

Département fédéral de l'environnement,  
des transports, de l'énergie et de la communication  
Madame la Conseillère fédérale Doris Leuthard

Berne, le 29 janvier 2016

### **Prise de position: Consultation sur l'Organisation de l'infrastructure ferroviaire (OIF)**

Madame la Conseillère fédérale,

Votre Département, le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC), mène une consultation sur l'Organisation de l'infrastructure ferroviaire (OIF). L'Office fédéral des transports (OFT) nous a confirmé par courrier du 1<sup>er</sup> octobre 2015 que la position des cantons sur l'OIF serait prise en compte jusqu'à fin janvier 2016. Nous vous remercions pour cette prolongation de délai, qui nous a permis de rédiger une prise de position consolidée.

#### **1. Remarques générales**

Sur la base des retours reçus des cantons, nous vous soumettons pour commencer les remarques suivantes, d'ordre général et revêtant à nos yeux une importance centrale.

##### *1. Beaucoup de chantiers, pas de concept global*

Le trafic ferroviaire et les transports publics connaissent un grand nombre de chantiers: législation FAIF, législation sur le transport de marchandises, tarification de la mobilité, OIF, etc. Certains de ces changements législatifs souhaités sont tout-à-fait judicieux. Toutefois, du point de vue de la CTP, un concept global coordonné, garant de cohérence, fait défaut. Un tel concept devrait notamment mettre en évidence les réformes nécessaires, leurs interconnexions et les étapes concrètes permettant d'atteindre les objectifs fixés. En l'absence d'un concept global, il est difficile de définir dans quel cadre plus large s'inscrit l'OIF. L'acceptation du projet faiblit – dès que ce dernier sort des limites de l'infrastructure ferroviaire.

**Exigence 1: les cantons exigent un concept global pour les réformes en cours dans le domaine des transports publics – un argument qu'ils ont déjà fait valoir dans le cadre du processus de réforme du TRV.**

## 2. Concentration sur l'infrastructure ferroviaire

Le projet traite plusieurs aspects n'ayant pas de lien direct avec l'«Organisation de l'infrastructure ferroviaire». Contrairement aux contenus rattachés initialement à OBI, ces éléments rajoutés n'ont pas été discutés et élaborés au préalable au sein d'un cercle élargi. Cela se ressent au niveau de la qualité et du degré d'élaboration des textes de loi et d'ordonnance ainsi que des commentaires y afférents. Ces aspects ne satisfont pas aux exigences de précision et ne sont donc pas prêts aux fins de décision.

### a. Maîtrise de système dans le domaine des transports

Désormais l'OFT pourrait donner mandat pour des maîtrises de systèmes concernant l'ensemble du domaine TP – et pas seulement l'infrastructure. Autrement dit, la Confédération serait habilitée à mandater une entreprise ou un tiers non défini dans le projet pour adjuger des tâches d'ordre supérieur, dans le domaine de la vente ou de la tarification par exemple. Certes, il y a de quoi se réjouir si le développement des systèmes partiels se fait de manière coordonnée et si des solutions largement applicables voient le jour. Mais le projet ne prévoit aucun droit de participation pour les cantons, alors même que ces derniers mettent à disposition la majeure partie des ressources financières pour le trafic régional et local. Supposons que la Confédération fasse développer de nouveaux systèmes ayant un impact sur les recettes tarifaires : cela pourrait avoir des répercussions directes sur le financement des TP et, par là-même, sur les cantons. La constellation est par ailleurs problématique, car les gestionnaires de système désignés n'assureraient aucune responsabilité financière en matière de développement. En outre, les conséquences (financières) de cette nouvelle réglementation pour les cantons sont très difficiles à évaluer. Le projet ne dispose pas de scénarios ou de modèles mettant en évidence dans quelle mesure les maîtrises de systèmes vont se répercuter sur les transports dans les cantons. Enfin, les conditions préalables à l'introduction de maîtrises de systèmes ne sont pas claires.

**Exigence 2: La CTP juge la section sur les maîtrises de systèmes non aboutie. La CTP estime impératif de préciser l'organisation des maîtrises de systèmes dans le domaine «Transport» en concertation avec les cantons. Il convient donc de renoncer aux modifications correspondantes des normes légales dans le domaine Transport dans le cadre de l'OIF.**

### b. Droits des passagers

Le projet traite par ailleurs de thèmes étrangers à l'infrastructure : transport de vélos et responsabilité en cas de blessure ou de décès d'un voyageur. Diverses questions se posent en termes de praticabilité et d'utilité des droits des passagers nouvellement planifiés (cf. également les réponses aux questions 12 et 13).

