au niveau de l'ordonnance devront être adaptés en conséquence lors d'une future révision de la LTV.

3.2.6 Orientation générale pour la concession de TGL 2029

Sur la base des acquis de l'expérience, il est prévu d'attribuer directement l'ensemble du réseau aux CFF lors du renouvellement de la concession du transport grandes lignes en 2029. En même temps, les CFF seront tenus, sous réserve de conditions prédéfinies, de sous-traiter certaines offres partielles à d'autres entreprises de transport intéressées (« modèle de coopération »). Les modalités de mise en œuvre d'un tel modèle, avec ou sans modification de la loi, doivent être clarifiées de manière approfondie au cours des prochaines années, en tenant compte des avantages et des inconvénients financiers, politiques, juridiques et procéduraux, ainsi que des chances et des risques.

3.3 Droits d'accès élargis en transport ferroviaire international des voyageurs

3.3.1 Contexte

Dans son rapport sur le transport ferroviaire international des voyageurs (train/bus) du 18 octobre 2017²⁰, le Conseil fédéral a conclu qu'un élargissement des droits d'accès en transport ferroviaire international des voyageurs permettrait de relier encore mieux la Suisse avec l'étranger.

3.3.2 Accès au marché avec charges

En cas de mise en œuvre des droits d'accès au marché conformément au 3^e paquet ferroviaire de l'UE, une entreprise ferroviaire (ETF) suisse ou européenne peut fournir un service transfrontalier sous sa propre responsabilité. Ce faisant, elle peut aussi, accessoirement, transporter des personnes entre deux arrêts en Suisse ou vers des destinations européennes (cabotage), pour autant que le but principal de la prestation reste le transport international.

3.3.3 Compétence légale

La mise en œuvre de cette solution nécessiterait l'adaptation de l'annexe 1 de l'ATT par le Comité mixte. Du côté suisse, l'autorisation pour cette adaptation peut être donnée par le Conseil fédéral sur la base de l'art. 8, al. 3, LTV. Il existe une expertise commandée par les CFF auprès de l'Université de Fribourg (Prof. Dr Astrid Epiney, Dr Nula Frei) concernant cette disposition qui remet en cause l'applicabilité de l'art. 8, al. 3, LTV dans ce cas.

Par conséquent, la Commission des transports et des télécommunications du Conseil des États a déposé la motion « 18.4105 Modèle des coopérations au lieu de la libéralisation du trafic ferroviaire international de voyageurs » le 12 novembre 2018. Cette motion chargeait le Conseil fédéral de ne pas décider de son propre chef d'une éventuelle ouverture du marché du transport ferroviaire international de voyageurs, mais de la soumettre sous une forme appropriée au Parlement pour décision. La motion a été acceptée le 4 juin 2019.

3.3.4 Évaluation de l'organisation du marché et recommandation

L'extension des droits d'accès est évaluée comme suit :

²⁰ Cf. <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/49995.pdf>

Avantages / chances	Inconvénients / risques
• Meilleure intégration de la Suisse grâce à de nouvelles offres • Pression sur les prestataires pour plus de qualité • Accès au marché UE pour les entreprises de transport ferroviaire suisses dans le but principal du transport transfrontalier de voyageurs	• Risques qualitatifs liés à l'accès d'ETF européennes • Augmentation des conflits de sillons • Difficultés d'application des normes sociales au personnel en service international • Faible effet du fait des coopérations qui restent prédominantes (expérience tirée de l'ouverture au sein de l'UE) • Cabotage compromettant le transport ferroviaire national

L'extension des droits d'accès aurait pour but d'améliorer les liaisons ferroviaires entre la Suisse et l'étranger. Ce faisant, il faudrait assurer que les acquis du système suisse de TP ne soient pas compromis. Grâce aux instruments de garantie des sillons (déclaration de surcharge, planification des mesures, extension de capacité, plan d'utilisation du réseau), la Suisse dispose de puissants mécanismes de pilotage pour protéger le système cadencé suisse de manière suffisante et non discriminatoire. Les ETF suisses pourraient proposer des offres de transport ferroviaire international sous leur propre responsabilité sur le marché UE, mais aussi exploiter des offres en coopération avec une entreprise de transport étrangère.

