



Gewerkschaft des Verkehrspersonals
Syndicat du personnel des transports
Sindacato del personale dei trasporti

Secrétariat central du SEV
Steinerstrasse 35
Case postale 1008
3000 Berne 6

Téléphone +41 31 357 57 57
info@sev-online.ch
www.sev-online.ch/fr/

Simon Burgunder
Ligne directe +41 31 357 57 24
Tél. portable +41 76 603 57 93
simon.burgunder@sev-online.ch

Département fédéral de l'environnement,
des transports, de l'énergie
et de la communication (DETEC)
Monsieur le Conseiller fédéral Röstli
3003 Berne

Berne, le 14 février 2024
MAH/SIB

Mandat de négociation avec l'UE: prise de position du SEV à titre de consultation

Monsieur le Conseiller fédéral Röstli,
Mesdames les Conseillères fédérales, Messieurs les Conseillers fédéraux,

Nous vous remercions de nous donner la possibilité de prendre position sur le projet de mandat de négociations avec l'UE.

Le SEV œuvre pour des conditions de travail équitables et des normes sociales progressistes dans les transports publics. Nous prônons les valeurs fondamentales suivantes: partenariat social effectif et fiable, solidarité, justice sociale, égalité et démocratie. Celles-ci représentent notre boussole dans l'action que nous menons. Nous nous engageons en faveur d'une société juste, sociale et ouverte, en Suisse comme en Europe. Les trains connectent depuis toujours les personnes et les sociétés entre elles, au-delà des frontières. Nous aspirons à garantir la fiabilité, la performance et le bon fonctionnement du système de transports publics tant en Suisse que dans toute l'Europe. Dans cette optique, nous coopérons étroitement avec nos homologues européens et prenons également une part active au dialogue social européen au sein de la direction générale de la mobilité et des transports (DG MOVE). Les transports publics font partie des solutions à la crise climatique mondiale.

Le SEV favorable à l'Europe, mais pas à n'importe quel prix!

Le SEV admet que d'un point de vue tant économique que politique, les relations avec l'UE sont d'une importance capitale pour la Suisse. Il est indispensable d'entretenir des relations stables, amicales et solides avec l'UE pour la prospérité de la Suisse. Le SEV soutient également la voie bilatérale. Dans le domaine du transport ferroviaire, une coopération étroite avec l'UE s'avère primordiale dans l'intérêt de la Suisse, et pas seulement pour les liaisons transfrontalières. La reconnaissance mutuelle des homologations, un système européen de protection des trains (ETCS) et de gestion du trafic ferroviaire (ERTMS) ou encore l'adhésion pleine et entière à l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer (ERA) sont essentiels pour le système ferroviaire, les entreprises de transport ferroviaire (ETF) et l'industrie ferroviaire en Suisse. Le SEV se déclare par conséquent favorable à une étroite coopération avec l'UE et ne rejette pas le principe même de négociations sur les transports terrestres. Le SEV estime qu'il est judicieux de développer le transport international de voyageurs (TIV) et d'améliorer globalement l'offre internationale en matière de transports.

Selon nous, la collaboration avec l'UE doit s'inscrire dans un objectif de préservation et d'amélioration du système suisse de chemin de fer. Une coopération s'avère donc principalement utile si la Suisse, autrement dit le système suisse de transports publics, et *in fine* les voyageurs, en tirent un avantage. Par ailleurs, il convient de s'assurer que la coopération avec l'UE n'entraîne pas de dégradation des conditions de travail et ne mette pas en danger la qualité et les acquis du système ferroviaire suisse.

Le système suisse de transports publics mise sur la coopération plutôt que sur la concurrence

La Suisse est championne d'Europe des voyages en train. Selon l'étude statistique menée par la LITRA¹, elle est leader aussi bien par le nombre de kilomètres parcourus par habitant que par le nombre de voyages en train par habitant, ce qui ne doit rien au hasard. Il en va du reste de même pour le fret ferroviaire, domaine dans lequel la Suisse figure dans le peloton de tête en comparaison européenne. La Suisse possède un système de transports publics bien développé, performant, solide et intégré. Ce système repose sur la coordination des entreprises autour de l'horaire cadencé avec des nœuds, sur l'intégration des tarifs au Service direct ainsi que sur une planification conjointe de l'offre à long terme². Sans oublier l'infrastructure de qualité, qui mérite elle aussi d'être mentionnée. Le financement solide et axé sur le long terme de l'infrastructure ferroviaire, assuré par le fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF), et le développement coordonné de l'infrastructure dans une vision à long terme, dans le cadre des programmes d'aménagement, garantissent le bon fonctionnement du réseau ferroviaire, lequel est indispensable à l'établissement de liaisons aussi denses et au maintien d'une cadence aussi soutenue que celles qui caractérisent la Suisse. Le système suisse de transports publics est donc un modèle de réussite. Le système ferroviaire en est le principal pilier. Sans des transports publics performants, l'infrastructure routière serait complètement saturée en Suisse; les transports seraient davantage individualisés et le transfert vers la route serait plus important.