**Exigence 3: en raison du nombre important de questions encore ouvertes, le Comité de la CTP estime judicieux de découpler du projet OIF les droits des passagers nouvellement planifiés ou de définir leur application plus clairement.**

### 3. Coûts induits inconnus

Les cantons déplorent l'absence d'une présentation claire des possibles coûts induits, auxquels il faut s'attendre du fait des modifications législatives prévues.

**Exigence 4: La CTP propose que l'Organisation de l'infrastructure ferroviaire n'engendre pas de coûts induits pour les cantons. Il conviendrait par ailleurs de mettre en évidence les coûts induits auxquels il faut s'attendre sur la base du projet (surcharge organisationnelle, dédommagements, risque de frais de recours) et de préciser qui prendra en charge ces coûts.**

### 4. Maîtrises de système dans le domaine de l'infrastructure: implication des cantons

La maîtrise de système dans le domaine de l'infrastructure n'est pas contestée; elle est à même de favoriser des prestations efficaces et une réduction des coûts. Le Comité de la CTP tient toutefois à souligner le fait qu'un développement de système coordonné dans le domaine de l'infrastructure est susceptible d'avoir des répercussions également sur le trafic régional et d'agglomération – un domaine de transports pris en charge totalement ou en partie par les cantons. Par voie de conséquence, nombre de maîtrises de systèmes risquent d'avoir des conséquences financières pour les cantons.

**Exigence 5: le Comité de la CTP propose d'octroyer aux commanditaires du trafic régional et local un droit paritaire de participation aux décisions lors de l'attribution de maîtrises de systèmes. En outre, il importe de mettre en évidence les coûts induits.**

## **2. Catalogue de questions**

### **Objectifs**

#### 1. Approuvez-vous l'objectif général du projet visant à réduire les risques de discrimination?

Le système actuel d'infrastructure ferroviaire renferme des risques théoriques de discrimination dans la mesure où le service d'attribution des sillons est aux mains d'entreprises ferroviaires. Pour l'instant ces potentiels de discrimination ne sont pas exploités. Toutefois, avec la tendance à la hausse de l'intensité de la concurrence, la probabilité de discriminations est susceptible d'augmenter. C'est pourquoi nous approuvons l'objectif général du projet, même s'il convient de soulever la question suivante : la réduction visée des potentiels théoriques de discrimination ne va-t-elle pas entraîner une hausse des coûts du système de chemin de fer ainsi qu'une baisse des capacités de l'infrastructure ferroviaire du fait de la création de réserves et de couvertures de risques supplémentaires. Ainsi, comme mentionné dans les remarques formulées au début du présent courrier, nous demandons que soit dressée une liste des coûts escomptés pour les communes, les cantons et la Confédération. Le fait de cantonner la nouvelle organisation du service d'attribution des sillons au réseau à voie normale nous semble judicieux.

2. Voyez-vous d'autres mesures qu'il faudrait mettre en œuvre afin de diminuer les risques de discrimination?

Non.

**Mesures**

Service d'attribution des sillons (SAS)

3. Approuvez-vous le projet visant à renforcer et à établir le service d'attribution des sillons en tant qu'institution fédérale?

Les décisions de Sillon Suisse SA sont très bien acceptées, ce qui laisse supposer qu'elle n'exploite pas son potentiel de discrimination. Pour autant, des mesures susceptibles de réduire ce potentiel théorique de discrimination sont les bienvenues. La création d'un service indépendant d'attribution des sillons (SAS) en fait partie. C'est pourquoi la CTP se félicite du projet de mise sur pied d'un service d'attribution des sillons en tant qu'établissement fédéral indépendant, à l'instar de la FINMA ou de l'IFSN. Les tâches incombant à un service d'attribution des sillons – à l'exception de l'encaissement – ne doivent toutefois pas être étendues. Le SAS doit veiller exclusivement à une attribution non discriminatoire. La planification des sillons et l'établissement des horaires du réseau notamment doivent, du point de vue de la CTP, continuer à relever de la compétence du GI. En effet, supposons que le SAS veuille optimiser de manière compétente les horaires en concertation avec les cantons et entreprises de transport concernés : il aura alors besoin d'une structure régionale à large représentation. Le SAS tel qu'il est esquissé dans le rapport de procédure de consultation ne dispose pas d'une telle structure. Par ailleurs, il y a risque de confusion des rôles à la division Infrastructure des CFF, si les tâches de planification devaient lui être déléguées par le SAS. Comment CFF Infrastructure, qui a des intérêts propres, pourrait-elle travailler comme bureau d'ingénieurs indépendant sur mandat de l'OFT? Des décisions inconfortables vis-à-vis des cantons risqueraient d'être « transférées » au mandant. En outre, qui serait responsable des étapes de planification sur le plan de la méthode et du contenu ? Il convient de faire en sorte que les GI conservent leur responsabilité en matière de planifications.

