

Prise de position sur une régulation des transports publics axée sur l'avenir

Approuvée par le comité de l'Union des transports publics
le 2 juillet 2019



Sommaire

| | | |
|-------|--|----|
| 0 | Régulation des TP: positions de l'UTP | 4 |
| 1 | But et objectifs | 7 |
| 2 | Contexte | 8 |
| 2.1 | Acquis des transports publics suisses | 8 |
| 2.2 | Défis actuels des TP suisses et réponses de la branche | 9 |
| 2.3 | La concurrence actuelle dans les TP suisses | 11 |
| 2.3.1 | Concurrence intramodale | 11 |
| 2.3.2 | Concurrence intermodale | 13 |
| 2.3.3 | Conséquences possibles d'une concurrence intramodale renforcée | 14 |
| 3 | Exiger une régulation optimale des TP | 16 |
| 3.1 | Faut-il davantage de réformes régulatrices? | 16 |
| 3.2 | Préserver les acquis des TP | 16 |
| 3.3 | Renforcer la collaboration au sein de la branche | 17 |
| 3.3.1 | Bonne coopération au sein de la branche | 17 |
| 3.3.2 | Concurrence des idées | 18 |
| 4 | Un besoin de réguler | 19 |
| 4.1 | Domaines où il faut agir ponctuellement | 19 |
| 4.1.1 | Infrastructure | 19 |
| 4.1.2 | Trafic marchandises | 19 |
| 4.1.3 | Acquis de l'accord sur les transports terrestres | 20 |
| 4.2 | Domaines où il faut agir sérieusement | 20 |
| 4.2.1 | Marge de manœuvre entrepreneuriale des entreprises de transport | 20 |
| 4.2.2 | Trafic régional voyageurs | 22 |
| 4.2.3 | Concurrence intermodale | 24 |
| 4.2.4 | Coordination entre aménagement du territoire et planification des transports | 25 |
| 4.2.5 | Promotion d'énergies non fossiles dans les TP routiers | 25 |
| 4.2.6 | Trafic ferroviaire national | 27 |
| 4.2.7 | Trafic voyageurs ferroviaire international | 28 |
| 4.2.8 | Ouverture des systèmes de distribution à des tiers | 30 |
| 4.2.9 | Protection des données | 30 |
| | Annexes | 32 |

0 Régulation des TP: positions de l'UTP

Il ne fait aucun doute que les transports publics continueront de jouer un rôle capital à l'avenir en vue de satisfaire les besoins de mobilité en Suisse. Ils font cependant face à de gros défis: le [changement climatique](#), la [concurrence intermodale](#) et les prix à pratiquer pour que les TP restent [abordables](#) sont des thèmes qui mettent la branche sous pression. Celle-ci réagit de manière proactive en augmentant la qualité dans les domaines de la ponctualité, de l'offre et des travaux, en prenant diverses mesures de gestion des coûts et en visant à proposer des TP abordables par un niveau moyen de prix stable. De plus, les entreprises de TP cherchent à s'impliquer activement dans la conception de la mobilité afin de pouvoir offrir à la clientèle de bonnes solutions de porte-à-porte.

Sans [hausse de la part modale des transports publics](#), il sera impossible d'atteindre les objectifs climatiques et ceux de la stratégie énergétique. L'importance des TP croîtra encore à moyen et long terme. Les transports publics font partie de la solution, et non du problème.

L'Union des transports publics (UTP) est soucieuse de fournir aux clients – aujourd'hui et demain – des prestations de la meilleure qualité qui soit grâce à une bonne collaboration au sein de la branche, de sorte que tous considèrent les TP comme un système global bien coordonné. L'UTP veut continuer à développer cette collaboration efficace.

Concernant les thèmes en lien avec une «[régulation](#)», l'UTP assume les [positions](#) suivantes:

1. L'UTP est fière des [réussites et des acquis des TP](#) (voir chiffres 2.1 et 3.3.). Ceux-ci doivent être préservés. La [bonne collaboration au sein de la branche](#) et la «[concurrence des idées](#)» ont conduit à ce que les entreprises ne se livrent pas à une concurrence directe vis-à-vis de la clientèle, mais se mesurent indirectement en termes de qualité, d'innovation et d'efficacité. Cette compétition indirecte augmente la qualité de tout le système des TP par la reprise et le complément de bonnes pratiques et d'approches novatrices. Face à un marché du trafic voyageurs entièrement libéralisé, la concurrence empêcherait la collaboration interne à la branche telle qu'on la connaît aujourd'hui, raison pour laquelle l'UTP refuse un tel système.
2. La branche des TP est directement concernée par le renforcement de la [coopération](#) en son sein. En parvenant à institutionnaliser la collaboration entre les communautés, le secteur de la formation, le Service direct national et la plateforme commune NOVA, elle prouve avoir trouvé des solutions concrètes aux défis qui se posent.

-
3. L'UTP voit un besoin de réguler seulement ponctuel dans les domaines de l'infrastructure, du trafic marchandises et vis-à-vis des valeurs de l'accord sur les transports terrestres.
 4. Les entreprises de transport doivent bénéficier d'une [marge de manœuvre entrepreneuriale](#) afin de promouvoir les innovations. L'UTP exige concrètement que la prochaine [réforme du trafic régional voyageurs](#) pousse les commanditaires à assumer davantage de ressources financières aux entreprises de sorte qu'elles puissent soutenir les [innovations](#). Les commanditaires pourraient davantage inciter leurs mandataires à exploiter les potentiels de synergies et de gains d'efficacité. La procédure de commande doit encore être largement simplifiée sur le plan administratif.
 5. [Concurrence intermodale](#): Étant donné que les TP sont très efficaces énergétiquement et polluent peu, [leur part modale doit augmenter](#). Sans cette mesure, il sera difficile d'atteindre les objectifs climatiques. L'UTP soutient une taxe CO₂ aussi bien sur les carburants que sur les billets d'avion.
 6. Meilleure [coordination entre aménagement du territoire et planification des transports](#): La Confédération et les cantons doivent travailler main dans la main en matière d'aménagement du territoire et de planification des transports.
 7. [Promotion d'énergies non fossiles dans les TP routiers](#): La Confédération doit prendre temporairement à sa charge – au sens d'un financement initial – une partie des surcoûts dus au remplacement de bus diesel par des bus plus respectueux de l'environnement.
 8. La réglementation actuelle de la loi sur le transport de voyageurs (LTV) relative au [trafic longues distances](#) n'est pas claire. L'UTP attend que le législateur (le Parlement) réponde aux questions ouvertes et détermine les principes de l'attribution de concession dans le [trafic ferroviaire national](#). Il se doit d'énoncer des règles du jeu univoques, c'est-à-dire limitant au maximum la libre interprétation, afin d'éviter de futurs litiges.
 9. Pour ce qui est du [trafic voyageurs ferroviaire international](#), l'UTP ne voit pas le besoin de modifier les conditions-cadres régulatrices. Ce maintien doit être garanti au mieux dans l'accord-cadre conclu entre la Suisse et l'Union européenne.
 10. L'UTP est d'accord que l'[accès aux systèmes de distribution des TP](#) soit ouvert aux tiers. Elle a déjà élaboré une réglementation de branche qui règle cet accès sous certaines conditions, mais refuse davantage de dispositions légales à ce sujet. Il est

essentiel que la branche puisse gérer elle-même les conditions d'accès à sa plateforme. Par ailleurs, les autres prestataires de mobilité doivent eux aussi être tenus d'ouvrir leurs systèmes de vente aux tiers à des fins de réciprocité.

11. Enfin, l'UTP exige une égalité de traitement entre les entreprises de transport et les tiers à l'égard de la [protection des données](#). Les dispositions actuelles s'appliquant à la branche doivent être adaptées à celles moins restrictives des sociétés tierces.

1 But et objectifs

En Suisse, la qualité et les performances des transports publics sont remarquables, mais cela ne signifie pas que le système est parfait. Pour cette raison, l'Union des transports publics et les entreprises de transport examinent sans cesse comment le système des TP pourrait être amélioré en faveur de la clientèle, tout en restant abordable. Dans cette tâche valant sur le long terme, elles tiennent notamment compte de l'évolution des coûts, de l'attractivité, du rapport prix/prestation pour les clients et les commanditaires, de la rapide révolution technologique et des défis qui se posent à travers le changement climatique et le tournant énergétique. Tous ces facteurs peuvent influencer les transports publics.

Dans ce contexte, on se demande quelle sera la future position des transports publics dans la chaîne de mobilité et de logistique, laquelle peut changer avec l'arrivée de nouveaux acteurs, par exemple dans la distribution numérique. Une question centrale est: dans quelle mesure la coopération et la concurrence intramodale sont-elles compatibles? La réponse doit partir de l'écosystème des TP suisses dont la coopération a depuis longtemps fait ses preuves. [Quelle concurrence peut supporter une branche dont l'ADN est fait d'une bonne collaboration?](#) De nombreux acquis et réussites des transports publics («un voyage, un billet», correspondances, gestionnaires du système, information à la clientèle intégrée, planification approfondie, soutien en cas de dérangement) se fondent sur cette collaboration, sans laquelle rien ne serait possible.