Dans l'UE, le transport ferroviaire international de voyageurs a déjà été libéralisé en 2010. Bien que les ETF européennes aient depuis lors la possibilité de proposer des offres internationales sous leur responsabilité propre, le transport ferroviaire transfrontalier repose aujourd'hui encore sur des coopérations, à quelques exceptions près. Les avantages que l'UE visait en libéralisant le marché ne se sont donc pas réalisés. Pour les entreprises ferroviaires nationales, l'hypothétique valeur ajoutée ne compense pas les désavantages potentiels. Des chemins de fer étrangers pourraient concurrencer les CFF sur des tronçons étrangers lucratifs en proposant sous leur responsabilité propre des offres qu'ils exploitaient jusqu'ici en coopération avec les CFF. Pour les clients du rail suisse, l'utilisation de trains internationaux en transport national pourrait être liée à des incertitudes, car il en résulterait des différences de tarifs ou des obligations de réserver. Par conséquent, en tant que propriétaire des CFF, le Conseil fédéral attend de ceux-ci qu'ils renforcent leur position sur le marché du transport international de voyageurs grandes lignes, en particulier à l'aide de coopérations. Cela permettrait d'améliorer rapidement le raccordement international de la Suisse sans qu'il soit nécessaire d'adapter le cadre juridique.

Au niveau européen également, l'accent est mis sur l'encouragement du transport ferroviaire international de voyageurs. Il est prévu d'encourager les coopérations, par exemple à l'aide du concept TEE 2.0 du Ministère allemand des transports. Les chemins de fer doivent exploiter un réseau européen de lignes de qualité élevée. Il est également prévu de mettre en place des systèmes de distribution internationaux aisément accessibles et d'améliorer la stabilité de la planification de l'horaire. L'OFT suit activement ces travaux.

Sur la base de ces expériences et de cette évolution, l'objectif n'est pas de libéraliser le transport ferroviaire international de voyageurs mais de continuer à miser sur les coopérations entre les entreprises des différents pays.

3.4 Réforme du transport régional de voyageurs

3.4.1 Contexte

En vue de l'exécution de la motion 13.3663, le Conseil fédéral a décidé à l'été 2016 que le DETEC devait entamer, avec le concours de la conférence des directeurs cantonaux des transports publics (CTP), des travaux relatifs à une réforme du transport régional de voyageurs (TRV).

Deux options ont été élaborées dans le cadre de ces travaux préparatoires, toutes deux basées sur l'actuelle procédure de commande. L'option « Optimisation » renforce l'interaction de la planification

de l'offre et du financement qu'elle implique, de même que les instruments que constituent les conventions d'objectifs et l'étalonnage des performances. L'option « séparation partielle », avec laquelle les cantons deviendraient seuls responsables de la commande des offres de bus, permet des synergies en transport par bus dans le domaine du transport local et du TRV. La commande du TRV ferroviaire reste conjointe.

La consultation menée en 2019 a montré que l'option « Optimisation » est très largement favorisée. C'est pourquoi le Conseil fédéral a chargé le DETEC en juin 2020 de présenter au Parlement un message basé sur cette option. Le Conseil fédéral a approuvé ce message le 4 juin 2021.

3.4.2 Organisation du marché

Dans le cadre d'un état des lieux effectué par un groupe d'experts préalablement au message sur la réforme du TRV, on a évalué l'orientation générale concernant l'organisation du marché (rapport d'expert)²¹. Les variantes dans lesquelles la concurrence est plus forte qu'actuellement ont été rejetées.

Type de marché	Marché fermé							Marché de commanditaires							Marché commercial
	RTRV														
Modèle de concurrence	pas de concurrence	économie étatique idéale	caméralisme	modèle hambourgeois	modèle hambourgeois plus	modèle suisse	modèle suédois	quota de mises au concours	quota de mises au concours pour les plus mauvaises prestations	NPBC australien	obligation de mettre au concours avec exceptions	mise au concours obligatoire	appels d'offres et dérégulation partielle	dérégulation	
CO/AD	x	x	x	x	x	x	x	x	x	(x)					
Adjudication concurrentielle						x	x	x	(x)	x	x	x	(x)	(x)	

Fig. 4 : modèles de marché en transport régional (source : kcw GmbH, Berlin)

Les experts proposaient de vérifier s'il était possible de transposer dans le domaine ferroviaire les réglementations actuelles relatives aux mises au concours dans le domaine des bus. Ils estimaient qu'il ne fallait pas poursuivre l'approche d'une obligation générale de mettre au concours ou un quota de mises au concours au sens de procédures de concours obligatoires, ouvertes à des tiers (rapport d'experts, p. 58).

