



Document de position

Pour des chemins de fer intégrés

Etat au 19 mars 2010

Résumé

Les régions de montagne et l'espace rural ont un intérêt prépondérant à disposer d'un système de transport par rail performant, tant dans le domaine des passagers que dans celui des marchandises. Avec le système actuel, qui repose sur une séparation organisationnelle et comptable entre les infrastructures et l'exploitation des chemins de fer, la Suisse dispose déjà des structures adéquates. Le SAB refuse en revanche une séparation juridique de ces deux secteurs d'activité. Dans ce cadre, le SAB propose les solutions suivantes :

- Le financement pour le maintien de la substance et l'extension des infrastructures, ainsi que pour le trafic régional, représente un défi plus important que la question de la séparation des secteurs de l'exploitation et des infrastructures. Pour assurer le financement du trafic, la Confédération doit augmenter annuellement de 4% au minimum, les moyens à disposition. De cette façon, il serait possible de prendre en compte le renchérissement, ainsi que les besoins croissants de ce secteur. Le SAB s'oppose fermement à un démantèlement de l'offre des transports.
- Une plus grande transparence et un désenchevêtrement des compétences au sein de l'Office fédéral des transports, par la création d'un organe de régulation indépendant, à l'image d'Elcom ou de la ComCom.
- Une augmentation de l'efficacité dans le secteur des transports publics, notamment par le biais du benchmarking (analyse comparative) et par la détermination d'objectifs clairs, de la part des propriétaires (Confédération et cantons).

TE / I 3
Berne, le 19 mars 2010

1. Bases

- Discussion du 15.02.2010 au sein du Comité du SAB avec la participation des directeurs du LITRA et de l'ASTAG
- Prise de position du SAB sur la seconde étape de la réforme des chemins de fer 2 du 25 septembre 2009
- Document « Transports: concurrence, vérité des coûts et financement », rapport de synthèse S4 du PNR41, Berne 2000
- Divers autres documents

2. Situation initiale

Avec son premier paquet ferroviaire, l'Union européenne oblige ses membres à procéder à une séparation entre les secteurs de l'exploitation et celui des infrastructures. Les lignes directrices 2001/14/CE et 2001/12/CE demandent une séparation de ces activités du point de vue organisationnelle et comptable, mais pas au niveau juridique. D'autre part, les Etats membres doivent assurer un libre accès aux infrastructures, par le biais d'un organe indépendant. Selon le calendrier fixé, cette séparation devait à l'origine entrer en vigueur au cours de l'année 2003. Dans les faits, cette mesure a été appliquée avec beaucoup d'hésitations. Certains pays, comme la Grande-Bretagne, la Suède, l'Espagne ont procédé à une séparation totale (aussi du point de vue juridique). D'autres Etats, comme l'Allemagne, l'Autriche et l'Italie, n'ont pas introduit une séparation au niveau juridique.

Dans le cadre des accords sur les transports terrestres de 1999, la Suisse a pris l'engagement de séparer la comptabilité des secteurs d'exploitation et des infrastructures. Pour leur part, les chemins de fer ont décidé de créer un service d'attribution des sillons. La société « Sillon Suisse SA » a été fondée en 2006 par l'UTP, les CFF, ainsi que les sociétés BLS et SOB. Dans le cadre de la seconde étape de la réforme des chemins de fer 2, le Conseil fédéral a proposé, durant l'été 2009, de transformer l'entreprise « Sillon Suisse SA » en un institut fédéral.

Certains milieux en Suisse demandent que les secteurs d'exploitation et celui des infrastructures soient séparés en deux sociétés indépendantes. Les tenants de cette solution mettent en avant les arguments suivants :

- La séparation garantit un accès non-discriminatoire au réseau ferroviaire. Une société intégrée cherchera toujours à s'octroyer des avantages.
- Une séparation favorise une meilleure utilisation du réseau, étant donné que les prestataires accèdent librement à ce dernier.
- La séparation conduit à une plus grande transparence des coûts.
- La séparation entraîne une augmentation de l'efficacité et une réduction des coûts. Les entreprises concernées auront un comportement novateur.
- La réduction des coûts et l'augmentation de l'efficacité conduiront à une diminution des subventions.
- Ces différents points conduiront à une plus grande efficacité des entreprises de chemins de fer.