Les transports publics sont confrontés à la problématique de la régulation dans différents domaines. Citons la numérisation, l'évolution du droit européen, l'essor des bus longues distances en Suisse et à l'international, les intérêts divergents dans le trafic ferroviaire grandes lignes (demandes de concession de plusieurs entreprises de transport), de nouveaux besoins de la clientèle, la tendance générale à la régulation, etc. Les défis à venir pour parvenir aux objectifs de protection du climat auront de plus une forte influence sur la mobilité, ce qui représente une chance pour les TP en tant que moyens de transport efficaces énergétiquement et nécessitant peu d'espace.

La présente prise de position décrit d'une part ces défis et les mesures que prend la branche pour y faire face, et formule d'autre part des opinions quant à une régulation des transports publics.

2 Contexte

2.1 Acquis des transports publics suisses

Entre 2000 et 2009, les transports publics suisses ont connu une croissance effrénée de la demande. Bien qu'elle ait ralenti depuis, pratiquement tous les moyens de transport fournissent des prestations bien plus élevées qu'en l'an 2000. La hausse des personnes-kilomètres est particulièrement marquée dans le trafic ferroviaire. Ils ont en effet presque doublé depuis le changement de millénaire. Cette augmentation se reflète dans l'offre, qui croît constamment. Les réformes des chemins de fer ont également eu des effets significatifs sur le développement du système des TP, mais aussi sur la perception qu'ont les entreprises de transport d'elles-mêmes (voir annexe 1).

Il n'est pas certain que cette tendance se poursuive. Outre la réduction des coûts du trafic individuel, le rapide changement technologique place de nouveaux acteurs sur le marché, lesquels sont capables de réagir promptement aux nouveaux besoins de la clientèle et de transformer le modèle d'affaires des transports publics. Il convient par conséquent de [continuer à développer notre système en intégrant de nouvelles solutions de mobilité](#) et en répondant de manière appropriée aux évolutions de la société.

Les [acquis](#) suivants contribuent tout particulièrement au succès actuel des TP:

- Moyen de transport très [efficace énergétiquement](#) et demandant peu d'espace
- Horaire cadencé, [offre couvrant tout le territoire](#) et correspondances coordonnées aux nœuds
- Système tarifaire ouvert «un voyage, un billet»: billets et abonnements suisses et régionaux valables au-delà des frontières des entreprises de transport
- [Concurrence des idées au sein de la branche](#)
- Stratégie de coopération internationale
- Information à la clientèle intégrée
- [Financement garanti](#): Les prestations commandées annuellement par la Confédération et les cantons à hauteur de plusieurs milliards de francs sont d'importance capitale pour l'exploitation et la maintenance de l'infrastructure ferroviaire et le trafic régional. Sans ce financement garanti sur le long terme grâce au fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF), même le trafic longues distances en Suisse ne couvrirait pas ses coûts.

-
- Tâches systémiques: Plusieurs entreprises assument sur mandat de la Confédération des tâches dites «systémiques» relatives par exemple au standard de communication GSM-R, à l'énergie ou au système de contrôle de la marche des trains ETCS. L'accès non discriminatoire au réseau a encore été renforcé en 2018 par l'approbation de la révision de la loi sur l'organisation de l'infrastructure ferroviaire (OBI).
 - Collaboration et coopération de la branche: Une caractéristique primordiale des transports publics suisses est la bonne [collaboration au sein de la branche](#) (p. ex. Service direct, secteur de la formation, horaire coordonné, soutien en cas de dérangement, etc.; voir également chiffre 3.3).

Tous ces acquis sont des éléments très précieux pour la clientèle, dont la préservation doit être soutenue dans la discussion sur le développement des TP suisses. Il ne faut en aucun cas les sacrifier à la légère.

2.2 Défis actuels des TP suisses et réponses de la branche

La branche des transports publics ne fait pas que lister les défis qu'elle affronte et les exigences qu'ils posent; elle fournit aussi de gros efforts pour répondre correctement à ces défis et mettre en œuvre des solutions pertinentes.

- [Concurrence intermodale](#): Selon le parcours, le rail est en concurrence avec des bus longues distances, l'aviation ou le trafic individuel motorisé. Les avions sont des rivaux particulièrement féroces pour le trafic ferroviaire international à cause des prix des billets très bon marché, non taxés sur les émissions (voir chiffre 4.2.3). Dans le trafic local, une offre étendue de nouvelles formes de mobilité (p. ex. des vélos électriques) et la promotion de la mobilité douce viennent concurrencer ou compléter l'offre.
 - Les entreprises de transport travaillent à différents niveaux avec des prestataires de solutions multimodales afin de pouvoir proposer des offres porte-à-porte de qualité. Les relations internationales doivent également être plus soignées.
- [Coordination entre l'aménagement du territoire et la planification des transports](#): Plus l'aménagement du territoire et la planification des transports concordent, par exemple par l'autorisation de constructions denses aux nœuds de TP et pas dans les campagnes, plus la part modale des transports publics est élevée. Une bonne politique d'organisation du territoire coordonnée aux nœuds de TP permet de réduire considérablement la consommation d'énergie et d'espace.

-
- **Réchauffement climatique / stratégie énergétique de la Confédération:** Les objectifs environnementaux et ceux de la stratégie énergétique sont ambitieux mais nécessaires. Grâce à leur efficacité énergétique et leur faible impact sur l'environnement, **les transports publics** aident à atteindre ces objectifs. Ils **font partie de la solution**, et non du problème. Un autre argument en faveur des TP, et surtout du rail, est le besoin très limité en espace et l'utilisation réduite de place.
 - La branche des transports publics perçoit le débat climatique comme une grande chance, mais est également sous pression et entreprend de gros efforts pour promouvoir davantage l'efficacité énergétique afin de prévenir le transfert à d'autres moyens de transport. La durabilité est renforcée dans les produits des TP, que ce soit dans la restauration, la tarification ou la mobilité combinée. Avec la stratégie énergétique 2050, l'UTP s'est fixé l'objectif **d'augmenter l'efficacité énergétique de 30 %** d'ici la moitié du XXI^e siècle.
 - **Des transports publics abordables:** Les meilleurs transports publics ne servent à rien si les clients ou les commanditaires ne peuvent pas se les offrir. Les TP doivent donc pratiquer des prix situés dans le cadre des possibilités financières de la population résidante en Suisse et garder celles de la Confédération et des cantons en perspective.
 - La branche des transports publics est consciente de ce défi. Elle vise d'une part à pouvoir fournir ses prestations contre moins d'argent grâce à diverses mesures d'efficacité énergétique. Les TP doivent rester abordables, c'est-à-dire que les prix doivent être plus ou moins stables. D'autre part, la branche cherche à attirer de nouveaux clients en proposant notamment des billets dégriffés et l'abonnement Évasion. Ces efforts seront intensifiés afin de rendre les TP économiquement attrayants dans le **secteur des loisirs**.
 - **Marge de manœuvre entrepreneuriale et financement d'innovations:** Les ressources financières destinées à développer et à implémenter des innovations sont particulièrement restreintes dans le trafic régional voyageurs. Il est donc impossible pour beaucoup d'entreprises de transport d'être novatrices (voir chiffre 4.2.1).
 - **Multimodalité:** Les prestations de mobilité multimodale gagneront en importance à l'avenir. L'idée de base est de proposer «un voyage, un achat». La numérisation permet aux voyageurs de combiner différents moyens de transport, comme les trans-

ports publics, le vélo (en location), la voiture, le taxi, des offres de partage (covoiturage) et bien sûr la marche à pied, de manière plus simple et plus ciblée qu'auparavant.

- La branche des TP agit, elle voit cette évolution comme une chance et ouvre sa plateforme de distribution progressivement aux tiers. Il se trouve en effet que la majorité des clients qui profitent des offres de transport combinées sont des clients réguliers des transports publics.
- **Aménagement de l'infrastructure ferroviaire:** La croissance du nombre de voyageurs rend les aménagements et de nouvelles solutions en faveur d'un système ferroviaire efficace nécessaires. La Confédération et les entreprises de transport ont par conséquent décidé d'aménager l'offre et l'infrastructure de manière durable et axée sur la clientèle par le biais de l'Étape d'aménagement 2035 du PRODES. La Suisse investira 12,9 milliards de francs dans son réseau ferré. Les travaux seront réalisés d'ici 2035.
- Les entreprises de transport doivent augmenter leurs capacités et supprimer les goulets d'étranglement. À l'avenir, les nouvelles technologies leur permettront d'exploiter plus intensivement le réseau. Le programme d'innovation smartrail 4.0 vise à accroître les capacités des lignes ferroviaires de 30 % et, parallèlement, à réduire les coûts de 450 millions de francs par année par rapport aux technologies traditionnelles. Les longs délais de réalisation demandent cependant que le système des TP soit déjà équipé pour l'avenir aujourd'hui, bien que de nombreux développements nous soient encore inconnus.

2.3 La concurrence actuelle dans les TP suisses

Les transports publics se trouvent en concurrence, ou dans des relations proches de la concurrence, dans différents domaines. On distingue grossièrement la concurrence intra- et intermodale.

2.3.1 Concurrence intramodale

On parle de concurrence intramodale dans les transports publics lorsque des entreprises du même moyen de transport sont en réelle concurrence. C'est très rare dans les TP. La concurrence peut aller du domaine de l'infrastructure à celui du transport en tant que tel. L'ordre juridique actuel a été fortement marqué par les réformes des chemins de fer (voir annexe 1).

