



## Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question Morand Jacques / Gapany Johanna

2017-CE-248

### Transports : un cadre clair pour les lignes à longue distance

#### I. Question

En date du 19 octobre 2017, le Conseil fédéral annonçait entendre développer le transport national et international, en intégrant les lignes nationales d'autocars longue distance au système de transports publics existant. Il s'agit d'une première étape et chaque demande sera encore examinée par l'Office fédéral des transports avant autorisation.

Par cette même prise de position, le Conseil fédéral recommandait aux entreprises de bus d'élaborer des exigences minimales en collaboration avec les cantons et les communes pour une modernisation des arrêts, alors que les arrêts sont à la charge des communes qui déboursent 60 000 francs pour un arrêt de bus sur la chaussée ou 100 000 francs pour l'arrêt hors chaussée, sans compter l'abribus qui coûte 60 000 francs supplémentaires. Au cas par cas, le canton subventionne la moitié du coût de certains arrêts, suite au vote des députés pour l'aide aux infrastructures de transport dans les agglomérations. Dans tous les cas, ces infrastructures sont à la charge des communes, avec un éventuel soutien du canton. L'encouragement à une modernisation de la part de la Confédération est malvenu, dès lors qu'elle ne soutient pas financièrement ces infrastructures.

Aussi, certaines communes du canton ont été amenées à se prononcer sur l'arrivée éventuelle d'un acteur privé, Domo Reisen, se chargeant des lignes de transport longue distance uniquement. La libéralisation est souhaitable pour améliorer l'offre actuelle et la compléter. Elle doit toutefois être précédée d'un plan de mobilité clair délimitant les différentes compétences entre les communes, les cantons, la Confédération ainsi que les entreprises privées et publiques. Cela pour éviter que les lignes non-rentables soient intégralement à la charge de l'Etat, alors que les entreprises privées se contentent des lignes rentables. Les conditions d'utilisation des infrastructures devraient dès lors être clarifiées dans le cadre de concessions que le Conseil fédéral n'entend, pour l'heure, pas mettre en place.

Dès lors, nous posons les questions suivantes :

1. Quel impact a l'annonce du Conseil fédéral sur le développement de la mobilité au niveau cantonal ?
2. Le Conseil d'Etat entend-il soutenir le développement de ces lignes longue distance ?
3. Une concession est-elle envisagée ou du moins envisageable au niveau cantonal pour déterminer les conditions d'utilisation et permettre la cohabitation entre les entreprises de transports, publiques et privées ?
4. Le Conseil d'Etat soutient-il la volonté de modernisation des arrêts du Conseil fédéral ? Si oui, compte-t-il soutenir financièrement les communes qui doivent procéder à une modernisation ?

5. Quelles sont les communes ayant admis la venue de Domo Reisen sur leur territoire et sous quelles conditions ?

24 octobre 2017

## **II. Réponse du Conseil d'Etat**

### **1. Rapport du Conseil fédéral sur le transport de voyageurs**

Le Conseil fédéral a présenté le 19 octobre 2017 son Rapport sur le transport international de voyageurs qui aborde également le transport national longue distance (grandes lignes) par autocar. Ce rapport fait suite à un postulat du 1<sup>er</sup> septembre 2014 de la Commission des transports et des communications du Conseil national. Il répond également aux questions de la motion du Conseiller national Philippe Nantermod du 17 décembre 2015 Libéraliser le transport de voyageurs en autocar longue distance en Suisse. Voici, en résumé, la position du Conseil fédéral en matière de transport international et national grandes lignes par bus.

#### **1.1. Transport international par autocar**

Le marché du transport international par autocar est très dynamique en raison de sa libéralisation dans plusieurs pays de l'Union Européenne (UE), notamment en France et en Allemagne. En Suisse, ce marché est régi par des accords bilatéraux et multilatéraux et est soumis à l'obligation de coopérer avec une entreprise nationale de transport. Le Conseil fédéral entend maintenir l'interdiction du cabotage (interdiction de transporter des voyageurs en trafic intérieur) qui protège les acteurs du marché des transports intérieurs suisses de la concurrence étrangère. Le Conseil fédéral souligne également la nécessité d'une réglementation et d'un contrôle en matière de sécurité ainsi que l'importance de garantir le respect des conditions sociales afin d'éviter toute distorsion du marché intérieur suisse<sup>1</sup>. Il souhaite également que des normes uniformes soient établies pour les arrêts et les gares routières destinés au transport international. Selon lui, cette tâche doit être « confiée en premier lieu aux acteurs du marché ainsi qu'aux cantons et aux communes de la région ». Ces normes serviront à la modernisation par les entreprises de transport de telles infrastructures.