Le Conseil fédéral constate que le TRV commandé fonctionne bien et que son degré de couverture des coûts a pu être amélioré continuellement au fil des ans. Les entreprises se sont alignées sur le processus de commande basé sur une majorité d'attributions directes dans un marché fermé. Une organisation du marché intensifiant la concurrence signifierait un changement de logique interne, passant du primat de la coopération à celui de la concurrence. Pour cela, il faudrait augmenter la capacité des entreprises de transport à supporter les risques. Or celles-ci sont souvent propriété des pouvoirs publics. Il faudrait les doter d'un capital-risque suffisant.

²¹ Cf. <https://www.bav.admin.ch/dam/bav/fr/dokumente/das-bav/finanzierung/reform-rpv/bericht-rpv-expertengruppe-2015.pdf.download.pdf/Bericht%20RPV%20Expertengruppe%202015%20franz%C3%B6sisch.pdf>

3.4.3 Recommandation

Le Conseil fédéral ne voit pas la nécessité d'adapter l'organisation du marché du TRV. Comme par le passé, il convient de renoncer aux mises au concours dans le transport ferroviaire. Dans le domaine des bus, il faut exploiter davantage ce que permet la législation en vigueur afin d'améliorer continuellement l'efficacité.

4. Résumé

Le Conseil fédéral est d'avis que l'organisation du marché des transports publics doit être améliorée ponctuellement dans le cadre juridique en vigueur.

Depuis 1996, l'organisation du marché est fondée principalement sur des attributions directes des différentes lignes. L'intégration du système et la qualité élevée des TP sont garanties par les règles de la LTV et par les charges fixées dans les concessions de transport de voyageurs. Les prestations de transport par bus commandé peuvent être mises au concours. Les offres de transport par autocars grandes lignes introduites provisoirement en 2018 ont été intégrées au modèle de marché : elles ont été attribuées ligne par ligne et liées au système tarifaire des TP moyennant des charges dans la concession.

Deux évolutions marquent le tableau dans un avenir proche : en transport grandes lignes national, le nouvel octroi des concessions a donné naissance à un modèle de coopération sous concession unique. Ce modèle doit aussi garantir à l'avenir un transport grandes lignes réussi et innovant, coordonné avec le reste des transports en Suisse. Les adaptations juridiques requises pour mettre en œuvre ce modèle sont à l'étude.

Dans le transport grandes lignes ferroviaire international, les CFF jouissent d'un monopole, les offres transfrontalières étant fournies en coopération avec différents partenaires à l'étranger. Le Conseil fédéral est d'avis que les CFF devraient développer leur offre internationale en particulier à l'aide de coopérations. Il en résulterait des synergies et il serait possible de soutenir de manière efficace les réformes visant la simplification et l'harmonisation de solutions techniques et organisationnelles dans le transport ferroviaire international de voyageurs. Il est renoncé à adapter l'organisation du marché dans le transport ferroviaire international de voyageurs.

Dans l'ensemble, le Conseil fédéral considère que le modèle du marché du transport de voyageurs s'est avéré probant et qu'il faut continuer à l'appliquer dans le cadre juridique actuel. Il faut mettre à profit les marges de manœuvre pour accroître l'orientation client, l'efficacité et l'innovation.

5. Réponses aux interpellations

5.1 Interpellation Hardegger (18.3584 du 14 juin 2018)

Texte de l'interpellation

L'adjudication de la concession de trafic ferroviaire grandes lignes pour la période 2019-2029 suscite les questions suivantes :

Question 1

Sachant qu'en 2005, le Parlement a renvoyé au Conseil fédéral le projet de réforme des chemins de fer 2, lequel prévoyait de scinder en deux le réseau ferroviaire suisse avec d'une part le trafic longues distances et d'autre part les lignes complémentaires, quand les chambres ont-elles donné pour mandat à l'Office fédéral des transports (OFT) de concrétiser cette approche sous la forme d'une mise en concurrence des fournisseurs dans le domaine du trafic grandes lignes ?

Question 2

Le Conseil fédéral ne trouve-t-il pas nécessaire qu'un débat politique approfondi ait lieu sur un changement de système d'une telle portée touchant le service public pour en évaluer les risques et les opportunités ?

Question 3

Étant donné que le changement de système ambitionné doit être considéré comme quasi irréversible en raison des investissements à long terme qu'il induit, quelles dispositions le Conseil fédéral prend-il pour le cas où ce projet n'aurait pas le succès escompté ou devait causer des dommages ?