En Suisse, le succès du système de transports publics repose sur la coopération entre les acteurs impliqués, que ce soit pour le financement, la planification ou encore la fourniture des prestations. Ce système coopératif s'articule autour des éléments majeurs que représentent notamment l'adjudication directe dans le secteur du transport ferroviaire, la concession unique ainsi que la maîtrise du système par les CFF en matière de trafic grandes lignes avec la participation de potentiels concurrents, l'attribution des sillons par une instance indépendante et le régime de concession. Ce sont ces atouts qui permettent d'assurer la coordination de l'offre en matière de transports publics ainsi que son développement judicieux et avantageux sur le plan économique. En trafic grandes lignes, le système coopératif permet une compensation entre les tronçons et lignes rentables et les tronçons et lignes non rentables³. C'est cette compensation inhérente au système qui permet de proposer une offre dense reposant sur une cadence soutenue en trafic ferroviaire grandes lignes. Enfin, les conditions de travail et les rapports entre les partenaires sociaux réglementés dans des conventions collectives de travail (CCT) apportent une contribution essentielle au succès du système de transports publics.

Les systèmes reposant sur la concurrence et la compétition à outrance vont à l'encontre de l'idée de coopération. Ils ne sont pas compatibles avec le système intégré de transports publics qui

¹ <https://litra.ch/fr/news/statistique-des-voyages-en-train-europe-2022/>

² Conseil fédéral: rapport sur le transport international de voyageurs (train/autocar). En exécution des postulats 14.3673 et 15.3707 (18 octobre 2017).

³ Conseil fédéral: la future organisation du marché pour le transport régulier et professionnel des voyageurs grandes lignes. En exécution du postulat 14.3259. P. 11.

caractérise la Suisse, en particulier le concept du Service direct. Par ailleurs, la concurrence autour de quelques lignes rentables sape l'équilibre économique qui prévaut pour le réseau grandes lignes dans son ensemble.

Cela signifie en substance que le SEV subordonne son soutien aux négociations avec l'UE sur les Bilatérales III, en particulier dans le domaine des transports terrestres, au versement de salaires suisses sur le sol suisse et à la définition de mesures véritablement efficaces à long terme pour la protection du système ferroviaire suisse contre les répercussions négatives que l'ouverture du marché du TIV pourrait induire. Jusqu'à présent, ces conditions ne sont toutefois pas remplies. Le concept de mise en œuvre d'une «ouverture contrôlée du TIV», élaboré par l'OFT, n'offre pas de protection efficace à long terme, aussi bien en ce qui concerne les conditions de travail que le système ferroviaire suisse tel que décrit ci-dessus.

Question fondamentale: ouverture du TIV ou protection du système ferroviaire?

Dans le cadre des discussions exploratoires menées avec l'UE, l'OFT a posé la question fondamentale de l'ouverture du TIV en vue du maintien de l'accord sur les transports terrestres sous sa forme actuelle. Selon l'OFT, il est impératif que la Suisse respecte désormais rapidement l'engagement de libéralisation de l'accès au marché du transport international de voyageurs⁴, inscrit dans l'accord sur les transports terrestres (ATT). En ce qui concerne le transport international de marchandises, la libéralisation de l'accès est intervenue avec les réformes des chemins de fer ¹5 et ²6, ce qui n'est pas le cas pour le TIV. La Suisse n'a jusqu'ici pas repris la directive 2012/34/UE établissant un espace ferroviaire unique européen⁷. En 2021, dans le rapport sur la future organisation du marché, le Conseil fédéral a logiquement pris la décision sensée de ne pas ouvrir le TIV et de s'en tenir au modèle de coopération existant⁸. L'OFT estime maintenant que l'abandon définitif de la libéralisation du TIV nécessiterait l'adaptation du champ d'application de l'accord sur les transports terrestres. À cet effet, le TIV devrait figurer explicitement dans cet accord à titre de dérogation, afin que le libre accès au marché ne s'applique pas à ce secteur. Or, étant donné que l'OFT craint la remise en question des dérogations existantes en cas d'ouverture de l'accord sur les transports terrestres, il entend impérativement empêcher toute modification de ce dernier. Voilà pourquoi l'OFT propose que les questions de la reprise dynamique du droit et de l'application des règles de l'UE en matière d'aides d'État au domaine des transports terrestres soient réglées dans des protocoles additionnels dans le cadre des négociations à venir.

Le SEV ne voit *a contrario* aucune nécessité immédiate d'ouvrir le TIV. La Suisse doit plutôt s'en tenir à la décision du Conseil fédéral de 2021 et s'abstenir d'accorder pour l'heure aux ETF de

⁴ Art. 1 Principes et objectifs généraux de l'ATT

(1) Le présent Accord entre la Communauté et la Suisse vise, d'une part, à libéraliser l'accès des Parties contractantes à leur marché des transports routier et ferroviaire des marchandises et des voyageurs de manière à assurer un écoulement plus efficace du trafic sur l'itinéraire techniquement, géographiquement et économiquement le plus adapté pour tous les modes de transport visés par l'accord et, d'autre part, à déterminer les modalités d'une politique coordonnée des transports.

