

Seules les paroles prononcées font foi!

Embargo: 6.9.2002; 11h

Stratégies de l'OFT et dossiers fondamentaux de l'OFT à l'heure actuelle

Exposé

de

M Max Friedli

DIRECTEUR DE L'OFFICE FEDERAL DES TRANSPORTS

à l'occasion de la conférence sur les stratégies de l'OFT

Berne, le 6 septembre 2002

M. Wieland vous a présenté sommairement les stratégies de l'OFT. Je vais vous donner maintenant un aperçu des dossiers-clés de l'office à l'heure actuelle. J'aimerais vous montrer par quelques exemples concrets comment nous appliquons les stratégies dans notre travail quotidien.

1. Réforme des chemins de fer 2

Défis stratégiques

UE - CH: Pas plus que le trafic, les défis dans le domaine des transports ne s'arrêtent aux frontières nationales. Les évolutions au sein de l'UE influencent la Suisse et sa politique des transports. Cela vaut tout particulièrement pour la réforme des chemins de fer 2.

Une chose est claire: nous voulons poursuivre l'intégration du système suisse des transports dans le contexte européen. Malgré tout, nous sommes toujours confrontés à une question, à savoir *dans quelle mesure* nous voulons progresser sur cette voie. *Voulons-nous reprendre tels quels les objectifs de l'UE – au risque de compromettre ce qui a fait ses preuves et qui fonctionne bien ? Ou voulons-nous maintenir nos réglementations – même si nous perdons ainsi la possibilité*

de nous développer encore plus?

Permettez-moi de vous expliquer ce « dilemme » par deux autres questions stratégiques : dans l'UE, la tendance veut instaurer davantage de concurrence et séparer les transports et l'infrastructure. L'UE souhaite ainsi « démanteler » les chemins de fer nationaux amorphes et les mettre sous pression pour qu'ils accroissent leur efficacité. Dans cet environnement, on assiste donc à une évolution qui privilégie les alliances ou les fusions : les gros mangent les petits.

Les avantages de ces évolutions ne font pas l'unanimité. Ainsi, la séparation des transports et de l'infrastructure n'a jusqu'ici jamais été appliquée concrètement en Europe. Ses répercussions ne peuvent donc être estimées qu'en théorie. La question fondamentale – le système ferroviaire fonctionne-t-il mieux après coup ? – reste sans réponse.

Une question se pose malgré tout : voulons-nous reprendre la séparation intégrale des transports et de l'infrastructure, telles qu'elle est exigée par l'UE?

Concurrence au sein de la Suisse et sur le plan international; égalité de traitement des entreprises ferroviaires: la prochaine question stratégique est étroitement liée à cette

concurrence.

L'UE souhaite insuffler davantage de concurrence dans le secteur des transports. A moyen terme, cette tendance aura aussi des conséquences sur la Suisse. Il est donc tout à fait logique que les CFF s'y préparent : ils veulent être un opérateur fort et dominant en Suisse et renforcer leur compétitivité sur le plan international, notamment dans le trafic-marchandises.

Cet objectif conduit indirectement à des « intentions monopolistiques » sur le marché suisse, ce qui ne correspond pas à nos propres intentions. Pourquoi?

Nos moyens financiers pour la commande et l'indemnisation du trafic régional sont limités. Les régions exigent néanmoins que la Confédération s'engage davantage dans le financement de ce trafic, que ce soit dans le trafic d'agglomération, dans le trafic des loisirs ou dans la desserte de base.

Pour pouvoir faire face à ces exigences contradictoires, il nous faut davantage de concurrence *en Suisse* à court et à moyen terme. Nous nous n'obtiendrons une telle concurrence que s'il y a plusieurs acteurs et que l'égalité des chances règne entre les entreprises ferroviaires. *Voulons-nous l'égalité*

de traitement des CFF avec les chemins de fer privés ? Voulons-nous une telle égalité même si les CFF perdent ainsi une partie de leurs avantages actuels et voient leur compétitivité s'amoinrir sur le plan international ? Ou voulons-nous y renoncer en acceptant que la concurrence nécessaire en Suisse ne joue qu'en partie?

Voici, à titre d'exemple, trois questions stratégiques qui se posent dans le cadre de la réforme des chemins de fer 2.

Solutions possibles / orientations de l'OFT

Abordons d'abord la question de savoir comment nous nous positionnons par rapport à la reprise du droit communautaire.

L'évolution au sein de l'UE est un fait. La Suisse doit prendre position et suivre le mouvement. Comme je l'ai exposé initialement, l'OFT veut développer son rôle de régulateur et agir de manière prospective et anticipatoire. Quant à la reprise du droit communautaire, cela a les implications suivantes:

1. Nous observons attentivement les évolutions en Europe, nous soignons les contacts personnels et nous analysons la situation en permanence.
2. S'il se présente des adaptations législatives pertinentes pour la Suisse, nous exa-

minons très soigneusement quelle réglementation communautaire nous reprenons et dans quelle forme nous souhaitons le faire. Les intérêts de la Suisse sont absolument prioritaires en la matière.

3. Nous tirons sciemment profit des évolutions de l'UE pour développer les transports publics en Suisse, nous examinons les paradigmes actuels de manière critique et, le cas échéant, nous les jetons par dessus bord.
4. Nous abordons les modifications nécessaires en faisant preuve de responsabilité et de modération. Nous nous orientons sur nos objectifs d'ordre supérieur. En d'autres termes, les réformes ne constituent pas un but en soi.

Quant à savoir comment nous mettrons ces principes en pratique, je vais vous le montrer avec la deuxième question fondamentale, la séparation des transports et de l'infrastructure.

