

Monsieur le Conseiller fédéral
Moritz Leuenberger
p.a. Office fédéral des transports
3003 Berne

Réf. : PM/15005091

Lausanne, le 28 octobre 2009

Consultation fédérale : « Deuxième étape de la Réforme des chemins de fer 2 »

Monsieur le Conseiller fédéral,
Mesdames et Messieurs,

Nous vous remercions de nous avoir soumis en consultation le projet de « Deuxième étape de la Réforme des chemins de fer 2 » par courrier daté du 3 juillet 2009.

Préambule

En préambule, le Conseil d'Etat prend acte de la nécessité d'adapter par étapes successives la législation sur les transports publics et sur les chemins de fer. Cette approche fait suite au rejet en 2005 de la Réforme 2 des chemins de fer par les Chambres fédérales. Le Parlement a demandé que le projet soit divisé en paquets successifs.

Même avec cette démarche par étapes, la réforme des chemins de fer demeure un chantier controversé à l'exemple de la législation sur la Police des chemins de fer, objet dernièrement rejeté par les Chambres fédérales.

Si le gouvernement cantonal est favorable à poursuivre la modernisation de la législation, il souligne la nécessité de se limiter à l'indispensable et surtout à viser un cadre légal permettant d'alléger et de simplifier les procédures administratives. A cet égard, le projet soumis en consultation lui semble aller dans le sens d'un alourdissement des procédures.

Le Conseil d'Etat s'inquiète en particulier des conséquences financières effectives des projets proposés, alors que les moyens sont aujourd'hui déjà largement insuffisants pour assurer le développement urgent des infrastructures ferroviaires.

Résumé

Le Conseil d'Etat se prononce de la manière suivante sur les quatre projets qui sont présentés dans le cadre de la 2^{ème} étape de la Réforme 2 des chemins de fer :

1. **Service indépendant d'attribution des sillons** : Le projet proposé vise à rendre la société Sillon Suisse SA indépendante des opérateurs ferroviaires (CFF, BLS, notamment) pour répondre aux directives européennes. Le Conseil d'Etat estime que la solution proposée prévoyant la mise en place d'une organisation de près de 40

collaborateurs est totalement disproportionnée. Il convient de conserver l'organisation actuelle avec la reprise, le cas échéant, de son capital-actions par la Confédération ou d'intégrer cette structure au sein de l'Office fédéral des transports (OFT). L'élaboration des horaires et leur planification à long terme doivent demeurer assurées par les opérateurs ferroviaires qui connaissent parfaitement leur réseau et ont la responsabilité de garantir la fiabilité des horaires.

Dans la situation actuelle, il n'existe aucun sillon disponible pour le trafic des voyageurs. Celui-ci s'inscrit dans une offre structurée développée selon les principes de l'horaire cadencé, à terme à la demi-heure et au quart d'heure pour les RER, avec un système de correspondances assuré dans les principales gares du pays (concept Rail 2000).

Le Service d'attribution des sillons doit avoir en pratique un champ d'activité limité aux trains des marchandises. Le libre-accès au réseau ferroviaire européen est indispensable au développement du transport des marchandises par le rail et à l'amélioration de sa compétitivité vis-à-vis du trafic routier.

2. **Interopérabilité du réseau ferré européen** : Le Conseil d'Etat est favorable à la standardisation des normes au niveau européen pour assurer la circulation des trains au travers des frontières nationales.
3. **Appels d'offre pour le transport régional des voyageurs par autobus** : Le Conseil d'Etat admet l'opportunité d'établir des bases légales fixant un cadre pour d'éventuels appels d'offre pour des prestations de trafic régional des voyageurs par autobus. Il s'oppose en revanche à ce que cette procédure d'appels d'offre pour les lignes de bus du trafic régional devienne obligatoire pour les cantons, ce qui n'est pas clair dans le projet de législation.

Ce dernier montre la complexité de la mise au concours des services de transport publics régionaux d'autobus et les conséquences qui en résultent. Il omet néanmoins de traiter de la problématique des avenants au contrat de base qui interviendront nécessairement sur une période contractuelle de 5 à 10 ans, des clauses d'indexation des coûts et des recettes ainsi que des marges bénéficiaires qui reviendraient à l'opérateur.

Le Conseil d'Etat souligne que des appels d'offre pour le transport régional des voyageurs par autobus représentent une charge de travail importante pour les services cantonaux concernés non seulement lors de la phase d'appel d'offres, mais aussi en phase d'exploitation. Les cantons devront assurer la coordination entre les opérateurs des transports publics urbains et régionaux.

Enfin, même avec une législation améliorée, les domaines de litiges restent nombreux notamment concernant le sort du personnel des entreprises qui perdent le marché (transfert avec un nouveau contrat et de nouvelles conditions de travail, cas échéant plus défavorables) ou encore concernant la reprise des équipements et installations (autobus, garages d'autobus, distributeurs à billets, abribus, etc.) par l'entreprise qui a emporté le marché.