#### **1.2. Transport national par autocar**

Le système suisse de transports publics est un système performant, harmonisé, coordonné, coopératif et global qui couvre l'ensemble du territoire suisse. D'importants efforts, notamment financiers, ont été consentis par les pouvoirs publics pour le mettre en place. Le réseau ferroviaire grandes lignes en constitue la base. Il est exploité par les CFF, qui disposent d'une concession, et n'est pas subventionné. Par motion, le Conseiller national Philippe Nantermod a demandé d'inscrire

---

<sup>1</sup> Le Conseil fédéral envisage une adhésion à l' « Alliance du routier » signée entre neuf pays européens (Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, France, Italie, Luxembourg, Norvège et la Suède) destinée à combattre la concurrence déloyale entre les pays européens dans le secteur du transport routier.

le transport par autocar grandes lignes au titre des exceptions de la régle du transport de voyageurs<sup>2</sup>. Le Conseil fédéral n'est pas favorable à une telle exception.

Il s'oppose donc à ce que les autocars grandes lignes soient soustraits au régime des concessions fédérales. Selon lui, le cadre juridique actuel garantit un marché réglementé mais non fermé. Il est déjà possible d'octroyer une concession à de nouvelles liaisons interurbaines par autocar avec une certaine obligation de les intégrer dans le système national de transports publics, notamment au niveau de la tarification. Pour le Conseil fédéral, de nouvelles lignes de bus longue distance doivent être autorisées « si les critères pertinents sont remplis » et doivent faire partie du système suisse de transports publics si elles le complètent à bon escient. L'octroi de telles concessions doit impliquer les mêmes droits et obligations que ceux des entreprises de transport qui opèrent actuellement en trafic grandes lignes, régional et local.

Le Conseil des Etats a suivi le Conseil fédéral et rejeté cette motion le 11 décembre 2017 qui est, de ce fait, liquidée.

Lors de sa session de mars 2018, après l'octroi de trois concessions par l'Office fédéral des transports dans le cadre du droit actuel et un large débat public sur les obligations des communes relatives à la mise à disposition d'arrêts équipés pour ces lignes, le Conseil national a par ailleurs adopté une motion de sa commission compétente qui demande au Conseil fédéral d'élaborer un planification nationale des gares routières. Cette motion doit toutefois encore être adoptée par le Conseil des Etats.

## **2. Cas particulier : demande de concessions de Domo Reisen**

L'entreprise Domo Reisen a présenté à la Confédération, fin 2016 et début 2017, des demandes d'octroi de concessions pour trois lignes de bus longue distance :

- > St-Gall–Zurich–Bienne–Lausanne–Genève–Aéroport
- > Coire–Zurich–Berne–Fribourg–Bulle–Vevey–Sion
- > Zurich Aéroport–Zurich–Bâle–Bâle Aéroport–Olten–Lucerne–Lugano

La ligne de bus Coire–Zurich–Berne–Fribourg–Bulle–Vevey–Sion pourrait concurrencer directement le RegioExpress (RE) Bulle–Fribourg/Freiburg–Berne financé par les pouvoirs publics depuis le 10 décembre 2017.

Dans sa réponse du 17 août 2017 à la consultation de l'Office fédéral des transports (OFT), le canton de Fribourg, via son Service de la mobilité (SMo), a déclaré qu'il n'était pas fermement opposé à l'octroi de cette concession dans le strict cadre présenté par Domo Reisen dans sa demande (deux paires de course par jour et par ligne et selon l'horaire indiqué). En effet il estime que dans ce cadre et étant donné que le nombre de sièges est limité et que les réservations sont obligatoires, le risque de concurrence pour le RE Bulle–Berne est très faible.