Dans l'autre camp, les arguments ci-dessous plaident en défaveur d'une séparation entre le secteur des infrastructures et celui de l'exploitation :

- Les chemins de fer forment un système interconnecté. Les offres, les infrastructures et le matériel roulant sont naturellement liés.
- Une séparation fera surgir des complications supplémentaires, notamment dans le domaine de la coordination et dans celui de la responsabilité et conduira à une augmentation des frais administratifs et de planification.
- Le réseau ferroviaire suisse est exploité à hauteur de 90%, ce qui constitue le plus important taux d'utilisation au monde. D'ailleurs, il existe déjà des goulets d'étranglement. Il est par conséquent impossible de prévoir une utilisation plus intensive, avant d'avoir résorbé ces goulets d'étranglement.
- Sur un réseau mixte fortement utilisé, il faut surtout encourager les synergies, afin d'utiliser les sillons de manière optimale.
- Actuellement, le libre accès au réseau ferroviaire est assuré par sillon.ch.
- En tant que propriétaire des CFF, la Confédération disposerait de suffisamment de moyens pour influencer la stratégie, les objectifs, les prestations et l'analyse des activités.

3. Position du SAB

Il existe encore d'autres arguments contre une séparation juridique entre le secteur des infrastructures et celui de l'exploitation. Les régions de montagne et l'espace rural ont un intérêt fondamental à ce que les chemins de fer offrent de bonnes prestations, tant au niveau du transport des passagers, que de celui des marchandises. Par conséquent, le SAB a défini la position suivante :

- Avec la création du « **Sillon Suisse SA** », un pas important a déjà été réalisé pour l'amélioration de la transparence et de l'accessibilité du réseau. Sillon.ch s'acquitte de cette tâche et a créé, par le biais de lignes directrices, un libre accès au marché du trafic. Cet organe permet aussi de faire face aux conflits pour l'attribution des sillons.
- Il est possible d'accroître la transparence, ainsi que le libre accès au réseau ferroviaire, en introduisant des mesures de régularisation. Le marché postal constitue à ce titre un exemple. Actuellement, la Poste doit à la fois respecter des prescriptions internes, ainsi que les recommandations émises par l'autorité de régulation « Postreg ». La Confédération, en tant que propriétaire des CFF, a la possibilité d'agir de manière similaire. La création **d'une autorité de régulation indépendante (RailCom)** introduirait davantage de transparence. Avec RailCom, on disposerait d'un organe de conciliation indépendant, capable de régler les conflits liés à l'attribution des sillons ferroviaires.
- La création de RailCom aurait aussi l'avantage de réduire l'accumulation des compétences de l'Office fédéral des transports (OFT). Actuellement, l'OFT est à la fois le législateur, le régulateur, l'inspecteur, le propriétaire et le client de ce réseau. Du point de vue du SAB, il est plus important de clarifier le rôle de l'OFT que de déterminer si la question des sillons doit être prise en charge par « Sillon Suisse SA » ou par un futur office fédéral.
- La nécessité d'introduire davantage de transparence dans les domaines de l'attribution et dans l'accessibilité au réseau ferroviaire ne résout pas la question centrale du manque de capacité des sillons. Le système ferroviaire suisse, avec les Eurocity, les transports à longue dis-

tance, le trafic régional, le trafic des marchandises, utilise largement les capacités disponibles. Avec une utilisation à plus de 90%, durant les périodes de pointe, il est pratiquement impossible d'attribuer des sillons supplémentaires, sans envisager de coûteuses adaptations des infrastructures.