4. Êtes-vous d'accord sur l'idée de transférer l'encaissement de la redevance d'utilisation des sillons sur le service d'attribution des sillons?

Oui, à condition de reprendre les ressources actuelles des GI, afin de ne pas entraîner une surcharge pour les cantons / les commanditaires.

Maîtrise de système

5. Estimez-vous que la concrétisation proposée des maîtrises de systèmes afin d'augmenter la transparence est suffisante ou va trop loin ?

Le réseau ferroviaire suisse, dense et exploité par divers acteurs, doit rester « perméable ». Par exemple, des trains de différentes entreprises de transport doivent pouvoir circuler sur les tronçons les plus variés. A cet égard, les maîtrises de systèmes (le développement coordonné de systèmes) sont utiles dans la mesure où elles favorisent l'efficacité des prestations et permettent de faire des économies. Les maîtrises de systèmes seront organisées soit par la branche elle-même, soit par les pouvoirs publics. Les deux options peuvent conduire au but recherché. Il convient donc de décider au coup par coup pour

chaque maîtrise de système si, en l'occurrence, une solution fournie par la branche ou un mandat des pouvoirs publics serait le plus approprié. Afin de tenir compte de cet aspect, la CTP demande que le rôle des pouvoirs publics soit précisé davantage à l'art. 37 al. 1 LCdF. Il y a lieu de montrer qu'une maîtrise de système permet de réaliser des économies par rapport à plusieurs systèmes en concurrence dans un cas concret. Il importe par ailleurs de clarifier entre commanditaires concernés, avant d'octroyer une maîtrise de système, si cette dernière ne risque pas d'entraver des innovations judicieuses. Enfin, lors de la mise en œuvre, il convient de veiller à ne pas aboutir à des situations de monopole prononcé ou à ce que le commanditaire soit trop dépendant du gestionnaire de système.

6. Considérez-vous que les droits de participation prévus (réglementation par contrat, Management Board, autorités de recours) pour toutes les parties concernées sont suffisants ou vont trop loin ?

Les droits de participation prévus sont en principe appropriés. Il convient toutefois de se demander pourquoi toutes les entreprises concernées devraient participer. En outre, la CTP fait observer qu'un développement coordonné des systèmes dans le domaine de l'infrastructure est susceptible d'avoir des répercussions sur les trafic régional et d'agglomération. Ce secteur des transports est en partie ou entièrement à la charge des cantons (cf. les remarques d'introduction). Par conséquent, plus d'une maîtrise de système aura probablement des conséquences, en termes de coûts notamment, pour les cantons. C'est la raison pour laquelle la CTP exige qu'un droit de regard et de participation soit accordé aux commanditaires du trafic régional et local en matière d'octroi de maîtrises de systèmes et que le projet soit adapté en conséquence à l'art. 37 LCdF. Il serait contraire à l'esprit de la tâche commune Confédération–cantons–communes dans le domaine des TP, si l'OFT pouvait attribuer des tâches systémiques de manière autonome – d'autant que les cantons cofinancent de manière significative l'infrastructure ferroviaire par leurs contributions annuelles au FIF. A ce propos, nous nous permettrons de prendre directement contact avec le service juridique de l'OFT, en vue d'une proposition de formulation sur cette thématique.