Les situations de concurrence divergent considérablement d'un secteur à l'autre:

| Secteur | Situation de concurrence | Bases légales |
|--|--|--|
| Trafic longues distances international | Coopération des chemins de fer nationaux mais tendance au morcellement. | Accord sur les transports terrestres (ATT) |
| Trafic longues distances | Demande de concession de la part de deux entreprises, l'OFT a pris sa décision. (La décision attaquée par les CFF doit être tranchée par le Tribunal administratif fédéral.) | Art. 6 et 9 LTV |
| Trafic régional | Mises au concours prévues pour la route mais, en raison de nombreuses exceptions dans la loi, la mise au concours n'a souvent pas lieu à la faveur de conventions d'objectifs. Les appels d'offres pour le rail sont possibles en théorie (formulation avec le verbe «pouvoir»). (voir aussi chiffre 4.2.2) | Art. 32 LTV |
| Trafic local | Le trafic local est régi par le droit cantonal, raison pour laquelle les règles relatives aux mises au concours peuvent s'écarter de celles du trafic ayant droit à des subventions selon les cantons. Les politiques communales ont fait que jusqu'ici aucun réseau entier (= trafic urbain) n'a été mis au concours, mais au mieux certaines lignes ou groupes de lignes. On recourt aussi souvent à des conventions d'objectifs plutôt qu'à des appels d'offre. | Droit cantonal |
| Trafic marchandises | Libre concurrence pour le trafic par trains complets et le fret ferroviaire transalpin (accès au réseau permis aux entreprises étrangères). Dans le trafic par wagons isolés, seul CFF Cargo fournit des prestations. | LTM, art. 24 de l'accord sur les transports terrestres (ATT) |
| Infra-structure | Pas de concurrence, entreprises intégrées autorisées, mais service indépendant d'attribution des sillons et soumission de thèmes/travaux d'importance systémique (p. ex. planification de l'horaire) via les gestionnaires de système. | |

Comme le montre le tableau, de nombreux secteurs ne connaissent pas de concurrence entre les acteurs du marché. En revanche, une «concurrence des idées» peut y être très fertile (voir chiffre 3.3.2).

2.3.2 Concurrence intermodale

La concurrence intermodale est la concurrence qui règne entre différents moyens de transport quant au transport de voyageurs et de marchandises. Ce type de concurrence est lui aussi fortement réglementé par les politiques, par exemple par des différences d'imposition ou la mise à disposition d'infrastructures. Les taxes d'utilisation de ces dernières, les standards sociaux et de travail, les prescriptions techniques relatives à la sécurité ne sont dès lors pas comparables entre la route et le rail. Il en va de rester compétitif vis-à-vis des autres moyens de transport à l'égard du rapport prix/prestation et du confort. Cela vaut pour le trafic voyageurs et le fret.

La concurrence intermodale se présente comme suit dans les transports publics:

| Secteur | Situation de concurrence | Bases légales |
|--|---|---|
| Trafic longues distances international | Concurrence de l'aviation libéralisée (actuellement, aucune taxation du carburant); | Art. 8 LTV |
| | Concurrence des bus longues distances libéralisés (accès au marché sur simple autorisation), mais interdiction de cabotage; | Art. 14 et 20 ATT |
| | Concurrence du trafic individuel motorisé. | |
| Trafic longues distances | Concurrence des bus longues distances concessionnaires; | Art. 9 LTV |
| | Concurrence du trafic individuel motorisé. | |
| Trafic régional | Concurrence du trafic individuel motorisé; | Art. 9 LTV |
| | Concurrence partielle des vélos électriques, des nouvelles offres de mobilité combinée et de la mobilité douce. | |
| Trafic local | Concurrence du trafic individuel motorisé; | Réglementations et prescriptions cantonales et souvent communales |
| | Concurrence partielle des vélos électriques, des nouvelles offres de mobilité combinée et de la mobilité douce. | |
| Trafic marchandises | Concurrence du trafic intérieur routier, mais promotion du trafic ferroviaire à travers les Alpes (transfert du fret transalpin, NLFA); | Art. 84 Cst., LTM, LTTM |
| | Interdiction de cabotage dans le trafic marchandises national sur route. | Art. 14 et 20 ATT |
| Infra-structure | Pas de concurrence. Financement assuré par le fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF). | Art. 87a, al. 2 Cst. |

2.3.3 Conséquences possibles d'une concurrence intramodale renforcée

Alors que les transports publics font face à une forte concurrence intermodale, il n'y a presque pas de réelle concurrence intramodale, si ce n'est dans le trafic marchandises. C'est plutôt le principe d'une bonne collaboration au sein de la branche qui fait foi (voir chiffre 3.3.1).

Le renforcement de la concurrence intramodale au travers de mesures régulatrices comporte aussi bien des chances que des risques. De la même manière que cela s'est produit dans l'Union européenne, il faudrait bien se préparer aux conséquences. Dans un système complexe, la modification d'une crémaillère peut pousser toutes les autres à s'adapter. Il est capital que, si le marché doit s'ouvrir davantage, les conditions-cadres soient les mêmes pour tous les participants, ce qui comprend également le «capital-risque» à assumer. Si les armes ne sont pas égales dès le début, on risque de glisser dans une concurrence inéquitable.

En Suisse, la culture de collaboration au sein de la branche et les entreprises de transport (semi-)étatiques, ne cherchant factuellement pas le gain et incapables de faire faillite (garantie d'État implicite) n'admettent pas de véritable concurrence sans un [radical changement de perspectives](#). Passer à une libre concurrence ou en introduire certains éléments conduirait automatiquement à devoir remodeler la coopération qui caractérise tant les TP suisses. De plus, il n'est pas encore certain que cela amènerait davantage d'utilité à la clientèle puisque chaque entreprise «regarderait d'abord pour elle-même», bien que des objectifs systémiques souverains pourraient être définis en arrière-plan. La situation suisse [se distingue passablement de celles des États-membres de l'Union européenne](#) (voir annexe 2).

Dans tous les cas, il convient de bien évaluer les retombées, positives et négatives, sachant que nous disposons aujourd'hui d'un système complexe, bien équilibré, et que tout changement peut avoir d'énormes conséquences. Un renforcement de la concurrence peut mettre sous pression d'autres sous-systèmes ou la poursuite des objectifs souverains, qu'on le veuille ou non. Les aspects-clés peuvent changer, tout comme les exploitants, et le tout pourrait avoir des effets secondaires potentiellement dommageables.

Accroître la concurrence – à ne pas confondre avec la «concurrence des idées» (voir chiffre 3.3) – peut avoir les conséquences suivantes:

- Davantage de pression pèsera sur l'efficacité et l'innovation au sein des entreprises de transport. Cela peut ouvrir la voie à de nouvelles offres et à une plus grande diversité dans les TP suisses.
- En contrepartie, les travaux de coordination et le risque de doublons augmenteront à cause d'économies d'échelle et de synergies de moindre ampleur.
- La mise en concurrence est synonyme de coûts élevés pour les entreprises de transport et les pouvoirs adjudicateurs (décompte, administration, coûts des procédures et des changements, etc.). Des expériences faites à l'étranger l'ont démontré, p. ex. en Angleterre. Les deux parties doivent acquérir de nouvelles compétences et ressources en personnel. Cela en vaut uniquement la peine si la clientèle et les pouvoirs publics peuvent ensuite bénéficier d'une plus-value.
- Toute situation de réelle concurrence comporte, comme expliqué plus haut, un capital-risque. En Suisse, aucune entreprise de transport ne possède aujourd'hui la taille, les moyens financiers et la propension au risque de son propriétaire nécessaires pour se livrer à une véritable concurrence dans le trafic voyageurs. Si des sociétés étrangères rejoignent le marché suisse directement ou en achetant des parts, il se peut même que l'argent passe du système helvétique en mains étrangères. Or, avant d'envisager une telle réelle concurrence, il faudrait d'abord que de gagner des intérêts sur ses fonds propres et utiliser librement ses bénéfices soient possibles.
- **Une véritable concurrence s'oppose fondamentalement au modèle de coopération suivi depuis des décennies.** Au lieu de s'engager ensemble pour trouver les meilleures solutions pour le client, pour le système global des TP et les pouvoirs publics, on risque de voir cette cohabitation éprouvée se muer en une confrontation (fin du soutien dans le guidage et l'information à la clientèle, des extras pour les trains dispos, etc.). Nos points forts tels le Service direct (horaire très bien coordonné, correspondances optimales, «un voyage, un billet») seraient mis à mal.
- Implication internationale: permettre la concurrence signifie revoir les conditions-cadres de fond en comble afin d'offrir une concurrence égale en inter- et intramodal ainsi qu'envers l'étranger (affectation des bénéfices, propension et capacité face au risque des entreprises, propriétaires et commanditaires, armes égales, différenciation des prix). Les commanditaires doivent définir un appétit pour le risque dans l'optique d'innovations (budget pour les innovations). Enfin, le changement d'exploitants génère des coûts financiers et politiques et mélange les lignes rentables et non rentables.

3 Exiger une régulation optimale des TP

3.1 Faut-il davantage de réformes régulatrices?

La régulation et de nouvelles règles ne doivent pas être un but en soi. Toute modification des conditions-cadres doit poursuivre des objectifs clairs. Pour l'Union des transports publics, les objectifs définis lors de la première réforme des chemins de fer sont toujours d'actualité: augmenter l'efficacité et l'attrait pour les clients, optimiser le rapport prix/prestation et séparer les responsabilités politiques et entrepreneuriales. De plus, la protection du climat impose de relever sensiblement la part des transports publics sur l'ensemble du trafic.