- La construction et l'entretien des infrastructures ferroviaires engendrent d'importants frais. Ces derniers ne peuvent être uniquement pris en charge par l'exploitation des lignes. Si tel était le cas, les prix pour le transport des personnes et des marchandises atteindraient des niveaux prohibitifs. Ce cas de figure serait en totale contradiction avec la promotion des transports publics et avec les objectifs de transfert de la route au rail. La branche des infrastructures sera toujours déficitaire et dépendra toujours d'un soutien accordé par les pouvoirs publics. La séparation ne produira aucune valeur ajoutée. Elle ne permet pas de réduire les coûts et n'offre aucun revenu financier supplémentaire au profit des pouvoirs publics. En revanche, cette solution risque de provoquer une concentration des moyens financiers au profit des lignes les plus utilisées et de désavantager les tracés régionaux. Un changement de l'ordre des priorités (transport à longue distance, transport régional, transport des marchandises) n'est pas un sujet de discussion pour le SAB.
- Le modèle intégré, en vigueur au sein des CFF, comprend plusieurs avantages. Le secteur immobilier permet de financer la division infrastructure et contribue à l'assainissement de la caisse de pension des CFF. Sans cette contribution, la caisse aurait dû demander une plus grande participation aux bénéficiaires et à la Confédération, en tant que propriétaire de cette société.
- Il est possible d'introduire des mesures pour améliorer l'efficacité, sans toutefois envisager une séparation juridique. Par exemple, un benchmarking comprenant des indicateurs pertinents pourrait être mis en œuvre. La Confédération et les cantons, en tant que propriétaires des lignes de chemins de fer, ont aussi la possibilité de fixer des objectifs par le biais des **conventions de prestations**. La société « Zürcher Verkehrsverbund » et les CFF ont introduit un système de bonus malus

pour le réseau du S-Bahn. Le système de commande a également prouvé son efficacité. Dans ce cadre, il faut indiquer que les statistiques des retards des CFF sont inexactes.

- Une séparation juridique des infrastructures et du secteur d'exploitation toucherait les entreprises de chemins de fer de manière différenciée. Les entreprises fournissant une part importante de services publics seraient particulièrement touchées. Car ces sociétés reçoivent souvent davantage de moyens financiers de la part des pouvoirs publics et peuvent difficilement répercuter l'ensemble de leurs coûts sur les prix des titres de transport. Dans ce cadre, une séparation conduirait à un **affaiblissement du service public**.

Dans le cadre des réflexions présentées ci-dessus, le SAB rejette actuellement une séparation juridique entre le secteur des infrastructures et celui de l'exploitation.

Pour le SAB, il s'agit plutôt de régler d'importants points, de façon à ce que la Suisse continue à bénéficier d'un système de transport public unique, reliant l'ensemble du pays. Dans ce cadre, le SAB demande :

- Un financement des transports à long terme. Le SAB attend que l'engagement financier de la Confédération comprenne une augmentation annuelle de 4%. Ainsi, il sera possible de prendre en compte le renchérissement, ainsi que les 2% d'augmentation du trafic pronostiqués. D'autre part, les grands projets (NLFA, ZEB, Rail 2030, etc.) doivent être financés par des moyens séparés.
- L'entretien et la conservation de la valeur de l'ensemble du réseau de transport (CFF et entreprises concessionnaires). Le trafic régional joue un rôle central en matière de service public et fournit d'importantes prestations à l'intention de la population, du tourisme et de l'économie en général. Le trafic régional alimente également le trafic à longue distance. Il constitue donc un élément essentiel de la chaîne de mobilité.
- Le maintien de la valeur et le renouvellement du réseau ferroviaire. Rien que les CFF ont besoin d'environ 1 milliard de francs pour maintenir la valeur de leur réseau, en fonction des prestations actuelles.

- La prise en considération du trafic touristique, dans la politique de transport. Le trafic touristique représente 46% des distances parcourues en Suisse ; ce qui constitue le plus grand motif de déplacement. Pourtant, cet aspect est mis en parenthèse par la politique fédérale. Cette réalité doit être corrigée. Il faut par exemple promouvoir activement des projets novateurs.
- Connecter l'ensemble du pays au système de transport des marchandises (pas uniquement pour le trafic traversant les Alpes).
- Atteindre l'objectif fixé dans le domaine du transfert de la route au rail pour les marchandises transitant par les Alpes.

Tous ces points nous semblent plus importants que la séparation juridique entre le secteur des infrastructures et celui de l'exploitation des chemins de fer.