---

<sup>2</sup> La Loi sur le transport de voyageurs (LTV) investit le Conseil fédéral de la compétence d'exempter de la régle du transport de voyageurs (art. 5). Les exceptions sont énumérées à l'art. 8 de l'Ordonnance sur le transport de voyageurs (OTV).

Il posait toutefois les exigences suivantes :

- > les propriétaires des endroits où il est prévu que les bus Domo s'arrêtent doivent être consultés (dans le cas présent les communes de Fribourg et Bulle ainsi que les TPF) ;
- > cette demande de concession doit être soumise aux mêmes exigences et à la même procédure que celle pour les lignes du trafic régional de voyageurs (TRV), notamment en ce qui concerne les arrêts des bus et les normes de la Loi sur l'égalité pour les handicapés (LHand) ;
- > les conditions salariales et de travail doivent être conformes à la législation suisse et aux pratiques dans la branche concernée ;
- > toute extension ou modification de l'offre des trois lignes de bus longue distance projetées doit être d'emblée exclue.

Il mentionnait également son opposition à une libéralisation pure et simple du marché des transports publics (en grande partie indemnisé par les cantons, les communes et la Confédération) qui verrait les lignes les plus rentables entrer en concurrence comme le montre la demande de Domo Reisen. Les itinéraires de leurs bus sont dans une large mesure parallèles à des lignes ferroviaires existantes qui sont parmi les plus rentables et qui permettent de financer les lignes non rentables.

Le 18 février 2018, l'OFT a accordé les concessions évoquées à l'entreprise Domo Reisen, dans des conditions qui reprennent dans l'ensemble les demandes de la plupart des cantons, dont celui de Fribourg.

Sur la base de ces considérations, le Conseil d'Etat peut répondre comme suit aux questions posées.

*1. Quel impact a l'annonce du Conseil fédéral sur le développement de la mobilité au niveau cantonal ?*

En ce qui concerne le transport international par autocar, le Conseil fédéral entend maintenir l'interdiction du cabotage afin de protéger les acteurs du marché des transports intérieurs suisses de la concurrence étrangère. Au niveau du transport national par autocar, le Conseil fédéral n'envisage également aucune modification juridique. Ce transport doit s'intégrer dans le système suisse des transports publics, qu'il doit compléter judicieusement. L'octroi de concessions autocars grandes lignes doit impliquer les mêmes droits et obligations que ceux des entreprises de transport qui opèrent actuellement. Dans ce cadre, l'impact sur le développement de la mobilité au niveau cantonal devrait être très limité.

Toutefois, les demandes de concessions pour des liaisons nationales grandes lignes par autocar risquent de concerner uniquement les liaisons les plus rentables, comme le montre la demande de concessions de Domo Reisen. Le risque d'un impact négatif sur le réseau de transports publics dans le canton et sur la qualité de sa desserte, s'il est en l'état très limité, existe en cas d'octrois plus larges et plus étendus de telles concessions. Cela pourrait déboucher sur une augmentation du coût à assumer par le canton pour certaines des offres ferroviaires qu'il commande.

*2. Le Conseil d'Etat entend-il soutenir le développement de ces lignes longue distance ?*

Les pouvoirs publics (Confédération, canton et communes) ont investi des sommes considérables pour la mise en place d'un système de transports publics couvrant l'ensemble du territoire cantonal, notamment par la mise en place par étapes du RER Fribourg/Freiburg et le développement, en parallèle, de la desserte bus. Or, les lignes nationales de bus longue distance vont certainement se déve-

lopper uniquement pour les liaisons les plus rentables et risquent par conséquent de menacer l'équilibre du système actuel.

Le Conseil d'Etat, sans s'opposer à l'octroi de telles concessions, ne les soutiendra que si elles ne menacent pas l'existence de lignes existantes. Le développement de lignes nationales de bus longue distance doit être un complément au système suisse de transports publics et doit se faire dans le cadre de ce système.