Question 4

Après l'échec du compromis intervenu en février 2017, qui s'explique par une base légale peu claire et de courts délais, l'OFT n'aurait-il pas mieux fait de maintenir le système en place ?

Réponse du Conseil fédéral aux questions 1 à 4

Les concessions de transport grandes lignes pour les années 2019 à 2029 ont été octroyées aux CFF et au BLS en vertu des dispositions légales en vigueur de la LTV. L'OFT a examiné les demandes et statué par voie de décision. La réforme des chemins de fer 2 de 2005 incluait une répartition des compétences financières de la Confédération et des cantons²² en ce qui concerne le réseau infrastructurel des chemins de fer et ne concernait pas le transport grandes lignes. Il n'y a pas eu de changement de système.

Question 5

Qu'est-ce qui incite l'OFT à penser qu'abandonner la concession unique dans le trafic grandes lignes n'a pas d'incidences négatives sur le réseau, la qualité ou les prix ?

Réponse du Conseil fédéral

Les dispositions de la LTV ainsi que les charges fixées dans la concession assurent la qualité et l'intégration du transport grandes lignes dans le système des TP suisses. Cela vaut aussi bien pour les nombreux prestataires de TRV que pour les différents exploitants du transport grandes lignes.

Question 6

Pour quelles raisons l'OFT estime-t-il qu'en répartissant le réseau de trafic grandes lignes entre plusieurs concessionnaires, il remplira mieux le mandat fixé à l'art. 6, al. 2, let. a, de l'ordonnance sur l'organisation du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication ?

Réponse du Conseil fédéral

L'adjudication de la concession de transport grandes lignes renforce l'objectif d'augmenter la part de transports terrestres publics dans le transport national de voyageurs en garantissant une offre attractive et conforme aux besoins. L'adjudication a donné lieu à de nouvelles liaisons directes, à des prestations de meilleure qualité (par ex. personnel accompagnant, offre de restauration, wifi) et à l'acquisition de nouveau matériel roulant.

Question 7

Sur quelles bases l'OFT se fonde-t-il pour affirmer que le changement proposé dans le financement des transports publics, qui consiste dans le plafonnement du rendement sur le chiffre d'affaires, améliorera la qualité et augmentera la contribution de couverture au prix du sillon, sans représenter pour autant une incitation à réduire l'offre ?

Question 8

En quoi le plafonnement du rendement sur le chiffre d'affaires a-t-il un effet sur la compétitivité des soumissionnaires suisses dans le domaine du trafic grandes lignes, eu égard à la concurrence qui régnera vraisemblablement dans ce secteur sur le plan international ?

Réponse du Conseil fédéral aux questions 7 et 8

Conformément à l'OTV, la fixation de la contribution de couverture en transport grandes lignes fait partie de l'adjudication de la concession. Le rendement du chiffre d'affaires sert de base de calcul afin de fixer la contribution de couverture selon les mêmes critères dans les différents réseaux. Le pilotage

²² Cf. message du 23 février 2005 sur la réforme des chemins de fer 2 (<https://fedlex.data.admin.ch/eli/fga/2005/325>)

à l'aide du rendement du chiffre d'affaires a pour effet que le rendement ne soit pas excessif et soustrait en tant que bénéfice au système des TP. Les chemins de fer sont incités à réinvestir les moyens financiers pour améliorer l'offre ou à baisser les tarifs. Les transports internationaux sont également soumis à l'obligation d'obtenir une concession ou une autorisation et la contribution de couverture est fixée selon les mêmes critères, de sorte qu'il n'en résulte pas de distorsion de concurrence par rapport au transport ferroviaire international.

Question 9

Dans quelle mesure le recours déposé par des soumissionnaires menace-t-il la mise en œuvre, selon le calendrier prévu, de l'attribution des concessions telle qu'elle a été proposée ?

Réponse du Conseil fédéral

Les CFF et le BLS ont trouvé un accord avant le changement d'horaire de 2019 et les CFF ont retiré leur recours.

Question 10

L'OFT ayant annoncé qu'il comptait revoir les critères juridiques pour l'octroi de concessions dans le domaine du trafic grandes lignes, afin d'adapter la procédure dans le sens d'un rallongement des délais, est-il judicieux de changer de système avant d'avoir tranché cette question ?