7. Quelle est votre position sur l'introduction de maîtrises de systèmes dans le domaine « Transport » ?

Comme indiqué en introduction, les cantons rejettent l'organisation prévue pour les maîtrises de systèmes dans le domaine «Transport». La formulation prévue à l'art. 18a LTV<sup>nouvelle</sup> pourrait revenir à donner à la Confédération un blanc-seing. La Confédération pourrait dorénavant confier à des tiers des tâches d'ordre supérieur dans le domaine du transport des voyageurs (tâches systémiques) ; les cantons seraient exclus de ce processus, alors même qu'ils assument 50% des coûts du trafic régional et près de 100% de ceux du trafic local (en partie avec les communes). Les conséquences éventuelles des maîtrises de systèmes en termes de finances ne sont pas prévisibles pour les cantons ; elles devraient figurer dans le projet. Sur ce point le projet n'est pas abouti et ne peut servir de base à une prise de décision.

Si, contre toute attente et malgré les réserves fondamentales émises, le DETEC devait vouloir octroyer des maîtrises de systèmes également dans le domaine des transports, une adaptation au sens d'une proposition subsidiaire serait incontournable : l'art. 18a, al. 1 LTV devrait être modifié comme suit:

L'OFT peut, *en concertation avec les commanditaires des transports publics*, confier des tâches d'ordre supérieur qui entrent dans le champ d'application de la présente loi (tâches systémiques) à des tiers, si cela permet d'augmenter l'efficacité ou l'interopérabilité, ou de parvenir à des solutions uniformes pour la clientèle.

Il faudrait par ailleurs, dans le cadre d'un nouveau processus d'élaboration, définir clairement à quelles conditions les maîtrises de systèmes dans le domaine «Transport» entrent en ligne de compte et quels objectifs elles poursuivent. Il ne ressort clairement ni des modifications légales proposées ni du rapport explicatif en quoi consistent les tâches d'ordre supérieur (art. 18a al. 1 LTVnouvelle) et qui entre dans la catégorie des «tiers» (même endroit) susceptibles d'être mandatés pour une maîtrise de système. En un mot: divers travaux préliminaires sont encore nécessaires. C'est pourquoi il conviendrait de dissocier cette partie, comme mentionné en introduction, et de la traiter séparément.

8. A votre avis, est-il judicieux de donner aux entreprises de transport ferroviaire bénéficiant de l'accès au réseau un droit à l'information et un droit de participation lors des décisions d'investissement des gestionnaires d'infrastructure ?

La CTP est d'avis que l'obligation d'informer des gestionnaires d'infrastructure est suffisante ; elle estime qu'il vaudrait mieux renoncer à un droit de participation. L'obligation d'informer doit être applicable non seulement vis-à-vis des entreprises de transport, mais aussi à l'égard des cantons. Si le droit de participation proposé devait être retenu, il importerait alors d'accorder impérativement aux cantons qui contribuent largement à FAIF un droit de participation similaire – d'autant que de telles décisions d'investissements ont une répercussion sur l'aménagement de l'offre. Nous déconseillons d'envisager un droit de participation susceptible de donner lieu à un pourvoi devant une instance de recours. Il serait particulièrement choquant qu'une ETF puisse influencer ou modifier a posteriori les conventions de prestations quadri-annuelles passées entre les gestionnaires d'infrastructures et la Confédération.

9. A votre avis, est-il judicieux de donner aux entreprises de transport ferroviaire bénéficiant de l'accès au réseau un droit à l'information et un droit de participation lors de l'établissement des horaires ?

Oui, un droit à l'information et à la participation des ETF lors de l'établissement de l'horaire peut être approprié, à condition que cela n'entraîne pas un déplacement des priorités dans l'attribution des sillons et/ou ne rallonge pas les procédures. En outre, il devrait être possible d'impliquer uniquement des ETF et des associations sélectionnées. Cela devrait s'appliquer notamment au marché du transport de marchandises, où il convient de tenir compte d'un grand nombre d'ETF en relation avec l'établissement de l'horaire. Le but devrait être de trouver des partenaires fiables à long terme, capables de représenter les intérêts de la branche.

10. Des droits de participation sont-ils nécessaires dans d'autres domaines ou faut-il d'autres instruments afin de renforcer la non-discrimination dans le transport ferroviaire suisse ?

Oui. Les droits de participation doivent être étendus à la planification des chantiers et des travaux. En relation avec cette question, la CTP souhaite par ailleurs souligner que les mesures destinées à favoriser la non-discrimination ne doivent ni augmenter les coûts de l'infrastructure ni réduire les capacités.

