L'accord sur les transports terrestres va-t-il mettre à mal le service public suisse?

par Marianne Wüthrich, docteur en droit

«L'accord sur le transport de marchandises et de voyageurs par rail et par route»[1] *est une version adaptée au cadre institutionnel de l'accord du même nom issu des accords bilatéraux I. Ses principales caractéristiques sont les suivantes: Il donne le feu vert aux groupes ferroviaires privés tels que Flixtrain, originaires d'autres pays de l'UE, qui souhaitent s'implanter sur nos rails – à l'instar de Flixbus, qui s'est établi depuis plusieurs années sur les routes suisses. Il impose toute la superstructure institutionnelle bruxelloise à la réglementation souveraine actuelle du système de transport suisse. En plus, il contient un «protocole sur les aides d'Etat» qui prévoit une interdiction absolue des subventions étatiques qui, selon le Conseil fédéral, ne s'appliquerait pourtant pas aux transports publics nationaux – ce qui soulève une question: à quoi bon donc ce protocole?*

Sans ambages donc: l'accord porterait atteinte au service public suisse, éprouvé et ancré dans la population, qui, malgré toutes les atteintes infligées déjà par l'exécutif suisse (saluées par les entrepreneurs privés), reste unique en son genre et proche des citoyens – jusque dans les vallées suisses les plus reculées.

Les groupes ferroviaires étrangers insistent sur leur entrée dans le secteur très performant des transports publics suisses

Le service public est un élément indispensable du modèle suisse. Il est étroitement lié à la souveraineté de la Suisse et aux droits démocratiques directs amples dont jouissent les citoyens. Depuis des décennies, la voix des citoyens Suisses s'oppose, de principe, à la privatisation des tâches en public.

Tout citoyen souhaitant préserver la qualité du service public en matière du traffic doit rejeter l'accord Suisse-UE, ne serait-ce qu'en raison de la refonte totale de l'Accord sur les transports terrestres (ATT) proposé. En effet, selon le Conseil fédéral, l'objectif de l'ATT est «*l'ouverture du trafic ferroviaire international de voyageurs*» («Fiche d'information sur les transports terrestres»). Cela signifie que les entreprises ferroviaires établies dans l'UE disposeront, (dans le langage compliqué bruxellois) «pour la fourniture de services de transport transfrontaliers, des *droits de transit et des droits d'accès* à l'infrastructure ferroviaire sur le territoire de l'autre partie contractante, *dans lesconditions prévues par le droit de l'Union*» (art. 24, al. 1, ALTR; soulignements mw). L'accord s'appliquera au «transport ferroviaire international de marchandises et de voyageurs», mais non pas au «transport ferroviaire purement national de voyageurs dans le trafic à longue distance, régional et local en Suisse» (art. 2, al. 2, LVA).

Dans le cadre du «transport ferroviaire international de voyageurs», planifié et formulé des bureaucrates bruxellois, le train international franchira la frontière suisse avec «le droit de prendre des voyageurs dans n'importe quelle gare située sur le trajet transfrontalier et d'en déposer dans une autre, même si ces gares se trouvent sur le territoire de l'autre partie contractante, pour autant que l'objet principal du service de transport soit le transport de voyageurs entre des gares situées sur le territoire d'une partie contractante et des gares situées sur le territoire de l'autre partie contractante» (complément à l'art. 3, al. 2, LVA). Selon l'article, la décision si l'«objectif principal» du groupe est effectivement le transport de passagers du territoire de l'UE vers la Suisse et vice versa sera «déterminée par les autorités de régulation compétentes», à la demande d'une partie (art. 24, al. 1a nouveau).

Ce n'est pas aussi compliqué que le langage bureaucratique bruxellois nous fait soupçonner. Prenons pour exemple une situation réelle: un train en provenance de Prague ou de Lisbonne franchit la frontière suisse et traverse ensuite notre pays, où il prend et dépose des passagers à diverses gares. Dans un certain rythme, il retournera donc à l'étranger avec des passagers suisses Pour ce faire (une fois, deux fois par semaine?), il aura besoin d'un rail libre, ce qui pose un problème sur les lignes suisse, déjà très fréquentées. Même si les CFF lui en attribuent, la question cruciale se posera: s'agit-il là de trafic «transfrontalier» ou «purement national»? Il faut partir de l'idée que les «autorités de régulation compétentes» trouveront bien une solution qui conviendra à Flixtrain et confrères. Car dans le trafic «purement national», ces sociétés privées n'auront pas affaire avec l'accord institutionnel. L'exemple illustre donc le genre de problèmes liés avec l'accord – et la manière de les résoudre…