Réponse du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral n'envisage pas de modifier le modèle de marché. Il faut clarifier la procédure d'octroi des concessions de transport grandes lignes. Elle doit permettre de vérifier les intérêts à un stade précoce. Il faut aussi adapter les délais de demande de concession. Le cas échéant, les modifications correspondantes seront soumises au Parlement en temps utile.

5.2 Interpellation Burkart (18.3605 du 14 juin 2018)

Texte de l'interpellation

Dans le trafic grandes lignes, l'objectif de l'Office fédéral des transports (OFT) est d'offrir, via un modèle oligopolistique, des prestations optimales aux clients en proposant des services complémentaires. C'est sur cette idée que l'OFT s'est fondé, le 12 juin dernier, lorsqu'il a décidé d'attribuer deux lignes longues distances à la société BLS (Berne-Loetschberg-Simplon). La société BLS aura ainsi l'occasion de démontrer qu'avec davantage de concurrence dans le trafic grandes lignes, le client bénéficiera de meilleures prestations, ce qui est positif. Cependant, dès la procédure d'adjudication de la concession, un potentiel d'optimisation a été constaté, en raison des délais manifestement trop courts qui avaient été fixés pour le dépôt, l'évaluation et la publication. Ainsi, les entreprises de chemin de fer n'ont pu remettre leur offre qu'en automne 2017, alors que la mise en exploitation était planifiée pour la fin 2019. La communication des différentes parties a montré que personne n'était entièrement satisfait de cette manière de procéder.

Dès lors, le Conseil fédéral est prié de répondre aux questions suivantes :

Question 1

Compte-t-il évaluer la procédure d'octroi de la concession? Dans l'affirmative, comment s'y prendra-t-il ?

Réponse du Conseil fédéral

En 2019/2020, l'OFT a procédé à une évaluation globale du droit des concessions dans les domaines de l'infrastructure ferroviaire et du transport de voyageurs (cf. ch. 2.2.1). Le Conseil fédéral ne voit aucun besoin d'adapter le modèle de marché dans le transport régulier et professionnel de voyageurs. Il faut cependant clarifier la procédure d'octroi des concessions de transport grandes lignes. Il faut notamment que les intérêts puissent être vérifiés à un stade précoce.

Question 2

Sachant que de gros investissements, sur plusieurs années, sont nécessaires pour assurer l'exploitation des grandes lignes et que la procédure choisie pour l'adjudication de la concession concernant la période de 2020 à 2030 comportait des délais très courts et n'était, de toute évidence, pas la mieux

adaptée pour atteindre l'objectif du Conseil fédéral de renforcer la concurrence dans le trafic longues distances, ne serait-il pas indiqué de lancer la procédure en question au plus tard cinq ans avant la mise en service, de manière à donner les mêmes chances à tous les participants ?

Réponse du Conseil fédéral

Les délais maximaux et minimaux de respectivement 10 mois et 3 mois entre la présentation de la demande et la mise en service ont posé des problèmes lors de la procédure de concession. Il faut vérifier l'adaptation des délais pour la présentation de demandes relatives aux concessions de transports grandes lignes.

Question 3

Du moment que le but visé est qu'une concurrence accrue bénéficie effectivement aux clients, comment le Conseil fédéral entend-il apporter une plus-value aux usagers dans la mesure prévue ? Selon quelles modalités la réalisation de cet objectif sera-t-elle évaluée ces prochaines années ?

Réponse du Conseil fédéral

Les dispositions de la concession prévoient l'établissement d'un rapport annuel sur les prestations. Cela permet désormais de mieux évaluer la qualité des prestations et d'imposer des objectifs qualitatifs en transport grandes lignes.

5.3 Interpellation Hadorn (18.3661 du 15 juin 2018)

Texte de l'interpellation:

L'octroi par l'OFT des concessions de trafic grandes lignes pour le transport de voyageurs entre 2019 et 2029 a provoqué une grande inquiétude dans l'ensemble de la branche des transports publics et nécessité beaucoup d'efforts de la part de toutes les parties concernées. Déjà quand l'OFT avait annoncé vouloir modifier sa pratique en matière d'octroi des concessions, des voix s'étaient élevées pour faire des mises en garde. Les critiques concernaient et concernent toujours la procédure, les délais (de préavis), les coûts et l'utilité, qui a été remise en question.