Au premier plan doivent toujours figurer les retombées sur la clientèle, en particulier à l'égard du service, de la qualité, de la fourniture de prestations et des prix. Il faut ensuite tenir compte des conséquences sur les indemnités versées par la Confédération et les cantons ainsi que sur la capacité de financement et de risque des entreprises sur le long terme. Des considérations idéologiques, telles que «la concurrence et l'ouverture du marché sont fondamentalement bonnes (ou mauvaises)», sont inappropriées pour améliorer un système existant. Les remarques de principe n'aident que très peu à résoudre les problèmes.

Dès lors, la question à se poser est la suivante: **quelle régulation permet d'obtenir les meilleurs transports publics (relativement à l'offre, à la qualité et aux coûts)** et, le cas échéant, comment faut-il adapter les conditions-cadres régulatrices? Une fois de plus, c'est **l'utilité pour la clientèle** qui doit orienter la réponse, et non l'avis de quelques entreprises de transport. Il s'agit d'agir prudemment pour ne pas mettre en péril les réussites du système actuel – que les clients apprécient tant – consciemment ou non. Malgré ces acquis à préserver, il est tout de même des domaines où davantage de régulation serait bénéfique selon l'UTP (voir chiffre 4).

3.2 Préserver les acquis des TP

Les transports publics suisses comptent un certain nombre de belles réussites. En font partie en première ligne **l'offre, bonne tant qualitativement que quantitativement**, comprenant un horaire cadencé et de bonnes relations de correspondances aux nœuds, mais aussi l'exploitation (dans la grande majorité des cas) très fiable et ponctuelle. Le système des TP a considérablement gagné en attrait grâce aux aménagements réalisés ces deux dernières décennies et à l'étoffement de l'offre (voir chiffre 2.1). Deux autres éléments fondent le succès des transports publics, soit la culture éprouvée de **la collaboration au sein de la branche et la «concurrence des idées»** (voir chiffre 3.3).

3.3 Renforcer la collaboration au sein de la branche

Les transports publics profitent pleinement de la présence de différentes entreprises de transport aux quatre coins du pays, et du fait qu'elles savent collaborer. Ce réseau riche de nombreuses sociétés conduit à une plus-value élevée de tout le système de transport, et ce pour deux raisons.

3.3.1 Bonne coopération au sein de la branche

La population résidante suisse entretient une culture et des attentes importantes envers une collaboration réussie entre les entreprises de transport. Les transports publics suisses sont considérés comme un seul et unique système. La clientèle attend par conséquent un système coordonné entre les entreprises, caractérisé notamment par de bonnes correspondances aux nœuds, soit également des véhicules qui s'attendent, et l'échange d'annonces de retard. La branche est consciente de cette responsabilité, les différentes entreprises de transport travaillant main dans la main par exemple au niveau opérationnel (production, planification de l'horaire, soutien en cas de dérangement).

La très bonne coopération qui règne dans la branche s'illustre par de multiples autres exemples: les nombreux organes de la branche, chargés de développer conjointement le système d'un point de vue technique et opérationnel et de renforcer la collaboration dans le secteur de la formation, le fameux «Service direct» national s'occupant des tarifs souverains et des abonnements très appréciés (abonnement général et demi-tarif référencés sur le SwissPass) qui simplifient l'utilisation des TP, tout comme les abonnements communautaires, etc. Ce qui nous paraît évident en Suisse, acheter un seul billet pour voyager de A à B indépendamment des entreprises employées, n'est de loin pas donné à l'étranger. La collaboration que connaît la branche de TP suisses s'appuie sur un échange efficace et sur de nombreuses solutions et conventions de branche.

Or, ces solutions ne sont possibles que si les entreprises peuvent discuter et prendre des décisions sur un pied d'égalité. Certaines sociétés, souvent les CFF mais d'autres aussi comme CarPostal (registre des resquilleurs) et les Chemins de fer rhétiques (aspects techniques liés à la voie métrique), reçoivent un mandat de la branche en vue de mettre en œuvre des décisions ou d'élaborer des solutions dans certains domaines qui soient contraignantes pour tous. Il est fondamental que les attentes des uns envers les autres, les droits (en particulier le droit de participer) et les obligations soient réglés clairement. Les débats tenus dans les organes de la branche pour parvenir à une position commune requièrent du temps et une grande ouverture à la discussion, mais

finissent par aboutir à des solutions bénéficiant d'un large soutien. Cela n'empêche pas que la collaboration soit parfois très lourde car parvenir à une décision consensuelle prend du temps et doit tenir compte de nombreux défis à venir et attentes.

La collaboration au sein de la branche est un processus continu qui doit sans cesse être adapté en fonction de la situation et des nouvelles informations. C'est par exemple le cas concernant les conditions d'utilisation de la plateforme commune de distribution NOVA et dans le domaine de la formation relativement aux nouveaux cursus à définir.

3.3.2 Concurrence des idées

Le trafic voyageurs suisse ne connaît pas de concurrence pour la clientèle, mais des facteurs poussent tout de même les entreprises à toujours chercher à faire mieux. Ces dernières se comparent entre elles et essaient d'offrir la meilleure qualité, les innovations les plus récentes et l'efficacité la plus élevée. On parle de concurrence indirecte, de «[concurrence des idées](#)». Celle-ci accroît l'efficacité et la qualité de l'ensemble du système des TP. Il n'est pas rare que des bonnes pratiques soient reprises, voire optimisées, d'une société à l'autre parce qu'aucune ne souhaite prendre du retard et que toutes sont intéressées à développer des solutions novatrices.

→ La bonne collaboration et la concurrence des idées entre les entreprises de transport mènent à un système de TP efficace, fort d'une grande utilité pour la clientèle. Voilà pourquoi ces deux points doivent être renforcés.

4 Un besoin de réguler

Le changement constant de la mobilité et des besoins de la clientèle ne demandent pas forcément d'agir dans tous les secteurs des transports. Nombreux sont les domaines politiques qui possèdent aujourd'hui des conditions-cadres régulatrices satisfaisantes, qui ont grandi avec les nouveaux défis et qui n'ont fondamentalement pas besoin d'être adaptés. Toujours est-il que ce n'est le cas de tous.

4.1 Domaines où il faut agir ponctuellement

4.1.1 Infrastructure

Le fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) constitue un outil très utile à l'égard du financement de l'infrastructure du rail, et ce aussi bien pour la maintenance et l'exploitation que pour les aménagements. Les conditions-cadres régulatrices sont bien réglées.

La Suisse a renoncé à séparer les infrastructures des secteurs du trafic sur le plan juridique et vise avant tout une disponibilité et une utilisation optimales de l'infrastructure existante, accessible aux différentes entreprises de transport, en particulier du trafic marchandises, sans discrimination. La séparation comptable et les prescriptions actuelles en vue de cette utilisation non discriminatoire suffisent. Séparer davantage n'apporterait rien de plus aux clients. L'absence de discrimination dans l'emploi de l'infrastructure ferroviaire peut être atteinte d'une autre manière (dont via l'indépendance partielle du service d'attribution des sillons [OBI]). Quiconque soupçonne une discrimination peut se plaindre auprès du régulateur.

Il faut néanmoins agir vis-à-vis de l'infrastructure de sorte à renforcer l'attrait de construire, de planifier et de guider les coûts efficacement et afin de réduire les prescriptions techniques à un niveau raisonnable en matière de sécurité. On doit en outre veiller à investir où c'est le plus nécessaire et intelligent selon des critères objectifs.

4.1.2 Trafic marchandises

Le trafic marchandises est largement libéralisé. Une véritable concurrence règne sur l'axe nord-sud dans le fret ferroviaire transalpin, et la part du rail est très élevée à 70 %.

L'UTP ne voit pas de réel besoin de limiter cette libéralisation. À l'inverse, il n'y a pas non plus de raisons de l'augmenter davantage. Un allègement voire une suppression de l'interdiction de cabotage ne serait utile ni au rail ni à la route suisses, raison par laquelle l'UTP l'a catégoriquement refusée.

Le besoin d'agir se fait en revanche sentir dans certains sous-domaines:

- Les prix des sillons doivent être revus à la faveur d'un déchargement du trafic marchandises.
- Un échange des sillons entre le trafic voyageurs et marchandises doit être facilité et simplifié dans les plans d'utilisation du réseau.
- L'aménagement du territoire doit se faire en impliquant activement le fret ferroviaire.
- Le fret ferroviaire international doit être simplifié.
- Il ne doit pas y avoir de distinction entre les trains complets et le trafic par wagons systématique (armes égales).

4.1.3 Acquis de l'accord sur les transports terrestres

Les valeurs de l'accord sur les transports terrestres négocié en 1999 entre la Suisse et l'Union européenne servent de référence pour la politique suisse des transports. L'UTP les soutient pleinement. Les règles actuelles dont la redevance sur le trafic des poids lourds (RPLP), l'interdiction faite aux camions de circuler la nuit et le dimanche, les limites de poids et l'interdiction de cabotage ont une importance significative, en particulier pour le trafic marchandises sur rail, et doivent être entièrement préservées.

Pour l'UTP, l'accord sur les transports terrestres doit être maintenu dans son entier et garanti dans l'accord-cadre institutionnel en cours de négociation entre la Suisse et l'UE.