## Commission d'arbitrage dans le domaine des chemins de fer

### 11. Estimez-vous qu'il est judicieux de renforcer la Commission d'arbitrage dans le domaine des chemins de fer ?

La CTP se félicite de la création de RailCom avec possibilités de sanctions et, par là-même, du renforcement de la Commission d'arbitrage. Pour autant, il y a lieu de faire remarquer que l'actuelle Commission d'arbitrage a été peu sollicitée, étant donné les rares discriminations qui ont pu être observées. La CTP est donc d'avis qu'à l'heure actuelle, il n'est ni utile ni souhaitable de charger la Commission d'arbitrage de tâches supplémentaires. Les gestionnaires d'infrastructure (GI) et le service d'attribution des sillons (SAS) ne doivent pas être mis à contribution pour des clarifications, des contrôles ou des rapports complexes, par exemple ; RailCom ne doit pas non plus se voir imposer des tâches de surveillance permanentes ou des contrôles systématiques.

## Droits des passagers

### 12. Approuvez-vous l'extension des droits des passagers dans le transport ferroviaire ?

Le projet aborde également le transport de vélos, le dédommagement en cas de retard ou encore la responsabilité en cas de blessure ou de décès d'un voyageur. Cette extension des droits des passagers n'a pas de lien direct avec l'organisation de l'infrastructure ferroviaire. Par ailleurs, diverses questions se posent en termes de praticabilité et d'utilité des droits des passagers nouvellement planifiés. Premièrement, à notre avis, les droits des passagers prévus dans la loi vont – en comparaison avec le principal concurrent, le transport individuel motorisé – bien au-delà de l'objectif. Concrètement, on est en droit de se demander pourquoi, en cas de blessure ou de décès de passagers, les entreprises ferroviaires devraient, sans référence à la notion de faute, effectuer des avances de fonds immédiates ? Deuxièmement, il sera pratiquement impossible de communiquer les nouveaux droits des passagers si – comme le prévoit l'OFT et comme le salue la CTP – le trafic régional est exclu de l'extension des droits des passagers. Sur un grand nombre de lignes ferroviaires il y a deux trains par heure qui circulent exactement à la même vitesse, sans être rattachés au même trafic : l'un fait partie du trafic régional, l'autre du TGL. Dans ce cas, impossible d'expliquer aux passagers pourquoi ils auraient davantage de droits en voyageant dans un train plutôt que dans l'autre. Il se pose également la question de savoir comment interpréter l'art. 21 al. 2 («Lorsqu'un retard d'au moins 60 minutes ne donne pas lieu au remboursement du billet, le voyageur par chemin de fer peut, sans perdre son droit au transport, exiger une indemnisation de l'entreprise ferroviaire.»). Un autre point n'est pas clair : quelles sont les circonstances qui excluent la responsabilité de l'ET ? Des perturbations de l'exploitation dues à des «accidents de personnes», des oiseaux, une chute de pierres, etc. ? Ces exemples mettent en évidence la nécessité de mener encore un débat approfondi. En raison du nombre important de questions encore ouvertes, le Comité de la CTP estime judicieux de dissocier du projet OIF le droit des passagers nouvellement planifié ou d'examiner en détail dans quelle mesure il est vraiment indispensable.

13. Estimez-vous que l'extension simultanée des droits des passagers dans le transport international grandes lignes par bus est nécessaire et judicieuse ?

Nous pensons qu'en principe les que règles en vigueur pour le trafic ferroviaire international devraient être également applicables au transport grande distance par bus. Ici aussi, la CTP suggère de soumettre les modifications proposées à un examen encore plus approfondi.

**Autres questions**

Conséquences

14. Outre les effets (pour la Confédération, les cantons, les communes, l'économie nationale, etc.) mentionnés dans le projet mis en consultation, voyez-vous d'autres effets qu'il faudrait mentionner ?

Non. Les cantons partent du principe que – comme cela a été annoncé oralement –e la part des coûts de surveillance incombant aux entreprises concernées sera, conformément au projet, modérée.

**Autres remarques**

15. Avez-vous des remarques à formuler sur les autres thèmes du projet mis en consultation (modification d'autres lois) ?

Non.


16. Certains thèmes ont-ils été trop peu pris en considération ?

Non.

Veillez agréer, Madame la Conseillère fédérale, nos meilleures salutations.

**Conférence des directeurs cantonaux  
des transports publics CTP**

Le président



Matthias Michel

La secrétaire générale



Christa Hostettler

Copie : à tous les cantons