3. *Une concession est-elle envisagée ou du moins envisageable au niveau cantonal pour déterminer les conditions d'utilisation et permettre la cohabitation entre les entreprises de transports, publiques et privées ?*

L'octroi de concessions pour le trafic grandes lignes ainsi que pour le trafic régional de voyageurs est de la compétence de la Confédération en non des cantons (Loi sur le transport de voyageurs du 20 mars 2009).

4. *Le Conseil d'Etat soutient-il la volonté de modernisation des arrêts du Conseil fédéral ? Si oui, compte-t-il soutenir financièrement les communes qui doivent procéder à une modernisation ?*

Dans son rapport, le Conseil fédéral déclare vouloir favoriser l'application des standards uniformes pour les arrêts et gares routières du transport international afin que les entreprises de bus modernisent leurs arrêts. Il constate en effet qu'en la matière, l'infrastructure est « précaire voire manquante » et qu'« il manque parfois dans les installations faisant actuellement office de gare routière des équipements de base tels que des toilettes ou des zones d'attente couvertes et chauffées. » Selon lui « cette tâche incombe en premier lieu aux acteurs du marché, mais aussi aux cantons et aux communes qui mettent les arrêts à disposition ». Cependant, en l'état, il n'existe pas de bases légales donnant mandat aux cantons ou aux communes d'établir de tels standards. Avant de créer des précédents qui pourraient s'avérer problématiques, il faudra connaître les conditions-cadre que le Conseil fédéral proposera au Parlement, au cas où la motion adoptée par le Conseil national devait également obtenir l'aval du Conseil des Etats, pour le réseau suisse de gares routières et notamment pour la responsabilité de fait et financière des différents acteurs privés et institutionnels pour la création et le développement de ce réseau.

Dans ce sens, le Conseil d'Etat est favorable à la volonté du Conseil fédéral et du Parlement de moderniser les arrêts de bus et les gares routières destinés au transport international par autocar. Il n'envisage cependant pas, de soutenir financièrement de tels travaux. En effet, la réalisation ou la modernisation d'arrêts de bus et de gares routières dédiés au transport international n'incombent pas aux communes ou aux cantons.

A noter que le souhait du Conseil fédéral d'uniformisation des standards pour les arrêts et gares routières ne concerne pas le transport national de voyageurs par bus<sup>3</sup>, mais que cette question devra sans doute être reprise en cas d'acceptation de la motion de commission par les deux Conseils.

---

<sup>3</sup> De tels aménagements doivent répondre aux recommandations du Bureau suisse Personnes handicapées et transports publics en lien avec la Loi sur l'égalité pour les handicapés (LHand) ainsi qu'à la norme VSS 640 880 « Arrêts bus ».

5. *Quelles sont les communes ayant admis la venue de Domo Reisen sur leur territoire et sous quelles conditions ?*

Selon l'OFT, une commune ne peut interdire l'accès de son territoire à certains véhicules. Néanmoins l'entreprise de transport doit trouver un emplacement pour l'arrêt de ses bus.

Ainsi, l'entreprise Domo Reisen a entrepris les démarches auprès des propriétaires (communes ou privés) des emplacements qu'elles prévoyaient d'utiliser afin de disposer d'une autorisation. En cas de refus, elle a cherché d'autres solutions. Un emplacement, propriété d'une commune ou d'un privé, a ainsi été trouvé pour chaque commune qu'elle souhaite desservir par ses trois lignes de bus longue distance. Aucune condition particulière n'a été émise par les communes ayant mis à disposition un emplacement. Toutefois certaines ont demandé à ce que l'arrêt des bus ne se fasse pas au centre-ville mais à sa périphérie.

Du côté du canton de Fribourg, la Ville de Fribourg a proposé un autre emplacement (à la rue Louis-d'Affry) que celui projeté initialement par Domo Reisen. A Bulle, les TPF ont de leur côté refusé l'utilisation par des bus de Domo Reisen de leur arrêt situé à la Place de la Gare et déjà desservi par trois lignes urbaines. La Ville de Bulle n'est pas entrée en matière sur un emplacement lui appartenant. Domo Reisen a donc trouvé une solution auprès d'un particulier.

*27 mars 2018*