4.2 Domaines où il faut agir sérieusement

4.2.1 Marge de manœuvre entrepreneuriale des entreprises de transport

Davantage de marge de manœuvre entrepreneuriale pour les entreprises de transport n'est pas recherchée en tant que telle: les innovations tendent à augmenter l'attractivité des TP de manière générale au travers de nombreux développements différents, ce qui conduit ensuite à la qualité élevée qu'on connaît en Suisse. De même, les innovations mènent souvent à des hausses de l'efficacité. Les entreprises de transport doivent donc disposer de la marge de manœuvre suffisante. Si on les force à rester de «bêtes transporteurs», aucune évolution positive n'est possible.

De nos jours, la plupart des entreprises de transport sont des sociétés anonymes au sens du droit des obligations, leur but devant être d'agir en vue de gagner des béné-

fices. Étant donné que beaucoup touchent des indemnités pour les prestations qu'elles fournissent dans le trafic régional voyageurs, leurs possibilités entrepreneuriales sont fortement restreintes par les dispositions de la loi sur les subventions et de celle sur le transport de voyageurs (LTV). Les entreprises vivent donc dans un environnement contradictoire. La procédure de commande appliquée depuis la réforme des chemins de fer leur permet de réaliser des pertes, tandis que la menace d'un rapide surendettement plane sur les sociétés pourvues de faibles fonds propres, toujours selon le code des obligations.

Les dispositions actuelles sont restrictives à l'égard de l'utilisation des «bénéfices», et celles de la LTV ne motivent pas les entreprises de transport à fournir leurs prestations au meilleur prix, c'est-à-dire à un tarif meilleur marché que celui proposé dans les offres. En effet, la récompense de cette approche économe tient généralement à un abaissement de la base des négociations en vue de la prochaine période d'offres.

On demande ainsi – à bon escient – un comportement novateur aux entreprises, mais les possibilités (et surtout leur financement) sont réduites puisque les ressources nécessaires ne sont souvent pas données: les excédents réalisés dans le trafic régional voyageurs ne peuvent pas être employés librement en raison de l'obligation légale de former des réserves et provisions (art. 36 LTV).

Certaines de ces problématiques sont actuellement traitées dans la réforme du trafic régional voyageurs (TRV). Les entreprises de transport ont de grandes attentes. La disposition à accorder une vraie marge de manœuvre aux entreprises en vue d'innovations encore inconnues doit être présente, tout comme la possibilité pour elles d'utiliser plus librement les bénéfices afin d'améliorer la qualité et la plus-value pour la clientèle. Aujourd'hui règne encore une disparité entre les entreprises qui génèrent – et peuvent réinvestir – des bénéfices grâce à des «activités accessoires», telles le développement immobilier d'anciennes zones dédiées à l'exploitation, et celles qui fournissent uniquement des prestations au TRV (et touchent des subventions). Les secondes disposent de ressources extrêmement limitées pour innover. Sans moyens et surtout sans la liberté de les employer, la recherche de solutions novatrices est considérablement entravée.

L'UTP reconnaît que l'écart entre l'orientation sur les bénéfices du code des obligations et les dispositions (logiquement) restrictives de la loi sur les subventions est complexe et ne peut pas être supprimé complètement.

Néanmoins, l'UTP défend fermement la position qui prévoit dans le cadre de la prochaine réforme du TRV que les entreprises de transport doivent disposer de (quelques)

moyens librement utilisables en faveur des innovations grâce à un système financier attrayant. Il convient d'une part d'assouplir les dispositions actuelles sur les réserves (art. 36 LTV) et d'autre part d'octroyer, dans la procédure de commande, certains abattements aux entreprises de transport pour qu'elles innover, quand bien même ces innovations ne peuvent pas être déterminées au préalable contrairement aux prestations de transport clairement définies.

L'objectif principal de la réforme des chemins de fer, celui de la «responsabilité de gestion» doit cette fois, vingt ans plus tard, être bel et bien atteint.

4.2.2 Trafic régional voyageurs

La réglementation actuelle du trafic régional voyageurs se fonde sur le principe de la «concurrence des idées» (voir chiffre 3.3.2). Au travers des réformes des chemins de fer, la Confédération a renoncé à juste titre à mettre les prestations du TRV systématiquement au concours, au contraire d'autres États de l'UE. Ces pays ont été confrontés à davantage de charges, de nombreuses lignes ont changé d'exploitant en raison de coûts prétendument moins élevés et, après quelques années, beaucoup ont dû déchanter face à des coûts repartis à la hausse.

En Suisse, la loi fédérale sur le transport de voyageurs (LTV; RS 745.1) est tout autre. Selon son art. 32, al. 1, certes «les commanditaires [= Confédération et cantons] mettent au concours les prestations relevant du transport régional de voyageurs par route commandées en commun» (à l'exception du trafic local régi par le droit cantonal), mais l'alinéa 2 comporte bon nombre d'exceptions. Une mise au concours n'est pas nécessaire notamment lorsqu'une convention d'objectifs a été conclue et que l'entreprise atteint ces derniers (let. a). Les appels d'offre sont par conséquent prévus par la loi, en particulier dans le trafic routier, mais très rarement utilisés dans les faits. En effet, les commanditaires ne mettent des lignes du TRV au concours généralement que si de nouvelles offres sont planifiées. Cette «concurrence d'offres» n'est pas une réelle concurrence autour de clients.

Une collaboration efficace au sein de la branche ne serait pas possible si un système de concurrence classique s'imposait dans un marché voyageurs entièrement libéralisé. Une véritable concurrence nuirait fortement aux TP, c'est pourquoi l'UTP la rejette fermement.

Grâce à la réglementation actuelle, les entreprises de transport ne sont pas en concu-

rence directe pour certains segments de clientèle et ont le droit d'exploiter «leurs» lignes généralement pendant de longues années, tant qu'elles font du bon travail (c.-à-d. atteignent les valeurs visées). Plutôt que sur la concurrence classique, la Suisse mise sur le modèle du **benchmark**: les postes de coûts et les critères de qualité de différentes entreprises de transport sont comparés entre eux.

Outre aux entreprises, ce système profite grandement aux commanditaires (et partant aux contribuables). Entre 2007 et 2017, les entreprises de transport ont augmenté leur efficacité de plus d'un pour-cent en moyenne par année. Alors qu'un personne-kilomètre était encore subventionné 22,3 centimes en 2007, l'indemnité se montait à 20 centimes dix ans plus tard.

Les entreprises craignent uniquement de ne plus pouvoir exploiter une ligne à la fin de la concession si elles ne fournissent pas de prestations satisfaisantes ou si le commanditaire décide de la mettre au concours.

L'UTP juge pertinent que les cantons agissent de manière analogue dans la réalisation concrète du trafic régional voyageurs et du trafic local. Plus les règles applicables aux deux types de trafic sont similaires au niveau suisse, meilleure peut être l'offre proposée sans interface superflue.

Pour récapituler, on relèvera que les conditions-cadres du trafic régional voyageurs à l'égard de la concurrence et des mises au concours ont fait leurs preuves. Une action est cependant requise dans d'autres domaines:

- Les entreprises de transport doivent avoir une marge de manœuvre financière afin de promouvoir les innovations en faveur de la clientèle (voir chiffre 4.2.1).
- Les commanditaires doivent davantage encourager les entreprises à exploiter des potentiels d'efficacité et de synergies.
- Les durées des contrats et conventions d'objectifs doivent être rallongées.
- Les charges administratives doivent être considérablement réduites. Il y a un grand potentiel de simplification vis-à-vis des commandes, des saisies des prestations et des décomptes (p. ex. quant à la répartition des coûts de la police des transports).
- Il faut revoir de manière globale quelles charges peuvent être facturées au trafic régional voyageurs de sorte à parvenir à une solution compréhensible, contraignante et «raisonnable».
- Les différents rôles (propriétaire, commanditaire, entreprise) doivent être plus clairement distingués les uns des autres.

4.2.3 Concurrence intermodale

Les transports publics font face à une concurrence intermodale. Dans ce contexte, un élément-clé est le niveau de contribution des différents moyens de transport à la poursuite des objectifs climatiques. Les TP sont forts de leur efficacité énergétique et du taux élevé d'électrification (avec pour conséquence de faibles émissions de CO₂). Plus les moyens de transports plus polluants sont soumis à des taxes, plus le soutien indirect aux TP est important.

4.2.3.1 Trafic voyageurs intérieur / bus longues distances

L'UTP ne s'oppose pas aux bus longues distances nationaux tant qu'ils ne font que compléter le réseau de TP existant. Certaines lignes peuvent ponctuellement apporter une plus-value à la clientèle. Le «picorage» pose en revanche problème: si les bus longues distances se concentrent uniquement sur les courses rentables, ils picorent des recettes du système de TP, ce qui doit être surtout évité dans le trafic régional voyageur, cofinancé par les pouvoirs publics. Les bus longues distances peuvent représenter un complément judicieux de l'offre mais ne doivent pas venir concurrencer le trafic subventionné existant. Pour cette raison, l'UTP salue le fait que le législateur ait reformulé l'art. 9, al. 2 LTV dans le cadre du projet OBI en précisant et durcissant les critères d'autorisation de bus longues distances nationaux.