(2) Les dispositions de l'accord et leur application sont fondées sur les principes de réciprocité et du libre choix du mode de transport.

(3) Les Parties contractantes s'engagent à ne pas prendre de mesures discriminatoires dans le cadre de l'application du présent Accord.

⁵ Cf. objet du Conseil fédéral 96.090; <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=19960090>

⁶ Cf. objet du Conseil fédéral 05.028; <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20050028>

⁷ Cf. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32012L0034&qid=1707813768615>

⁸ Cf. Conseil fédéral: la future organisation du marché pour le transport régulier et professionnel des voyageurs grandes lignes. En exécution du postulat 14.3259. P. 14.

l'UE un accès libre au TIV, sur la base du principe de réciprocité. La solution privilégiée doit viser le maintien du modèle en place, à savoir la mise en œuvre du TIV en coopération avec les CFF.

Il semble que dans la perspective des négociations qui s'annoncent avec l'UE, l'OFT reprenne d'anciennes propositions déjà rejetées par le Conseil fédéral et le Parlement. Le concept de mise en œuvre d'une «ouverture contrôlée du TIV», élaboré par l'OFT, tire sa substance des considérations présentées dans le rapport sur le transport international de voyageurs (train/autocar) de 2017. Une esquisse de ce concept figure dans ledit rapport⁹. Néanmoins, le rapport est contradictoire dans son estimation d'une possible ouverture du TIV. D'un côté, il est indiqué que les instruments existants de garantie des sillons permettraient de protéger suffisamment et sans discrimination le système suisse de cadence¹⁰, tandis que de l'autre, il est précisé que le fait que les ETF étrangères ne puissent assurer que des liaisons ferroviaires indépendantes en dehors du système de cadence, compte tenu de la priorité accordée au transport cadencé et du manque de sillons disponibles, engendrerait une inégalité de traitement entre les ETF suisses et étrangères qui contreviendrait au principe de non-discrimination¹¹. Le rapport n'apporte aucune réponse à la question cruciale de savoir si et comment il serait possible de mettre en application le transport cadencé, qui revêt un caractère prioritaire, sans discrimination. Il est également intéressant de noter la mention expresse dans le rapport, à plusieurs reprises, d'une certaine pression concurrentielle à laquelle les ETF actuelles devraient faire face en cas d'ouverture du marché, ce qui les amènerait à améliorer les liaisons ferroviaires internationales fournies dans le cadre de coopérations. Une éventuelle ouverture du marché est ainsi qualifiée de signal important à l'adresse des actuels acteurs du marché du TIV.¹² Le rapport ne fournit aucune information sur les conséquences d'une éventuelle ouverture du marché du TIV. Bien que le rapport parvienne plusieurs fois à la conclusion que le modèle de coopération présente des avantages de taille, il propose d'examiner l'éventualité d'une ouverture du TIV.

Le Conseil fédéral reprend cette proposition dans le rapport sur la future organisation du marché pour le transport régulier et professionnel des voyageurs grandes lignes de 2021. La liste des chances et des risques liés à une ouverture du TIV est dressée dans ce même rapport, avec une mise en balance des arguments. Dans son évaluation, le Conseil fédéral préconise finalement de ne pas ouvrir le marché et de continuer de miser sur le modèle de coopération en place dans le TIV.¹³

Ce rapport fournit pour la première fois une analyse de l'ouverture du TIV, laquelle recense et examine avec précision les opportunités ainsi que les risques qui en découlent. Les risques mis en avant englobent une altération de la qualité, une augmentation des conflits de sillons, une application insuffisante des normes sociales et la mise en péril des transports nationaux par le cabotage. L'OFT n'a publié aucun autre rapport sur les répercussions d'une ouverture du TIV, que ce soit avant ou après la phase des discussions exploratoires. Il manque donc une analyse approfondie des risques qui servirait de base de discussion. En outre, l'OFT s'est longtemps

⁹ Cf. Conseil fédéral: rapport sur le transport international de voyageurs (train/autocar). En exécution des postulats 14.3673 et 15.3707 (18 octobre 2017). P. 28 ss.

¹⁰ Cf. Conseil fédéral: rapport sur le transport international de voyageurs (train/autocar). En exécution des postulats 14.3673 et 15.3707 (18 octobre 2017). P. 31.

¹¹ Cf. Conseil fédéral: rapport sur le transport international de voyageurs (train/autocar). En exécution des postulats 14.3673 et 15.3707 (18 octobre 2017). P. 10 s.

¹² Cf. Conseil fédéral: rapport sur le transport international de voyageurs (train/autocar). En exécution des postulats 14.3673 et 15.3707 (18 octobre 2017). P. 11 et 27.

¹³ Cf. Conseil fédéral: la future organisation du marché pour le transport régulier et professionnel des voyageurs grandes lignes. En exécution du postulat 14.3259. P. 11 et 14.

fermement opposé au dialogue avec les partenaires sociaux. Au lieu de prendre en compte les préoccupations de la branche des transports publics ainsi que des syndicats et de tenter d'y répondre en apportant des éclaircissements détaillés sous la forme d'études ou d'avis de droit, l'OFT minimise à la fois les inquiétudes exprimées et les incidences à escompter d'une ouverture du marché.