«Il est hors de question de détruire les transports publics suisses pour conclure un accord avec l'UE»

C'est ce qu'a déclaré *Matthias Hartwich*, *Président du Syndicat du personnel des transports* SEV2, en mars 2024. Originaire d'Allemagne, Hartwich a pourtant mis en garde les Suisses contre la libéralisation du transport ferroviaire qui est prévue. Selon ce syndicaliste et social-démocrate, se sont précisément «la libéralisation et la tentative de les faire accéder à la bourse qui sont responsables du déclin de la «Deutsche Bahn». «La DB a épuisé ses ressources pendant trente ans, affirme-t-il, pour réaliser des bénéfices. Et aujourd'hui, tout s'effondre.» Et d'ajouter que «la politique ferroviaire de l'UE y a contribué: «Toutes les mesures de libéralisation ont conduit au transfert massif du volume vers la route, alors que la Suisse est resté de loin en tête dans le domaine du ferroviaire.» L'ouverture du trafic ferroviaire suisse à des groupes internationaux privés tels que Flixtrain implique donc une «rupture» avec son système, dit Hartwich.[3]

Aujourd'hui, les dirigeants syndicaux du SEV restent autant critiques que lui-même à l'égard de la libéralisation, comme l'a récemment déclaré Hartwich dans une interview, tout en exprimant leur espoir que les garanties promises par l'UE seront efficaces.[4]

Des mesures provisoires douteuses pour protéger le service public suisse contre la bureaucratie européenne

A regarder ces «garanties» de plus près, elles sont tout sauf fiables, car avec le nouvel accord sur les transports terrestres, nous devrons en principe reprendre le droit européen, et ce dans son état actuel comme celui dans l'avenir – peu connu. Selon la «fiche d'information sur les transports terrestres», le Conseil fédéral a certes négocié quelques exceptions, comme il commente: «Le trafic national cadencé des trains de voyageurs (horaire cadencé) et le trafic national de marchandises ont la priorité, leurs voies employées sont garanties. […] Les entreprises ferroviaires de l'UE […] peuvent s'intégrer dans le système tarifaire suisse. Elles devront donc, par exemple, reconnaître l'abonnement général et de demi-tarif».[5]

A première vue, c'est rassurant. Mais la lecture des «exceptions à l'alignement dynamique des dispositions légales», prévues à l'article 24a de l'accord, amène au constat d' une grande marge de manœuvre à la Cour de justice de l'Union européenne pour juger lors de différends. Par exemple, l'alinéa 2 mentionne comme mesure suisse autorisée «l'application d'instruments suisses de gestion des capacités permettant un nombre minimum de voies employées par heure pour certains types de trafic […]». Les restrictions à cette liberté concédée à la planification côté Suisse suivent aussitôt: «Ces instruments sont soumis au principe de non-discrimination conformément à l'article 1, alinéa 3, de l'accord.» Et: «Les entreprises qui prévoient d'exploiter des services ferroviaires transfrontaliers de transport de voyageurs en Suisse sont considérées comme des parties intéressées dans le cadre des procédures de consultation suisses existantes relatives aux instruments suisses de gestion des capacités.»