4.2.3.2 Trafic individuel motorisé

La part modale des transports publics stagne depuis 2010. Hormis la forte influence de l'offre sur le choix entre TP ou transport individuel motorisé (TIM), l'évolution des prix a joué un rôle primordial sur la croissance relative languissante des TP, les prix n'ayant pas évolué de la même manière dans les transports publics que dans le TIM. Si les prix des billets de TP ont renchéri davantage de la moyenne, les coûts d'exploitation d'une voiture sont devenus meilleur marché depuis 2013 compte tenu de l'inflation. L'UTP a à cœur que les transports publics restent abordables pour la clientèle. Le trafic de loisirs présente un grand potentiel. Afin que les TP demeurent compétitifs vis-à-vis du TIM, les prix doivent évoluer dans la même mesure. Des augmentations de prix unilatérales et motivées par des raisons politiques essuieraient le refus clair et net de l'UTP.

En faveur de la protection du climat, l'UTP soutient une taxe CO₂ sur les carburants digne de ce nom.

4.2.3.3 Aviation

Les billets d'avion sont aujourd'hui bien trop bon marché. C'est choquant, et pas seulement au regard de la protection de la planète. L'aviation peut se permettre des billets à prix cassés parce qu'elle n'est soumise à aucune taxe et à aucun coût externe. Ce handicap concurrentiel essentiel pèse sur le rail, en particulier dans le trafic international. La clientèle boude le train, ce qui empêche d'étoffer l'offre de TP sur certaines relations, ce qui porte à nouveau préjudice aux voyageurs restés fidèles aux chemins de fer. Sans taxes sur l'aviation, le trafic ferroviaire grandes distances va vers un nivellement ininterrompu vers le bas.

Par conséquent, l'UTP est favorable à des efforts politiques en vue de taxes (p. ex. sur les billets d'avion selon les émissions de CO₂) pesant sur l'aviation. Les compagnies suisses ne doivent cependant pas être plus mal loties que les entreprises étrangères.

4.2.4 Coordination entre aménagement du territoire et planification des transports

Si la Confédération assume une place importante dans la planification des transports et établit des plans nationaux (pour la route et le rail), l'aménagement du territoire relève avant tout des cantons. Une coordination entre ces deux domaines à l'échelon national est dès lors quasi absente, ce qui tend à demander des aménagements infrastructurels chers pour supprimer de nouveaux goulets d'étranglement. Une meilleure coordination contribuerait à cibler davantage les constructions et travaux de transformation de sorte à réaliser de grandes économies. Il convient par ailleurs d'éviter les augmentations de la circulation «surprises». Le trafic pourrait par exemple être considérablement réduit si les zones destinées à une utilisation intensive de la circulation étaient desservies correctement par les nœuds de TP et l'emploi d'autres emplacements à cet effet banni. Une bonne coordination entre aménagement du territoire et planification des transports permettrait d'exploiter et d'aménager les infrastructures de manière plus ciblée, afin d'obtenir une qualité égale à moindres coûts.

4.2.5 Promotion d'énergies non fossiles dans les TP routiers

Même si les transports publics routiers ne sont pas les principaux émetteurs de CO₂, les bus diesel en émettent relativement beaucoup. C'est pourquoi de nombreuses villes prévoient, conformément à la stratégie énergétique de la Confédération, de remplacer à moyen terme leurs bus polluants. Par ailleurs, le développement de bus respectueux de l'environnement, en premier lieu de bus électriques à batteries, a été spectaculaire ces

dernières années, justement dans les transports publics routiers. On connaît désormais bien la puissance maximale requise pour un bus des TP, ce qui permet de concevoir les batteries de manière précise.

De nombreuses entreprises de transport procèdent à des essais pilotes et envisagent de se doter d'une flotte plus importante de bus électriques; or, leur plus grand défi ne concerne pas tant la technologie, mais le financement. Étant donné que la technologie est relativement récente et, partant, que la production de bus électriques est faible, les coûts par véhicule sont encore beaucoup plus élevés que ceux des bus diesel. En outre, il faut prévoir de nouvelles infrastructures pour recharger les véhicules électriques.

De nombreux pays de l'Union européenne encouragent le remplacement des bus au moyen de subventions généreuses. La Suisse n'offre actuellement aucun programme de ce type.

Pour que les transports publics routiers suisses puissent eux aussi faire figure d'exemples à l'avenir, la Confédération doit prendre en charge une partie des coûts supplémentaires – sous forme d'incitations financières – pendant une certaine période, afin d'accélérer l'utilisation de bus moins polluants sur tout le territoire.

Les incitations financières doivent être limitées dans le temps car les coûts baisseront à moyen terme, lorsque les bus électriques seront produits en plus grande série. Le soutien financier ne doit pas avantager une technologie plutôt qu'une autre, mais prendre en considération tous les types de propulsion respectueux de l'environnement.

Un postulat¹ en ce sens, que l'UTP salue, a été transmis par le Conseil national à la session de printemps 2019.

La promotion d'énergies non fossiles remet en question le remboursement de l'impôt sur les huiles minérales. Pour l'UTP, renoncer à ce remboursement est envisageable à moyen terme si et seulement si l'état de la technique admet un passage à des bus aux énergies propres lors de nouvelles acquisitions. De plus, les fonds ainsi économisés doivent être utilisés pour promouvoir d'autant les motorisations non fossiles.

¹ Postulat 19.3000 «Encourager le passage des véhicules de transport public aux énergies propres»

4.2.6 Trafic ferroviaire national

Pour ce qui est du trafic ferroviaire national, la situation a récemment passablement changé en raison de l'échéance à la fin 2019 de la concession de trafic longues distances. Plusieurs entreprises de transport ont demandé une concession en 2017 pour certaines lignes. L'Office fédéral des transports (OFT) a suivi une procédure formelle, close en mai 2018 par une décision (octroi de la concession), contre laquelle l'entreprise «perdante» a fait recours devant le Tribunal administratif fédéral.

Indépendamment du résultat de ce litige, les questions apparues autour de l'attribution de la concession de trafic longues distances pendant cette procédure mettent en lumière le besoin d'agir. Bon nombre de points requièrent une clarification pour bénéficier à l'avenir d'un cadre juridique plus précis et moins libre à l'interprétation. Il s'agit concrètement de savoir quelle concurrence peut être sensée d'un point de vue systémique, soit combien de prestataires on souhaite où et dans quelle mesure on veut encore coopérer.

Il convient dès lors de clarifier les éléments suivants au niveau légal:

- Considère-t-on des lignes ou un réseau?
- Quelles valeurs définit-on pour le bénéfice autorisé? À combien se monte la contribution de couverture?
- Comment financer les investissements de matériel pour les «nouveaux venus»? Comment gérer les tronçons longues distances (déficitaires) pour lesquels aucune entreprise ne demande de concession?
- Quels sont les axes de la collaboration entre les entreprises de transport qui offrent du trafic longues distances (soutien réciproque, trains dispos, prêt d'équipements en cas de lignes supplémentaires, etc.)?

Pour l'UTP, le législateur se doit de répondre à ces questions avec la plus grande clarté. Il n'est plus admissible qu'une autorité soit chargée de régler des points aussi fondamentaux au cas par cas à cause d'une procédure de concession conflictuelle. Il faut à l'inverse un cadre défini globalement et correspondant à la volonté politique du législateur.

En ce qui concerne la possibilité que plus d'une entreprise possède une concession de trafic grandes lignes, les opinions sont largement partagées au sein des membres de l'UTP, ce qui est peu étonnant au vu de l'actuel différend.

En revanche, l'association faitière est unanimement d'avis qu'un système à plusieurs sociétés serait profitable au trafic longues distances, et ce indépendamment de la question si seuls les CFF ou plusieurs chemins de fer possèdent la concession. La «concurrency des idées» est aussi possible et pertinente dans le trafic national.

La branche doit viser une offre optimale pour la clientèle, que les entreprises de transport puissent fournir efficacement. Plusieurs réglementations légales sont envisageables; dans tous les cas, des points-clés doivent être observés:

- Les acquis des transports publics et l'étroite coopération au sein de la branche doivent être préservés: le Service direct (validité des abonnements dans toutes les entreprises, billets de bout en bout), le système ouvert (pas de réservation obligatoire) et l'horaire cadencé sont des prérequis.
- Les éventuels bénéfices d'un réseau grandes lignes doivent parvenir directement ou indirectement au système et aux clients des TP et ne peuvent revenir au maximum que pour une part réduite aux actionnaires.

4.2.7 Trafic voyageurs ferroviaire international

Aujourd'hui, toutes les offres de trafic voyageurs international sur rail reliant la Suisse à l'étranger s'appuient sur une coopération entre les CFF et, selon la destination, la Deutsche Bahn (DB), les Österreichische Bundesbahnen (ÖBB), Trenitalia et la Société nationale des chemins de fer français (SNCF).

La directive 2007/58/CE relative à l'ouverture du marché des services internationaux de transport de voyageurs par chemin de fer (élément du troisième paquet ferroviaire de l'UE) permet depuis 2010 aux États-membres de l'UE de fournir des offres ferroviaires transfrontalières complètes également sans coopération entre les entreprises, de la seule responsabilité et aux seuls frais d'une société, à condition que celle-ci remplisse les prescriptions techniques et opérationnelles sur tout le parcours.

La reprise prévue de cette directive ouvrant le marché dans le projet actuel d'accord-cadre institutionnel entre la Suisse et l'UE comporte cependant de nombreux risques. Il faut tenir compte des aspects suivants:

- L'influence et le pouvoir de négociation de la Suisse et des CFF seraient affaiblis alors que les actuels partenaires deviendraient des concurrents potentiels.
- Un risque de «picorage» concernerait les lignes rentables, et celles non rentables ne pourraient vraisemblablement plus être soutenues par un financement croisé.