Pour le SEV, la question fondamentale n'est pas de savoir s'il est judicieux ou non d'ouvrir le marché du TIV, mais comment préserver à long terme le système ferroviaire solide et fiable en place, de même que les conditions de travail du personnel des transports en Suisse, et comment se prémunir efficacement contre les effets négatifs en provenance de l'UE. Le concept de mise en œuvre d'une «ouverture contrôlée du TIV», établi par l'OFT, n'apporte aucune garantie incontestable de protection contre les conséquences négatives d'une ouverture du marché.

L'«ouverture contrôlée» ne garantit en aucun cas la protection efficace et sans faille du système de transports publics

Si le concept de mise en œuvre d'une «ouverture contrôlée» vise à protéger des éléments centraux du système ferroviaire suisse par l'incorporation, dans un protocole additionnel de l'ATT, de la priorité accordée au transport cadencé, de l'intégration des tarifs ainsi que de l'obligation d'obtenir une autorisation et du régime de concession au titre des restrictions applicables au libre accès au marché du TIV, il est impossible d'exclure l'apparition de lourdes conséquences négatives pour le système suisse de transports publics dans son ensemble, même avec ces restrictions. Impossible en particulier de surmonter l'incompatibilité de principe entre les systèmes ferroviaires suisse et européen. Nous estimons qu'une ouverture du marché du TIV induirait des risques impossibles à évaluer.

Voici donc un exposé détaillé des réserves que nous émettons vis-à-vis d'une telle ouverture «contrôlée» du marché:

- **Érosion de la coopération, même en trafic national, et exacerbation des conflits de sillons**
L'ouverture du marché du TIV – même restreinte – implique un changement de paradigme. Cette étape représente un changement de cap irréversible, tant au sein du système de transports publics suisse que dans les relations avec l'UE. L'ouverture du marché permet au système concurrent de l'UE d'avoir accès au système suisse intégré de transports publics, lequel était jusqu'ici fondé sur la coopération, ce qui se traduit par la subversion du système suisse de transports publics à long terme. L'accès de trains étrangers au système au réseau ferroviaire suisse attise la concurrence en lien avec les lignes rentables du TIV. Ce scénario débouche inévitablement sur une aggravation du manque de sillons, ce qui complique l'attribution des sillons, laquelle repose sur la coordination et la coopération. Les profits de certaines ETF sur les quelques lignes rentables sont en conflit direct avec l'optimisation du système global. Il faut dès lors s'attendre à une aggravation des conflits de sillons à moyen et long termes en cas d'ouverture du marché. Les chiffres liés aux conflits de sillons disponibles pour l'Autriche et l'Allemagne sont annonciateurs de l'évolution que l'on pourra observer en Suisse en cas d'ouverture du TIV sur le schéma proposé. Il est impossible de prédire la mesure de l'impact qu'aura le changement de paradigme sur les pratiques en matière d'adjudication en trafic grandes lignes national, sachant que des conflits apparaissent déjà entre les ETF, comme en témoignent les différends entre les CFF et le BLS.
- **Affaiblissement du système ferroviaire intégré par le cabotage**
L'ouverture du marché du TIV autorisera le cabotage d'ETF étrangères même en trafic ferroviaire national, ce qui créera également une situation de concurrence en trafic national. S'il est juste d'affirmer que selon la directive 2012/34/UE, l'objet principal d'une liaison ferroviaire en TIV doit être le transport de voyageurs sur un trajet international, les ETF ont également le droit de

transporter des voyageurs sur un trajet national¹⁴. Du point de vue des ETF, il est logique de tracer des lignes permettant de relier le plus de villes et de gares possible entre elles. Il est en effet dans leur intérêt économique de veiller à un bon remplissage des trains et donc de vendre plusieurs fois les places assises pour garantir leur occupation tout au long du trajet. Compte tenu de la configuration du réseau ferroviaire et de la géographie de la Suisse, il faut s'attendre à ce que les ETF étrangères ne circulent pas seulement jusqu'à Bâle, Zurich ou Genève, mais prolongent les itinéraires jusqu'à Berne ou Lausanne. Les trains peuvent en outre être assemblés et/ou divisés. Une ouverture du marché s'accompagne nécessairement de l'apparition de liaisons concurrentielles, même en trafic grandes lignes national, pour des raisons économiques et opérationnelles. Il ne semble pas complètement réaliste de penser que ces nouvelles liaisons indépendantes amèneront des voyageurs supplémentaires à emprunter les trains en circulation. Il est certain qu'une partie des voyageurs opèrerait une bascule, précisément en raison de considérations financières. L'extension de l'offre liée à l'arrivée sur le marché d'autres ETF, le tout combiné à une demande dont la hausse serait proportionnellement inférieure, ouvrirait logiquement la porte à la réduction des parts de marché des ETF jusqu'ici représentées dans le trafic grandes lignes. La concurrence visant à attirer les personnes sur les lignes nationales et internationales rentables de transport de voyageurs longue distance limiterait les possibilités de rendement des ETF suisses en trafic grandes lignes, ce qui aurait une incidence négative sur leur rentabilité.