4. **Financement des services de protection** : le Conseil d'Etat approuve la proposition visant à financer par les entreprises suisses d'infrastructure ferroviaire les

services de protection assurés par les cantons. Leur coût global est estimé à 3 millions de francs par année.

Réponse du Conseil d'Etat aux questions :

1. Accès non discriminatoire au réseau :

1.1 Approuvez-vous la solution proposée d'une institution de droit public visant à garantir un service d'attribution des sillons?

Pour satisfaire les exigences de l'Union européenne, le Conseil d'Etat admet que la société Sillon SA devienne un établissement public de la Confédération et que cette dernière reprenne les parts détenues par les opérateurs au sein de la société actuelle. Il convient toutefois d'examiner la possibilité d'intégrer cette structure au sein de l'Office fédéral des transports.

Le gouvernement cantonal estime indispensable de limiter les missions confiées à cet établissement, fixées dans le projet, à l'article 9, chiffre 1 :

« *Le service d'attribution des sillons assure l'accès non discriminatoire au réseau suisse à voie normale. Il est notamment chargé:*

- a. d'établir l'horaire annuel du réseau sur la base des projets d'horaire des entreprises ferroviaires;*
- b. d'analyser les goulets d'étranglement connus et prévisibles lors de l'attribution des sillons et de proposer des mesures visant à augmenter la capacité de l'infrastructure;*
- c. d'attribuer les sillons ferroviaires;*
- d. de définir le prix du sillon selon l'article 9o »*

La responsabilité d'établir l'horaire annuel doit rester de la compétence des gestionnaires d'infrastructure, d'entente avec l'opérateur de transport. Le gestionnaire de l'infrastructure doit être responsable de la planification des horaires et de leur respect dans l'exploitation. Avec le modèle proposé, c'est une troisième couche, voire même une quatrième en tenant compte de l'OFT, qui est mise en place avec la perspective d'un alourdissement bureaucratique et surtout de la déresponsabilisation des gestionnaires de l'infrastructure.

Les missions figurant en lettre b) relèvent du DETEC et de l'OFT avec l'appui des entreprises de chemins de fer : il s'agit de mettre en œuvre rapidement le projet Rail 2030.

L'attribution des sillons ferroviaires prévue en lettre c) doit se limiter essentiellement aux trains marchandises, voire à la circulation de trains spéciaux. Dans ce contexte, le champ d'intervention du Service d'attribution des sillons concerne les lignes interopérables à écartement normal (cf projet d'article 23a).

Les trains voyageurs des Grandes lignes et du Trafic régional voyageurs circulent en effet selon un horaire cadencé avec des correspondances assurées aux principales gares. L'objectif est d'assurer à terme une cadence à la demi-heure et au quart d'heure sur les lignes RER. Les études d'horaire en cours avec les CFF, par exemple pour le concept Romandie 2014, montrent la complexité de la planification, tout en tenant compte des objectifs des cantons concernés. On ne voit ainsi pas pour les trains

voyageurs l'utilité du Service d'attribution de sillons, alors qu'il n'existe aucune marge de manœuvre.

Enfin, dans la mesure où l'article 9, lettre o, chiffre 4, confie à l'OFT la responsabilité de définir les règles de calcul du prix du sillon, on ne comprend pas le rôle du Service dans la définition du prix du sillon mentionné dans la lettre d) ci-dessus.

En résumé, il convient de limiter les missions de Sillon Suisse SA aux obligations découlant des accords passés avec l'Union européenne, notamment en matière d'attribution des sillons pour les trains marchandises. La structure actuelle suffit : elle est formée de quelques collaborateurs sans qu'il ne soit nécessaire de créer une nouvelle administration d'une quarantaine de personnes.

Le projet de message affirme que ce nouveau service s'autofinance, mais concrètement ces charges seront à charge des opérateurs de transports, notamment du trafic régional voyageurs, lui-même financé par les cantons.

1.2 Des tiers qui ne sont pas des entreprises ferroviaires doivent-ils avoir la possibilité de commander des sillons?

Nous ne voyons pas d'objection à ce que des sillons soient attribués à des tiers. Il s'agit notamment dans le domaine des marchandises d'entreprises (transport organisé pour compte propre, entreprise de logistique) qui n'assurent pas elles-mêmes la prestation de transport, mais la sous-traitent à un opérateur ferroviaire disposant des autorisations nécessaires pour circuler sur les réseaux concernés.

1.3 Êtes-vous d'accord avec les nouveaux rôles et le transfert des tâches régulatrices que cela implique afin de garantir l'accès au réseau non discriminatoire?

Ainsi que l'avons indiqué en réponse à la question 1.1, nous ne sommes pas d'accord avec le nouveau rôle et les nouvelles missions de Sillon Suisse, telles que proposées dans le projet de loi.

2. Interopérabilité des chemins de fer :

2.1 A votre avis, la liste des lignes interopérables (annexe 1) contient-elle toutes les lignes qui entrent en ligne de compte pour l'application des directives sur l'interopérabilité?