En clair: comme chacun sait, la Suisse est un petit pays densément peuplé et topographiquement difficile, dont le réseau ferroviaire est presque entièrement occupé. L'utilisation des voies suisses libres doit donc être planifiée à la minutie afin que les transports publics suisses puissent maintenir leur ponctualité et leur fiabilité renommées. C'est surtout par rapport aux lignes à longue distance (Zurich-Berne-Genève, transit du Gothard, et pareils, où se posera un problème presque insoluble: lorsque des groupes ferroviaires privés étrangers voulaient s'immiscer à ce régime très serré, vraisemblablement volontaires de garder leur liberté de manœuvre. Matthias Hartwich y met le point en disant que «le nombre de voies ferroviaires libres est très limité. Le réseau ferroviaire suisse vient d'atteindre ses limites de capacité.» Et d'y ajouter: «Comment expliquer à la Cour européenne de justice qu'il ne s'agisse en rien de discrimination si Flixtrain ne soit autorisé à circuler en Suisse que la nuit?»[6] Et lorsque les cadres de Flixtrain, face au problème des voies disponibles à aux jouiront du droit de participer librement aux procédures de planification sur le réseaux suisse, comme le prévoit l'art. 24a, al. 2, alors on sera chargé de tensions et disputes éternelles, parce que Flixtrain ne sera pas le seul à défendre ses intérêts en Suisse. Aujourd'hui, les CFF gèrent la totalité des emplois sur le réseau suisse, et ce dans le cadre de coopération intense avec la DB allemande, la SNCF française et d'autres chemins de fer nationaux européens. Le Conseil fédéral affirme certes dans sa fiche d'information que la multitude de nouveaux joueurs ira de merveil et «sans restrictions». Ce genre d'optimisme se heurte à plusieurs réalités. La coopération entre Etats sur un pied d'égalité, pratiquée avec succès depuis longtemps, se trouve en contradiction fondamentale avec le système autoritaire sur lequel se base l'UE, comme il se trouve réaffirmé dans le «protocole institutionnel»[7].

La conclusion s'impose: l'affirmation du Conseil fédéral selon laquelle tout va pour le mieux grâce à ces quelques mesures cosmétiques qu'il prévoit n'est en effet que de la poudre aux yeux. Une chose est clair: les Suisses ne diront pas oui au projet de brader et ainsi abandonner notre service public unique et parfaitement réussie jusqu'à présent aux avidités de groupes privés étrangers, qui défendront leurs intérêts de profits, se basant sur la jurisprudence de la CJUE qui sera tout sauf indépendant.

Les syndicats suisses préconisent des conditions de travail suisses

Les syndicats suisses s'inquiètent à juste titre du danger d'un nivellement par le bas des salariés suisses ainsi que des dispositions régissant leurs conditions de travail. Là aussi, tout va-t-il pour le mieux? Quant au Conseil fédéral, il affirme, toujours dans sa fiche d'information, son oui clair, pourtant non sans ambages: «Les entreprises ferroviaires de l'UE doivent respecter les conditions de salaire et de travail en vigueur en Suisse pour leurs activités *sur les tronçons ferroviaires suisses*.»

La formulation employée dans le langage bruxellois est moins claire: «Le droit d'inclure dans les autorisations et concessions accordées aux entreprises ferroviaires […] des dispositions non discriminatoires relatives aux normes sociales telles que les conditions de salaire et de travail spécifiques à une localité ou à une branche en Suisse» est exclu de la reprise du droit européen. (art. 24a, al. 4, protocole modificatif) Là encore, de nombreuses questions restent en suspens.

Prenons, là aussi, un exemple. Un train en provenance de Slovénie avec du personnel originaire de plusieurs pays d'Europe de l'Est, tous membres de l'UE, traverse la Suisse et la quitte à un moment donné pour rejoindre l'Autriche. Le droit du travail et les salaires suisses s'appliqueront-ils au personnel à partir de la frontière? Au milieu de la journée de travail aussi? Comment cette obligation pourra-t-elle s'appliquer en pratique? Qui contrôlera? Qui se chargera des frais administratifs (considérables)? Les conditions de travail suisses s'appliqueront-elles également au personnel des bus transfrontaliers (Flixbus)?

Tout cela est loin d'être réglé, comme vient de le confirmer Matthias Hartwich, au cours de juin 2025: «Nous ne voulons pas de dumping salarial et social, nous sommes préoccupés de la sécurité des passagers. Il sera dangereux et irresponsable que le personnel ferroviaire ne soit pas tenu de respecter la loi suisse sur les temps de travail. Là-dessus nous menons des débats engagés avec la Confédération. Ce qui est déterminant, c'est la manière comment sera garanti ou non le respect des normes sociales suisses.»[8]

C'est correct, mais ce ne sera pas la Confédération suisse, elle seule, qui doit répondre aux attentes du syndicat des cheminots. Flixtrain et consorts veulent bien sûr vendre des billets moins chers que les CFF et n'hésiteront donc pas à activer les processus institutionnels de l'UE pour contourner les normes suisses.