- Dumping des prix en dépit de l'intégration tarifaire

Bien que le concept de mise en œuvre prévoie d'imposer l'intégration tarifaire pour l'accès au marché du TIV si les voyageurs sont transportés à l'intérieur des frontières suisses, les ETF doivent conserver toute latitude de fixer librement leurs prix¹⁵. Les ETF étrangères seraient donc tenues de prendre part au Service direct pour les transports soumis à concession¹⁶. Elles devraient dès lors accepter les billets d'autres ETF à bord de leurs trains, de même que les abonnements généraux et les abonnements demi-tarif ou encore les abonnements de parcours et les abonnements communautaires, alors que l'OFT indique dans ses dossiers que les billets dégriffés liés à des trains spécifiques seraient autorisés. Malgré l'intégration tarifaire, les conditions ne sont partant pas réunies pour empêcher le dumping des prix de mettre à mal le système tarifaire en cas d'ouverture du marché. Au regard du débat persistant sur le coût (trop) élevé des billets de train, il est certain que les billets dégriffés liés à des trains spécifiques représentent un moyen d'attirer de nouveaux clients. À l'heure actuelle, les billets dégriffés sont déjà extrêmement prisés des voyageurs. Le prix permet de gagner des parts de marché. Le dumping des prix permis par les autorités exacerberait d'une part la concurrence entre les ETF, et la concurrence par les coûts ferait d'autre part peser une pression considérable sur les conditions de travail. Un durcissement de la lutte sur les prix à laquelle se livrent les ETF porterait atteinte à la logique de compensation entre lignes rentables et non rentables inhérente au système suisse de transport en trafic grandes lignes. Une ouverture du marché torpillerait directement le principe

¹⁴ Cf. art. 3, par. 5 de la directive 2012/34/UE: «service international de transport de voyageurs», un service de transport de voyageurs dans le cadre duquel le train franchit au moins une fois la frontière d'un État membre et dont l'objet principal est le transport de voyageurs entre des gares situées dans des États membres différents; le train peut être assemblé et/ou divisé, et les différentes parties le constituant peuvent avoir des provenances et des destinations différentes, à condition que tous les wagons franchissent au moins une frontière.

Cf. art. 10, par. 2 de la directive 2012/34/UE: les entreprises ferroviaires se voient accorder un droit d'accès à l'infrastructure ferroviaire de tous les États membres aux fins de l'exploitation de services internationaux de transport de voyageurs. Au cours d'un service international de transport de voyageurs, les entreprises ferroviaires ont le droit de prendre et de déposer des voyageurs dans toute gare située sur le trajet international, y compris dans des gares situées dans un même État membre.

¹⁵ Cf. Common Understanding UE-Suisse (27 octobre 2023), p. 10 s.: «The possibility of obliging passenger transport companies to participate in public transport price integration, i.e. to offer a single transport contract to a passenger who have to use the network of different public transport companies, provided that pricesetting powers remain with the companies.»

¹⁶ Cf. art. 16 LTV.

selon lequel le trafic grandes lignes doit être rentable en tant que système global, et pas les différentes lignes individuelles. Les coûts de personnel représentent un facteur déterminant pour les ETF. Si la bataille tarifaire force à la réduction des prix des billets et donc des coûts, le personnel en ressentira les effets, que ce soit par exemple à travers des économies d'effectifs ou à travers l'exercice d'une pression sur les salaires.

- **Dumping salarial en dépit de l'obligation d'obtenir une autorisation et du régime de concession**
L'ouverture du marché encourage le dumping salarial dans la mesure où, d'une part, les activités des ETF ne sont pas soumises à la loi sur les travailleurs détachés¹⁷ et où, d'autre part, aucun texte ne définit les conditions de travail en usage dans la branche. Les mécanismes de protection en place – mesures d'accompagnement – en matière de libre circulation des personnes ne sont pas applicables à la branche des transports publics. Il n'existe en outre ni CCT contraignante pour la branche des transports publics, ni CCT sectorielle pour le trafic grandes lignes. Il n'y a donc pas de définition claire des conditions de travail en usage dans la branche. Nous considérons d'un œil critique la proposition de l'OFT qui vise à fixer ces conditions de travail dans une directive, compte tenu des expériences faites avec le cas Crossrail AG¹⁸. Le SEV rejette fermement¹⁹ la méthode de calcul employée par l'OFT dans le but de déterminer le salaire brut standard en usage dans la branche²⁰. Nous considérons que les partenaires sociaux doivent mener des négociations collectives sur les conditions de travail avant que celles-ci ne soient inscrites dans une CCT et aient à ce titre valeur contraignante. Même si l'OFT propose de surveiller à l'avenir le respect des conditions de travail par le biais d'audits et de contrôles au sein des entreprises, tout en impliquant les syndicats dans le système de contrôle, à l'instar du système des commissions tripartites, la question de savoir comment protéger concrètement et de façon opportune les conditions de travail du personnel des transports reste entière.