-
- Les chemins de fer étrangers chercheraient à proposer une offre optimale dans leurs pays et pas à intégrer les transports publics suisses.
 - Les CFF n'ont ni la taille ni les ressources financières pour prétendre «menacer» les grandes entreprises en pénétrant les marchés étrangers.
 - La concurrence s'oppose à la coopération; le droit des cartels et de la concurrence conduisent à une insécurité juridique.
 - Le système des TP suisses n'est pas préparé à une ouverture du marché. Il faudrait commencer par revoir les conditions-cadres de fond en comble (p. ex. introduire la libre utilisation des bénéfices et la différenciation des prix).

Pour l'UTP, ce qui importe avant tout est que la clientèle puisse bénéficier d'une offre transfrontalière de TP ferroviaires de la meilleure qualité qui soit. Concernant l'offre, l'UTP perçoit le besoin de relations et trains directs supplémentaires. Les efforts des CFF en vue de développer l'offre ferroviaire internationale doivent être amplement soutenus.

Sous un angle régulateur, l'UTP pense en revanche que la réglementation actuelle, qui se fonde sur la coopération entre les entreprises de transport, suffit. Elle ne croit pas que l'ouverture du trafic international crée un potentiel supplémentaire. L'offre parfois lacunaire tient généralement à une clientèle lacunaire, davantage intéressée par les billets d'avion très bon marché.

Pour l'UTP, il faudrait des arguments convaincants pour changer l'ordre existant. À l'heure actuelle, les offres proposées en collaboration vers la France (Lyria) fonctionnent par exemple très bien, tout comme les fréquents ICE reliant la Suisse et l'Allemagne. Puisque même le Conseil fédéral estime que la reprise de la directive ne créerait pas d'offre supplémentaire sur le rail, l'UTP ne voit aucun besoin de changer le système en vigueur.

Si le Conseil fédéral envisageait sérieusement de reprendre la directive, il irait à l'encontre du processus législatif ordinaire. Une reprise par voie d'ordonnance via le Comité mixte serait fermement rejetée par l'UTP. En outre, aucune entreprise de transport suisse ne dispose aujourd'hui de la taille, des moyens financiers et de la disposition au risque de son propriétaire pour chercher à intégrer le marché européen du trafic voyageurs.

4.2.8 Ouverture des systèmes de distribution à des tiers

Par le projet «Prestations de mobilité multimodale» (consultation de décembre 2018 à mars 2019), le Conseil fédéral souhaite légalement contraindre les entreprises de transports publics à ouvrir leurs systèmes de distribution aux tiers.

L'UTP est favorable au fait que les tiers reçoivent l'accès aux systèmes de distribution des TP. Une réglementation de la branche (conditions d'utilisation de NOVA 2.0) règle d'ailleurs déjà la question à certaines conditions. Il est capital que la branche puisse fixer elle-même les conditions d'accès à sa plateforme. Puisqu'une réglementation de la branche est déjà donnée, le projet du Conseil fédéral n'a pas lieu d'être. Par conséquent, l'UTP refuse cette partie du projet (tandis que la partie sur la protection des données est nécessaire, voir chiffre 4.2.9).

Si le Parlement venait à quand même soutenir le projet, l'UTP demanderait l'adaptation des points suivants:

- Non seulement les prestataires de TP mais tous les autres fournisseurs de mobilité doivent être tenus d'ouvrir leurs systèmes de vente aux tiers (réciprocité).
- L'obligation d'ouverture de l'infrastructure de distribution commune (plateforme NOVA) doit être limitée aux billets unitaires.
- La libre fixation des prix, telle que nouvellement pensée dans l'art. 23a, al. 4 LTV, doit être biffée (= pas de concurrence sur les prix pour les pures prestations de TP).
- Au lieu de modifier la LTV, il vaudrait mieux rédiger une loi générale qui règle la mobilité multimodale pour tous les prestataires de mobilité. Cette loi créerait une vraie plus-value et répondrait à l'égalité de traitement réclamée par l'UTP.

4.2.9 Protection des données

Les entreprises de TP et les sociétés tierces ne sont actuellement pas soumises aux mêmes règles relativement à l'utilisation et à la protection des données clients. Alors que les secondes ne requièrent «que» l'accord des personnes concernées pour employer les données, les premières nécessitent en sus une base légale spécifique. Cette inégalité de traitement n'est pas défendable, en particulier si les entreprises tierces viennent à pouvoir vendre des billets de TP, aux conditions fixées par la branche.

L'UTP exige des armes égales sachant que la situation actuelle conduit à une concurrence inéquitable. Les dispositions relatives à la confidentialité propres à la branche doivent être adaptées à celles des entreprises tierces.

Annexes

Annexe 1: Réformes des chemins de fer: rétrospective et bilan intermédiaire

1. Objectifs et contenus des réformes des chemins de fer

En matière de politique des transports, les réformes des chemins de fer visaient au premier plan à augmenter l'efficacité des transports publics et à optimiser le rapport coûts/utilité. Une première étape a été franchie en 1996 lorsque la révision de la loi fédérale sur les chemins de fer a remodelé le financement du trafic régional (principe de la commande).

La réforme des chemins de fer 1 a pris corps en 1999. Elle comprenait la séparation comptable et organisationnelle des domaines de l'infrastructure et du trafic, les réglementations relatives à l'accès au réseau, l'extension du principe de la commande à toutes les indemnités et la libéralisation du trafic marchandises. Elle cherchait de plus à détacher les chemins de fer étatiques de l'administration fédérale en renforçant la marge de manœuvre entrepreneuriale pour garantir la valeur des entreprises de TP de propriété publique. De manière générale, la première réforme des chemins de fer a représenté un signe clair en faveur de transports publics performants et de bonne qualité fournis par des entreprises de transport solides, bien menées et dirigées. Changeant de forme juridique, les CFF et La Poste (et donc CarPostal) sont devenus plus autonomes, et les premiers ont vu leurs dettes s'effacer.

La deuxième réforme des chemins de fer est née de questions restées sans réponse après la réforme 1, parmi lesquelles le financement des investissements et la réorganisation de la police ferroviaire. Une première condition demandait de séparer strictement les fonctions politiques et entrepreneuriales, de même que les compétences de la Confédération et celles des cantons. Sur le fond, la réforme des chemins de fer 2 s'est focalisée sur l'harmonisation du financement de l'infrastructure, l'accès non discriminatoire au réseau, l'interopérabilité et l'égalité des entreprises de transport sur le plan légal. D'autres compléments aux réformes précédentes devaient augmenter les libertés entrepreneuriales de ces sociétés.

2. Évaluation des réformes des chemins de fer à l'heure actuelle

L'harmonisation du financement de l'infrastructure, renforcée par la mise sur pied en 2016 du fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) destiné à la maintenance, a beaucoup apporté à la branche du rail. De même, la procédure de commande, l'interopérabilité et l'égalité des entreprises au niveau juridique ont eu une influence très positive sur les transports publics.

En ce qui concerne la séparation des fonctions politiques et entrepreneuriales, des tendances contradictoires se sont révélées ces dernières années. D'un côté, la population

a clairement rejeté l'initiative «En faveur du service public», laquelle aurait poussé les entreprises de transport vers une fonction de pur service public en restant sous l'étroite surveillance des autorités et politiques. D'un autre côté, les événements tels que le grounding de Swissair ou le sauvetage d'UBS par la Confédération ont détrompé ceux qui croyaient que les entreprises pouvaient réussir sans l'État. Les scandales qu'ont été les malversations de CarPostal et les surfacturations de RUAG, le scepticisme face aux salaires faramineux des directeurs des entreprises publiques ou encore la fermeture massive des bureaux de poste renforcent l'influence politique sur les entreprises. La Confédération et les cantons, aussi bien commanditaires que propriétaires, tendent à user à nouveau davantage de leur autorité.

Parallèlement, de nombreuses entreprises de transports publics ont accompli toutes seules de gros efforts pour réduire les coûts, augmenter l'efficacité, implémenter de nouvelles technologies et soutenir les innovations tout au long de la chaîne de mobilité. Elles ont ainsi amélioré leur attractivité, leur simplicité et le rapport prix/prestation, tout en se maintenant à niveau face à la concurrence des autres moyens de transport.

Aujourd'hui, il est nécessaire de veiller attentivement à ce que cette marge de manœuvre entrepreneuriale ne soit pas amoindrie et que la régulation ne devienne pas plus lourde à cause de l'affaire CarPostal. Limiter la liberté des entreprises s'opposerait aux buts initiaux des réformes des chemins de fer, or celle-ci est indispensable pour faire évoluer les entreprises avec leur temps. Les propriétaires doivent signaler clairement aux entreprises qu'ils sont prêts à prendre certains risques afin de pouvoir réaliser des potentiels. Certes, il convient en contrepartie de leur fixer des objectifs précis et contraignants (p. ex. à l'égard de l'utilisation et du montant des bénéfices) et de faire preuve de transparence et d'intégrité en engageant ces moyens.