Un mot sur le non catégorique aux subventions de l'Etat

Ce sujet est trop crucial pour le bon service public suisse qu'il puisse être traité en passant seulement. Il doit toutefois être au moins dénommé ici, car un «protocole sur les subventions d'Etat» figure comme partie à elle de cet accord sur les transports terrestres qui est notre sujet.[9] Dans sa «fiche d'information» mentionnée, le Conseil fédéral affirme certes que «les transports publics nationaux seront exempts des règles en matière des subventions d'Etat. Cela signifie que le financement éprouvé des transports publics nationaux reste inchangé». Mais une question fondamentale se pose d'ores et déjà: si toute subvention est supprimée, ne s'appliquant pas aux transports nationaux suisses, pourquoi cet accord réserve-t-il tout un protocole au sujet des aides financières d'Etat obligeant la Suisse à mettre en place une autorité de surveillance chargée de contrôler la compatibilité des contributions étatiques suisses avec le marché de l'UE?

Avec l'«ouverture» du transport ferroviaire suisse vers l'extérieur, le service public ne peut que souffrir en matière de ses prestations. La Suisse investit beaucoup d'argent dans l'infrastructure et l'exploitation du transport, notamment régional. Or, l'accord risque de réduire les fonds disponibles pour atteindre son but, l'ouverture. Encore selon le président du syndicat du personnel ferroviaire, M. Hartwich, «un opérateur privé comme Flixtrain pourra, lui aussi, transporter des passagers en Suisse sur la ligne Munich-Zurich. Lorsqu'alors, les CFF se verront perdre considérablement de parts de marché, les fonds nécessaires au subventionnement, par exemple du réseau régional, feraient défaut.»[10] Voilà donc de la matière qui mérite d'être examinées de plus près. •

[1] «Protocole d'amendement de l'accord entre la Confédération Suisse et la Communauté européenne sur le transport de marchandise et de voyageur par rail et par route»». Voir *https://www.europa.eda.admin.ch/fr/consultation-paquet-suisse-ue*

[2] SEV: ancienne «Fédération Suisse des cheminots»

[3] Gafafer, Tobias. «Der Deutsche, der vor deutschen Zuständen bei der Schweizer Bahn warnt». Dans: *Neue Zürcher Zeitung* du 06/03/2024

[4] Gafafer, Tobias. «Gewerkschafter zum EU-Deal: ‹Auf Schweizer Schienen müssen Schweizer Löhne bezahlt werden.›» Interview avec *Matthias Hartwich*. dans: *Neue Zürcher Zeitung* du 19/06/2025

[5] «L'horaire cadencé garantit le bon fonctionnement des correspondances […] Les centres importants sont transformés en nœuds de correspondance: «A la gare de Berne, par exemple, les trains à longue distance se suivent au rythme de chaque heure ou demi-heure, les trains régionaux à celui de 15 ou 45 minutes.» *https://news.sbb.ch/fr/article/11227/Il-y-a-40-ans-les-cff-introduisaient-l-horaire-cadence*

[6] Gafafer, Tobias. «Der Deutsche, der vor deutschen Zuständen bei der Schweizer Bahn warnt, v. ann. 3

[7] «Protocole institutionnel à l'accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport de marchandises et de voyageurs par rail et par route.» Pour plus de détails sur le cadre institutionnel du paquet Suisse-UE, voir l'article suivant.

[8] Gafafer, Tobias. «Gewerkschafter zum EU-Deal: ‹Auf Schweizer Schienen müssen Schweizer Löhne bezahlt werden.›» Interview avec *Matthias Hartwich*. Dans: *Neue Zürcher Zeitung* du 19.6.2025

[9] «Protocole institutionnel à l'accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport de marchandises et de voyageurs par rail et par route».

[10] Gafafer, Tobias. «Der Deutsche, der vor deutschen Zuständen bei der Schweizer Bahn warnt». Dans: *Neue Zürcher Zeitung* du 6.3.2024

Préservons le service public suisse unique! Viaduc de Landwasser sur la ligne de l'Albula des Chemins de fer rhétiques
(photo Wikipedia)

Coopérative Zeit-Fragen
Case postale 247
CH-9602 Bazenheid

Tél. +41 44 350 65 50
Fax +41 44 350 65 51

Horizons et débats
Bimensuel favorisant la pensée indépendante, l'éthique et la responsabilité
Pour le respect et la promotion du droit international, du droit humanitaire et des droits humains