- **Flou juridique**

Les restrictions qu'il convient d'imposer en ce qui concerne l'accès au marché du TIV (priorité accordée au transport cadencé, intégration des tarifs, obligation d'obtenir une autorisation et régime de concession) dans le but de protéger efficacement le système ferroviaire suisse créent un flou juridique puisque les modalités d'application correspondantes restent jusqu'ici inconnues et que la formulation choisie est imprécise, ce qui laisse une marge d'interprétation. L'UE et la Suisse ont par exemple convenu dans la déclaration commune (Common Understanding ou CU) de la nécessité de mettre en œuvre sans discrimination le transport cadencé, qui revêt un caractère prioritaire, tout comme l'octroi d'un droit de transport dans le respect des conditions de travail en usage dans la branche²¹. Dans son concept de mise en œuvre, l'OFT n'indique en revanche pas ce que signifie concrètement l'application non discriminatoire et la nature des modalités qui permettraient de garantir la volonté exprimée. Dans ce contexte, il est tout

¹⁷ Cf. arrêt du TAF A-3434/2015 consid. 4.3.2., p. 15.

¹⁸ Cf. communiqué de presse du SEV du 21 décembre 2015 – défaite pour l'OFT et Crossrail. <https://sev-online.ch/fr/media/medienmitteilung/2015/sev-gewinnt-vor-bundesverwaltungsgericht-schweizer-loehne-auf-schweizer-schiener/>

Cf. arrêt du TAF A-3434/2015.

¹⁹ Cf. journal du SEV 01/17, 26 janvier 2017, p. 2. https://sev-online.ch/site/assets/files/223526/contact_sev-2017-01.pdf

²⁰ Cf. décision de l'OFT du 10 janvier 2017 – *Crossrail AG betr. branchenübliche Arbeitsbedingungen* (en allemand). <https://www.bav.admin.ch/bav/fr/home/droit/decisions-de-l-office/autres-decisions.html>

²¹ Cf. Common Understanding UE-Suisse (27 octobre 2023), p. 11: The possibility of giving priority to passenger traffic according to the interval-service timetable applicable to rail services and postbus services throughout the territory of Switzerland. This criterion should be applied in a non-discriminatory manner for the allocation of train paths to companies submitting comparable applications in terms of service frequency.

Cf. Common Understanding UE-Suisse (27 octobre 2023), p. 10: Regarding international passenger transport, which is included in the scope, Swiss purely domestic transport (i.e. national long-distance, regional and local transport), as well as the right to include nondiscriminatory provisions in authorisations and concessions for transport undertakings on social standards such as local and sector-specific salary and working conditions should not be affected.

simplement impossible d'évaluer si les restrictions esquissées pourraient avoir un impact, et si oui, de quelle manière. À cet égard, le concept de mise en œuvre est basé sur l'espoir, l'OFT partant du principe qu'aucun sillon attrayant ne sera disponible pour des liaisons ferroviaires indépendantes en TIV et que les éventuelles plaintes devront être jugées selon le droit suisse. Jusqu'à présent, l'OFT n'est pas parvenu à donner des garanties sur ce point.

Précisément en ce qui concerne la priorité accordée au transport cadencé, les formulations qui figurent dans le CU sont très vagues. Ce que l'on entend par «... to companies submitting comparable applications in terms of service frequency» est uniquement précisé dans la mesure où l'OFT explicite ce passage en évoquant de nouvelles liaisons sporadiques dans son dossier. Qu'advient-il si une ETF étrangère souhaite proposer une liaison ferroviaire indépendante, par exemple sur la base d'une cadence toutes les deux heures?

L'ouverture prévue du marché du TIV conduira inévitablement à des conflits eu égard à l'attribution des sillons, étant donné que les capacités actuelles se révèlent déjà insuffisantes. Les nouvelles convoitises en matière de sillons attrayants augmenteront par ricochet le risque de plaintes. Pour l'heure, il est impossible de dire avec certitude dans quelle mesure l'UE acceptera les prescriptions légales suisses relatives à l'attribution des sillons et de savoir si ces conflits devront être jugés à l'aune du droit suisse. Les dispositions portant sur le règlement des litiges qui figurent dans le CU indiquent clairement la nécessité de saisir la CJUE lorsqu'il en va des règles du marché intérieur de l'UE. En fin de compte, l'ouverture du marché à l'intérieur du système ferroviaire suisse crée des îlots de droit étranger. En concédant une mise en œuvre non discriminatoire du concept, la Suisse renoncerait à la compétence de fixer en toute autonomie les conditions régissant le transport par rail et le transport de voyageurs, car le principe de non-discrimination fait partie intégrante du droit du marché intérieur de l'UE, ce qui implique automatiquement l'intervention de la CJUE dans le règlement des litiges.