Annexe 2: Comparaison entre la Suisse et l'UE

1. Différences entre la Suisse et l'UE

En Suisse, les conditions légales et, surtout, la conception des transports publics divergent considérablement de celles de l'Union européenne²: l'UE mise sur la concurrence, la Suisse sur la coopération. D'après plusieurs études européennes, les plus importantes différences de qualité, d'offre et de prix (abordables) dépendent directement du montant des investissements publics. Grâce notamment au fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) accepté par le peuple et les cantons, la Suisse possède d'excellentes bases. Le système des transports publics suisses dispose de moyens qui manquent à de nombreux pays européens.

| | Union européenne | Suisse |
|--|--|--|
| Situation initiale (avant les réformes) | Un bon nombre d'États-membres ne sont pas satisfaits de leurs compagnies ferroviaires nationales à cause de prestations de mauvaise qualité. → grosse pression politique en faveur d'un changement | Les transports publics sont jugés bons (horaire cadencé). L'aménagement est déjà décidé (NLFA, Rail 2000). → généralement pas ou pas de grosse pression politique en faveur de modifications régulatrices (pression venant surtout des prescriptions de l'UE) |
| Vision politique | Les objectifs premiers étaient la concurrence et la politique industrielle. Pour obtenir une position de force dans le marché et devenir des références au niveau international, les grandes entreprises ferroviaires européennes ont été pourvues d'un grand capital-risque («trésor de guerre») pour s'étendre. Leurs propriétaires attendent un rendement à moyen-long terme. Les grands groupes industriels (p. ex. l'industrie automobile) dominent les décisions politiques. | Politique des transports, soit des TP constituant un avantage pour le pays et l'économie. Politique de transfert de la route au rail, favorisée par l'absence d'industrie automobile. Le système d'indemnisation maintient les entreprises à une taille raisonnable. Elles n'ont ni les connaissances ni le capital-risque pour s'étendre. |

² Bien que les bases légales soient les mêmes pour tous les États-membres de l'UE, l'offre de transports publics diverge beaucoup d'un pays à l'autre (voire d'une région à l'autre). Le tableau se réfère donc principalement aux pays voisins de la Suisse.

| | | |
|----------------------------|--|---|
| Société | Dans plusieurs États-membres, les TP sont l'unique moyen de déplacement pour ceux qui gagnent peu: ceux qui peuvent se le permettre possèdent une voiture. | Les TP relient la Suisse et la gardent unie. Ils créent une identité: l'offre de qualité (surtout en ville) pousse certains à renoncer volontairement à une voiture ou à combiner les deux moyens de transport. |
| Collaboration | Pensée concurrentielle marquée, peu de collaboration entre les entreprises de transport | Collaboration de la branche, collaboration institutionnalisée entre les entreprises de transport |
| Infra-structure | Moyens insuffisants sur tout le territoire | Moyens garantis grâce au fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) (maintenance, exploitation, aménagement) |
| Trafic régional | Pas de réglementation européenne (ou nationale) du financement | Principe national de la commande avec financement réglé du trafic régional voyageurs (et du trafic local sur la base de textes cantonaux) |
| Trafic marchandises | Concurrence, accès non discriminatoire au réseau | Concurrence, accès non discriminatoire au réseau |

2. Libéralisations dans l'UE (paquets ferroviaires)

2.1 Évolution dans l'UE

Dans les années 1980-1990, les chemins de fer étatiques de l'Union européenne n'étaient pas dans une très bonne position. Le rail a régressé pendant plusieurs décennies dans plusieurs États-membres, l'endettement a bloqué les investissements et retardé l'innovation, et la part modale stagnait à un niveau bien inférieur à celui de la Suisse. Des changements de fond étaient nécessaires. Une «concurrence» générale a été perçue comme la solution et engagée comme levier de croissance et instrument de politique industrielle. Contrairement à la Suisse, de nombreux États-membres n'ont pas axé leur politique des transports sur un service public, mais ont cherché à attirer (grâce aux fonds publics) des investisseurs privés, la politique industrielle l'emportant sur celle des transports.

L'Union européenne a progressivement libéralisé ses marchés des transports au travers de divers **paquets ferroviaires** (séparation du trafic et de l'infrastructure, libre accès au réseau, ouverture du marché [cabotage], etc.). Certes, les personnes-kilomètres sont en constante augmentation dans de nombreux États-membres depuis, mais, malgré ces

libéralisations, le trafic marchandises ferroviaire ne s'est que peu renforcé à l'échelle européenne, tout au mieux dans quelques rares pays.

Certains États-membres sont allés plus loin dans leur législation nationale que ce que les prescriptions minimales requéraient. Une concurrence intramodale règne par exemple sur le rail allemand depuis la réforme de 1994. En Allemagne, l'ensemble du réseau ferroviaire public est ouvert à toutes les entreprises de chemin de fer autorisées. Tandis que la Deutsche Bahn n'a pas été formellement désintégrée (pas de séparation complète du trafic et de l'infrastructure) mais fragmentée sur le plan juridique en prévision de son entrée en bourse (soldée par un échec), la Suède et la Grande-Bretagne ont strictement distingué le trafic de l'infrastructure et créé de nouvelles organisations neutres pour assumer les tâches transversales et d'intégration. En 2007, l'entier du réseau ferré européen a été ouvert au fret, et il a fallu attendre 2010 pour que ce soit le cas pour le trafic voyageurs international. Malgré cette ouverture formelle, l'accès au réseau reste difficile dans bon nombre d'États-membres et le marché ne fonctionne pas véritablement.

La concurrence valant dans l'UE a commencé par faire venir de petits nouveaux arrivants. Depuis, la quantité de concurrents est en baisse. Un faible nombre de gros acteurs, derrière lesquels se cachent souvent des entreprises proches de l'État, dominent le marché. Ce ne sont donc pas de jeunes start-ups qui se confrontent aux entreprises existantes, mais bien des sociétés proches d'autres États. On peut alors s'imaginer que des entreprises des pays de l'Est rejoindront bientôt le marché ferroviaire.

En novembre 2017, la commission européenne avait émis une proposition (COM(2017) 647 final) de révision du règlement (CE) N° 1073/2009. Celle-ci prévoyait de libéraliser les marchés nationaux de bus longues distances dans les États-membres. Dans nombre d'entre eux, comme en France et en Allemagne, cette libéralisation est ancrée depuis longtemps dans le droit national. La proposition comprenait de plus des réglementations qui auraient eu des retombées conséquentes sur le trafic local, parmi lesquelles l'autorisation de cabotage. La branche des transports publics a résolument rejeté la proposition.

2.2 Conséquences sur la Suisse

La situation des transports publics suisses se distingue fortement des conditions-cadres et de la situation de départ valables dans l'UE. En Suisse, la qualité et les performances des TP et du rail n'ont jamais posé problème. À l'inverse, la situation helvétique a tou-

jours été prise pour modèle par les pays européens lors de la définition de leurs objectifs.

La Suisse a toutefois repris de nombreuses réglementations de l'UE en vue d'intégrer son réseau de TP aux pays limitrophes et de soutenir le fret ferroviaire transfrontalier. Ces réglementations visent jusqu'ici avant tout la garantie de l'interopérabilité technique, des autorisations, de la sécurité et de la mise à disposition non discriminatoire de l'infrastructure et des trafics commandés.

La première réforme des chemins de fer et plusieurs paquets de la deuxième ont été l'occasion de mettre en œuvre certains thèmes importants des paquets ferroviaires de l'UE dans le droit national. En signant l'accord sur les transports terrestres, la Suisse s'est déclarée disposée à adapter ponctuellement sa législation au droit européen. Sans obligation réelle, certains sujets n'ont expressément pas été repris (p. ex. cabotage, RPLP, trafic voyageurs international).

Selon les plans du Conseil fédéral³, une prochaine étape consiste à reprendre le troisième paquet ferroviaire européen. Celui-ci comprend l'ouverture du marché du trafic ferroviaire international, la certification des conducteurs de véhicules moteurs et des prescriptions relatives aux droits des passagers. La reprise de la directive sur la certification des conducteurs de véhicules moteurs et celle des droits des passagers sont déjà effectives, respectivement depuis 2015 pour la première et partiellement dans le cadre du projet OBI pour les seconds.

Le Conseil fédéral est actuellement penché sur l'ouverture du marché du trafic ferroviaire international de voyageurs. Aussi bien le Conseil des États que le Conseil national ne sont pas convaincus par la nécessité de cette étape, ni par les compétences décisionnelles de l'exécutif⁴.

Dans le même temps, il ne faut pas partir du principe que l'Union européenne augmentera sa pression sur la Suisse dans un avenir proche à l'égard des libéralisations des TP. Et pourtant, le projet d'accord-cadre entre la Suisse et l'UE prévoit que la Suisse ouvre ce trafic pour répondre à la reprise dynamique du droit. Les entreprises de transport suisses ne sont cependant pas préparées à ce grand pas, puisque le capital-risque nécessaire ne leur est pas donné.

³ Rapport du Conseil fédéral du 18 octobre 2017 sur le transport international de voyageurs, rapport en exécution des postulats 14.3673, CTT-N, du 1^{er} septembre 2014, et 15.3707, Häsler, du 19 juin 2015

⁴ Motion 18.4105 «Modèle des coopérations au lieu de la libéralisation du trafic ferroviaire international de voyageurs» (adoptée par le Conseil des États le 18 mars 2019 et par le Conseil national le 4 juin 2019)



Verband öffentlicher Verkehr
Union des transports publics
Unione dei trasporti pubblici

Dählhölzliweg 12
CH-3000 Bern 6
+41 (0)31 359 23 23
info@voev.ch
www.voev.ch