En ce qui concerne les coûts, je prie le Conseil fédéral de répondre aux questions suivantes :

Question 1

Jusqu'à présent, combien a coûté à l'OFT le déroulement des procédures concernant les concessions de trafic grandes lignes pour les années 2019 à 2029 ?

Réponse du Conseil fédéral

La procédure d'octroi de la concession en transport grandes lignes, impliquant plusieurs demandes, a requis environ 70 à 80 % d'un poste à temps complet durant six mois. La charge administrative liée au recours des CFF n'est pas incluse. Les frais de soutien externe se sont chiffrés à 70 000 francs. Ce soutien externe a consisté notamment en l'établissement de la grille d'évaluation et en une aide lors de l'évaluation des demandes.

Question 2

Combien ont coûté à l'OFT les procédures d'octroi pour les concessions qui arrivent à échéance maintenant ?

Réponse du Conseil fédéral

Il s'agissait de procédures standard impliquant un léger surcroît de travail du fait de la consultation au niveau national. Elles ont requis environ 20 % d'un poste à temps plein durant un mois.

Question 3

Combien ont coûté les procédures aux compagnies de chemin de fer qui ont demandé une concession ? (comme l'OFT exerce une fonction de surveillance, il doit être à même d'établir ces chiffres)

Réponse du Conseil fédéral

L'OFT a demandé aux CFF et au BLS de prendre position sur les coûts occasionnés au sein des entreprises respectives. Celles-ci ont répondu comme suit :

CFF :

« La procédure de renouvellement de la concession de transport grandes lignes à la fin de 2017 a absorbé en moyenne trois postes à temps plein entre 2016 et 2018. Les CFF n'ont pas engagé de personnel à cet effet mais redéfini, sans coûts directs, les priorités de ressources déjà présentes. Ce surcroît de travail a notamment retardé ou entraîné la suspension de projets liés à l'augmentation de l'utilité pour les clients et au perfectionnement du système ferroviaire. En complément, CFF Transport grandes lignes a fait appel à des prestations externes de soutien juridique et de communication, pour des coûts se situant dans la fourchette inférieure à six chiffres. »

BLS:

« Actuellement, le BLS part du principe que les coûts de projet liés à l'élaboration des conceptions et des documents présentés (demande de concession pour 5 lignes du transport grandes lignes) ainsi qu'au suivi de la procédure de recours des CFF s'élèvent à environ 3 millions de francs. Cela correspond à la somme normale des investissements préalables en vue de l'extension des affaires d'une entreprise, comme cela sera le cas pour le BLS avec son entrée sur le marché du transport grandes lignes dès décembre 2019. »

Question 4

Quels risques, en termes de coûts, la modification des « procédures d'octroi des concessions » fait-elle courir aux compagnies de chemin de fer qui obtiennent ces concessions en ce qui concerne

- a) les processus opérationnels; les besoins en matériel roulant ainsi que
- c) la planification;
- d) la formation;
- e) l'engagement de personnel et
- f) les réductions ou les déplacements de personnel ?

Réponse du Conseil fédéral

L'exploitation de deux lignes par le BLS a modifié marginalement les rotations de trains. Les adaptations sont dues aux nouveaux trains directs Coire–Berne. C'est ce que les CFF ont indiqué dans la demande de concession, motivant des courses de trains optimisées. L'octroi de concession est l'occasion de mettre en œuvre de nouveaux concepts avec du nouveau matériel roulant sur certaines lignes. Cela améliore la qualité de l'offre. L'exploitation de différentes lignes par le BLS n'a influé que marginalement sur les frais de planification, le besoin de formation et l'affectation de personnel.

Question 5

Quels investissements supplémentaires (matériel roulant, installations d'entretien) la répartition prévue des grandes lignes entre plusieurs concessionnaires va-t-elle générer ? À quels risques inhérents aux investissements les concessionnaires sont-ils exposés en raison de la durée limitée des concessions ?

Réponse du Conseil fédéral

Afin de réaliser les nouvelles offres, aussi bien les CFF, le BLS que la SOB en tant que mandataire des CFF ont commandé du nouveau matériel roulant. L'exploitation de certaines lignes du transport grandes lignes par la SOB et par le BLS n'a pas entraîné de besoin supplémentaire de matériel roulant ni d'installations d'entretien. Il est normal que les concessions soient limitées dans le temps. Le matériel roulant commandé se compose de produits standard courants qui peuvent également être utilisés ailleurs. Les risques liés à ces investissements sont faibles.