- Le modèle de coopération sous pression

L'ouverture du marché du TIV met en péril le modèle de coopération actuel des CFF dans le trafic transfrontalier. Tout d'abord se pose la question de savoir si des coopérations seraient encore autorisées dans les conditions d'une ouverture du marché. Du fait de la priorité accordée au transport cadencé, il faudrait résoudre le problème de l'accès privilégié aux sillons, en Suisse, qui est réservé aux liaisons internationales reposant sur un modèle de coopération, ces relations étant intégrées à la cadence du trafic grandes lignes national. La proposition de l'OFT, qui consiste à considérer que les liaisons de ce type s'inscriront à l'avenir dans l'alignement des offres nationales, avec une qualification *ad hoc*, ne convainc pas. Un autre problème en ce qui concerne le modèle de coopération en place résulte de la reprise des règles de l'UE en matière d'aides d'État. De surcroît, la pression concurrentielle s'accroît avec l'apparition de liaisons ferroviaires indépendantes supplémentaires.

Le modèle de coopération serait considérablement affaibli par une ouverture du marché, même s'il convainc par les avantages qu'il apporte. Étant donné que les liaisons proposées dans le cadre de coopérations sont largement intégrées à l'horaire cadencé, elles allient les avantages que présentent les systèmes nationaux avec ceux des transports internationaux. De tels atouts permettent d'améliorer les liaisons et de leur faire gagner en attrait et en rapidité. En outre, le modèle de coopération permet d'améliorer le remplissage des trains et, partant, la rentabilité. Il permet de prévenir la raréfaction de sillons disponibles et de réduire les investissements que les ETF doivent réaliser dans le matériel roulant.²²

²² Cf. Conseil fédéral: rapport sur le transport international de voyageurs (train/autocar). En exécution des postulats 14.3673 et 15.3707 (18 octobre 2017). P. 8.

Mais le modèle de coopération est aussi menacé au sein de l'UE. La direction générale de la mobilité et des transports (DG MOVE) mène une campagne contre le modèle de coopération, puisque même à l'intérieur de l'UE, en dépit de la libéralisation, ce modèle continue de s'appliquer à un grand nombre de transports internationaux de voyageurs. La DG MOVE met tout en œuvre pour imposer la libéralisation au mépris de toutes les résistances qui s'expriment. Les discussions qui ont lieu en Autriche ainsi que la résistance des entreprises de chemin de fer et des syndicats locaux parlent d'elles-mêmes.

- Les règles en matière d'aides d'État compromettent les instruments de financement existants. Avec la reprise du droit de l'UE en matière d'aides d'État, les prêts de trésorerie de la Confédération, l'exonération de l'impôt fédéral et l'imputation interne au groupe ou les subventions croisées intra-entreprise ne seront probablement plus autorisés dans le TIV. L'OFT confirme cette estimation dans son dossier. Il n'indique néanmoins pas les implications que cette modification des conditions-cadres légales aurait pour les CFF. Dans son appréciation, l'OFT parvient à la conclusion que les règles de l'UE en matière d'aides d'État n'auraient pas d'impact sur le subventionnement des transports publics en Suisse. Cette estimation n'est cependant pas convaincante. Comme l'OFT l'écrit lui-même, la reprise du droit de l'UE en matière d'aides d'État affectera directement le financement des CFF, ce qui aura des répercussions sur la rentabilité du trafic grandes lignes. Dans le rapport sur les discussions exploratoires entre la Suisse et l'Union européenne, on suggère par exemple d'opérer une distinction entre activités internationales et activités nationales des CFF, aux niveaux de l'organisation et des comptes.²³ L'impact de la reprise du droit de l'UE en matière d'aides d'État sur les transports régionaux transfrontaliers n'est pas déterminé. Si l'OFT part du postulat que l'ATT s'applique uniquement aux transports internationaux de voyageurs et exclut expressément les transports locaux et régionaux, il existe tout de même un risque que l'UE ou une ETF étrangère fasse tôt ou tard valoir l'argument selon lequel l'adjudication directe d'offres en usage en Suisse procure un avantage concurrentiel injustifié au partenaire dans le cadre d'une coopération au sein de l'UE. Il en va *a fortiori* de même pour les activités de l'exploitant de lignes régionales SBB GmbH en Bade-Wurtemberg.

- Que dit le Common Understanding? Différents axes de négociation et points de vue. La lecture des documents officiels de la Suisse et de l'UE sur les discussions exploratoires montre clairement que les axes de négociations et le poids accordé aux résultats obtenus jusqu'à présent diffèrent pour les deux parties. Tandis que l'UE continue d'avoir en ligne de mire le développement institutionnel des accords en vigueur sur l'accès aux marchés et de futurs accords, la Suisse vise quant à elle des accords sectoriels dans des domaines intéressants pour elle. Son objectif est de garantir l'accès au marché intérieur de l'Union européenne tout en définissant des dérogations dans des domaines sensibles sur le plan de la politique intérieure. Les résultats des discussions exploratoires menées entre la Suisse et l'UE qui sont consignés dans le CU doivent s'inscrire dans ce contexte. Dans les commentaires de l'UE sur le CU, l'intégration tarifaire et la priorité accordée au transport cadencé ne figurent pas dans les dispositions dérogatoires, raison pour laquelle on pourrait caractériser la lecture de l'OFT comme un «vœu pieux». L'appréciation de l'OFT selon laquelle la priorité accordée au transport cadencé, l'intégration tarifaire, l'obligation d'obtenir une autorisation et le régime de concession sont déjà acceptés par l'UE, garantis et peuvent être mis en œuvre à titre non discriminatoire, reflète seulement l'interprétation ou au mieux les souhaits de l'OFT. Lorsque l'OFT estime que le CU servira de base de protection efficace, sur le long terme, pour la préservation du système intégré de transports publics suisse car ce document garantit pour ainsi dire la possibilité d'appliquer le droit suisse en vigueur sur le marché du TIV ouvert, il tire une conclusion prématurée et abusive. Le concept ébauché par l'OFT d'une «ouverture contrôlée» du TIV représente une ouverture du marché qui n'existe *de facto* que sur le papier. Il