L'annexe 1 incorpore les lignes suivantes interopérables desservant le territoire vaudois s'intégrant dans le système ferroviaire européen conventionnel (p. 41 et 84) :

- La Plaine - Genève - Lausanne - St. German - Brigue (- Iselle)
- Lausanne - Bussigny - Daillens - Vallorbe (- Frasnè)
- Olten - Oensingen - Soleure - Bienne - Yverdon - Daillens et Bussigny – Denges
- Lausanne - Fribourg – Berne

Ces lignes correspondent aux principaux axes CFF desservant le territoire vaudois. On peut se poser la question de savoir s'il convient d'intégrer dans ce réseau interopérable les lignes à écartement normal de la Broye et celle du Vevey – Chexbres.

2.2 Voyez-vous des arguments pour ou contre l'établissement par la Confédération d'un service d'évaluation de la conformité? Quels avantages et désavantages y seraient liés du point de vue de l'économie d'exploitation et de l'économie globale?

Il nous est difficile de nous prononcer dans un domaine technique qui ne relève pas directement des activités du canton. Il convient de mettre en place la solution qui permette d'atteindre les objectifs au coût le plus bas possible et surtout d'éviter les « doublons ».

3. Appels d'offres dans le domaine des bus :

3.1 Êtes-vous favorables à la nouvelle possibilité selon laquelle, après expiration d'une concession, il est possible de décider si l'on souhaite mettre au concours une offre du domaine des bus et conclure une convention à long terme avec l'entreprise adjudicataire ou si l'on souhaite laisser l'offre soumise à la procédure de commande traditionnelle?

Ainsi que nous l'avons indiqué dans le résumé, nous sommes favorables à l'élaboration de bases légales fixant un cadre à d'éventuels appels d'offre pour des prestations de trafic régional des voyageurs par autobus.

En revanche, les projets de dispositions qui nous sont présentées manquent de clarté et doivent être considérablement retravaillées.

Nous nous opposons à ce que la procédure d'appel d'offres devienne obligatoire pour les cantons, ce qui n'est pas clair dans le projet.

La formulation de la question 3.1 entretient du reste cette confusion. Nous sommes ainsi favorables à laisser l'offre soumise à la procédure de commande traditionnelle, à savoir une procédure bisannuelle de commande avec le même opérateur, même en cas de renouvellement de concession.

Nous admettons également « la nouvelle possibilité selon laquelle, après expiration d'une concession, il est possible de décider si l'on souhaite mettre au concours une offre dans le domaine des bus ». Nous partons toutefois de l'idée qu'il s'agit bien d'une possibilité et non d'une obligation !

Il convient de relever qu'il est impossible pour une période contractuelle de 5 à 10 ans de figer une offre de transport public, et en particulier pour un service d'autobus régional. La structure nationale de l'horaire peut se modifier et les besoins de transport évoluer.

Le projet omet de traiter la problématique des avenants au contrat de base qui interviendront nécessairement, des clauses d'indexation des coûts et des recettes ainsi que des marges bénéficiaires qui reviendraient à l'opérateur.

Il faut s'attendre à de nombreux avenants qui seront source de discussions fastidieuses, ce d'autant plus que les opérateurs auront pour objectif prioritaire de préserver leurs marges bénéficiaires.

C'est la raison pour laquelle nous estimons que l'appel d'offres doit constituer une procédure exceptionnelle en cas d'insatisfaction vis-à-vis de l'opérateur en place.

3.2 Jugez-vous les deux nouveaux instruments «convention à long terme» et «planification des appels d'offres» utiles pour le domaine des bus?

Il nous paraît difficile d'établir des conventions à long terme (art. 33h nouveau), sans introduire de nombreux paramètres d'indexation que ce soit des charges ou encore de recettes sur une période de 5 à 10 ans (voir ci-dessus). Le système actuel basé sur des offres établies selon la comptabilité analytique présente une grande transparence quant à l'affectation des contributions publiques.

L'instrument « planification des appels d'offre » est difficile à comprendre dans le texte français (art. 33 i nouveau).

3.3 Estimez-vous qu'il est judicieux de régler l'octroi / le renouvellement de la concession et l'adjudication dans une seule et même décision?

Il s'agit de deux décisions juridiques distinctes avec des obligations différentes. L'octroi d'une concession et sa procédure relèvent exclusivement de la Confédération.

L'adjudication relèverait d'une décision conjointe de la Confédération et les cantons.

4. Financement des services de protection :

4.1 Partagez-vous notre avis sur le principe selon lequel les gestionnaires d'infrastructure doivent participer aux frais de mise à disposition des services de protection ?

Le Conseil d'Etat est favorable à cette proposition.

* * *

En vous remerciant de votre attention et restant à votre disposition, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Conseiller fédéral, Mesdames et Messieurs, l'expression de notre considération très distinguée.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LE PRESIDENT



Pascal Broulis

LE CHANCELIER



Vincent Grandjean

Copies

- Service de la mobilité
- Office des affaires extérieures