²³ Cf. Conseil fédéral: rapport sur les discussions exploratoires entre la Suisse et l'Union européenne concernant la stabilisation et le développement de leurs relations (15 décembre 2023), p. 15.

est difficilement concevable que l'UE accepte réellement une telle solution (illusoire). En effet, les documents de l'UE indiquent plutôt que l'Union européenne axe les négociations sur les aspects institutionnels. La question essentielle à cet égard réside dans l'interprétation et l'application uniformes du droit du marché intérieur de l'UE. L'UE poursuit donc une approche dogmatique qui vise à imposer le principe juridique du libre accès au marché du TIV. La directive 2012/34/UE énonce du reste l'établissement d'un espace ferroviaire unique européen. Il y a dès lors fort à craindre que l'UE ne se satisfera pas d'une ouverture « contrôlée » du marché du TIV. Les négociations visées dans le domaine des transports terrestres, portant sur l'ouverture du marché du TIV, la reprise dynamique du droit et l'application de la législation de l'UE en matière d'aides d'État, risquent en revanche de mettre en route un processus ou une déferlante qu'il sera ensuite impossible d'arrêter. Voilà pourquoi le SEV met en garde contre une interprétation trop optimiste du CU. Il convient de garder à l'esprit que le CU ne constitue qu'un état des lieux établi conjointement et qu'il ne donne aucune garantie.

Conclusion

Le SEV estime qu'il serait bon de se demander s'il est judicieux d'entamer des négociations dans le domaine des transports terrestres s'il semble d'emblée évident que la Suisse ne tirera aucun résultat avantageux de ces tractations. Nous ne partageons pas la crainte de voir les négociations actuelles menées avec l'UE sur un nouvel accord bilatéral échouer à cause de la libéralisation de l'accès au marché du transport ferroviaire international de voyageurs ni celle de devoir renégocier l'ATT pour cette raison. Par ailleurs, une « ouverture contrôlée » du TIV n'apporte pas d'avantage économique aux ETF par rapport au modèle de coopération actuel, à l'exception de bénéfices que peuvent tirer quelques rares prestataires à bas coûts. Il est donc préférable de s'en tenir à la décision du Conseil fédéral de 2021 de ne pas ouvrir le TIV. Il convient de maintenir la suspension de la reprise de la directive 2012/34/UE. La Suisse doit plutôt tenter de présenter à l'UE les atouts du système suisse de transports publics, lequel repose sur la coopération, à l'appui d'un argumentaire.

Pour le SEV, aucune négociation n'est envisageable sur le système ferroviaire suisse. Le système intégré de transports publics est trop important, tant sous l'angle sociétal qu'économique. Le système de transports publics est une composante fondamentale du service public. Jour après jour, des millions de personnes empruntent les transports publics pour aller au travail, faire des courses ou se rendre sur leurs lieux de loisirs. Dans le même temps, des tonnes de marchandises sont transportées par rail avec succès, de façon respectueuse de l'environnement, en trafic intérieur et de transit. Ce système performant et de qualité suscite l'envie de nos voisins, toute l'Europe reconnaissant la valeur des transports publics suisses. Les personnes et les marchandises arrivent à destination dans le respect des principes de fiabilité, de ponctualité et de préservation de l'environnement. Nous pouvons être fiers de cette prouesse. Il n'y a donc pas de raison de remettre ce système en question, même à l'occasion de négociations avec l'Union européenne. Selon le SEV, il est par conséquent inacceptable que la Suisse utilise l'ouverture du marché du TIV comme objet de négociation afin d'obtenir des concessions de la part de l'UE dans d'autres domaines. Le risque à cet égard est trop important. Les transports publics suisses sont exemplaires et doivent le rester, même au sein de l'Europe.

Nous vous remercions d'ores et déjà de l'attention que vous voudrez bien accorder à la présente prise de position. Nous nous tenons à votre disposition pour toute question.

Avec nos salutations les meilleures

SEV – Syndicat du
personnel des transports



Matthias Hartwich
Président du SEV



Simon Burgunder
Coordinateur politique

Copie à

- Département fédéral des affaires étrangères DFAE, Palais fédéral Ouest, 3003 Berne