La séparation intégrale va trop loin à nos yeux. Les risques qu'elle entraîne sont tout simplement incalculables.

Or une telle séparation porte sur un thème qui revêt beaucoup d'importance pour nous : l'accès non discriminatoire au réseau. Afin de

pouvoir appliquer la loi sur le transfert du trafic, il faut davantage de concurrence et, partant, de nouvelles améliorations au titre de l'accès au réseau. C'est pourquoi nous voulons reprendre cette partie des directives de l'UE. Mais nous adaptons les réglementations communautaires aux conditions de la Suisse.

Je vais vous expliquer nos intentions avec l'exemple de l'attribution des sillons. L'UE exige que cette attribution soit confiée à un service indépendant des chemins de fer sur le plan légal et organisationnel. Du point de vue théorique, cette position peut tout à fait se justifier. Mais les objectifs de l'UE ne sont encore réalisés nulle part. Il n'existe aucune expérience pratique de ce modèle.

Nous voulons donc emprunter notre propre chemin. Dans le cadre de la réforme des chemins de fer 2, nous voulons accroître l'indépendance en matière d'attribution des sillons et donner dorénavant à la commission d'arbitrage le droit de la surveiller. Mais nous ne voulons pas imposer strictement la forme du service d'attribution. Nous laissons sciemment une certaine marge de manœuvre aux chemins de fer. Puis nous regarderons comment ce système fait ses preuves dans la pratique. C'est un exemple typique d'une ré-

forme qui avance à petits pas.

Reste une question stratégique : la concurrence en Suisse et la force des CFF par rapport à la concurrence internationale.

Nous avons reçu un mandat politique clair en ce qui concerne l'égalité de traitement des entreprises, la promotion du trafic d'agglomération, le maintien de la desserte de base et la neutralité financière. Il nous incombe donc d'encourager la concurrence sur le territoire national et de garantir l'égalité de traitement des entreprises ferroviaires.

Idée directrice de l'OFT

En résumé, on constate que l'OFT veut faire œuvre de modernisateur sur certains points importants – mais avec modération. La réforme des chemins de fer est un processus permanent. Il est nécessaire de modifier certains éléments ayant une importance stratégique. Mais il ne faut pas démanteler les structures qui fonctionnent bien.

2. Deuxième étape de Rail 2000

La deuxième étape de Rail 2000 est une autre affaire importante. Rappelez-vous : le cadre financier de ce projet est délimité par le programme FTP. Un montant de 5,9 milliards

de francs (prix de 1995) est disponible pour la deuxième étape.

Défis stratégiques

Le projet de la deuxième étape de Rail 2000 est confronté à des exigences divergentes très élevées. Tous les intéressés (trafics d'agglomération, sur de longues distances, de loisirs, de marchandises et, naturellement, toutes les régions du pays) veulent être pris en considération.

Avec une enveloppe financière de 5,9 milliards, il est impossible de trouver un commun dénominateur pour de telles revendications. Il ne nous reste rien d'autre que de les ramener à un niveau supportable. Mais comment ? Dans de tels cas, nous avons l'habitude, nous autres Suisses, de recourir au principe de l'arrosoir : chacun obtient quelque chose, mais personne ne reçoit quelque chose de satisfaisant.

Nous remettons ce principe en question:

Voulons-nous répartir les ressources limitées selon le principe de l'arrosoir ? Ou voulons-nous plutôt les utiliser là où elles apportent les plus grands avantages - même en courant le risque que le projet soit compromis du point de vue de la politique régionale?

Triangle d'or contre régions. Supposons que

nous souhaitons concentrer l'utilisation des fonds. Il se pose alors immédiatement toute une série de nouvelles questions fondamentales : voulons-nous renforcer la position de la Suisse sur le plan géographique? Ou faut-il mettre l'accent sur la compensation des disparités régionales ? Les routes des agglomérations doivent-elles être délestées? Ou faut-il privilégier l'amélioration des transports publics sur l'ensemble du territoire?

Chacune de ces questions est en soi un défi. Mais elles ont (heureusement) *une* composante stratégique commune. Il s'agit toujours implicitement de la question suivante : *faut-il donner la préférence au Triangle d'or Berne – Zurich – Bâle ou aux régions ?*

La troisième question stratégique porte sur la prise en compte des intérêts des entreprises ferroviaires, d'une part, et des intérêts de l'Etat, de l'autre.

Les entreprises ferroviaires ont un mandat politique: elles doivent augmenter leur taux d'autonomie financière. Elles ont donc un intérêt existentiel à investir dans les secteurs où la perspective de rentabilité est la plus grande, soit dans le trafic longues distances.

Pour l'Etat, la situation est toutefois un peu

plus compliquée. Il a, certes, aussi intérêt à ce que les chemins de fer soient plus rentables, mais il doit veiller principalement à ce que les intérêts macroéconomiques soient respectés.

Permettez-moi d'aborder cette question un peu plus en détail avec l'exemple du trafic d'agglomération. Du point de vue macroéconomique, social et écologique, ce trafic est judicieux, mais il ne couvre pas ses coûts. Faut-il le soutenir encore plus ? C'est pour nous une question difficile. Pourquoi ?

Si nous nous engageons en sa faveur, les pouvoirs publics pourront renoncer à construire des routes coûteuses dans les agglomérations. Et nous contribuerons à maîtriser écologiquement la mobilité dans ces zones. Cela semble tout à fait judicieux du point de vue de l'économie nationale.

Mais nous créons par la même occasion des infrastructures qui entraînent des coûts pour le système ferroviaire et qui augmentent la dépendance des transports publics. Quelqu'un doit finalement commander et payer le trafic local et régional supplémentaire.

Les investissements doivent-ils être axés principalement sur l'optique des gestion des entreprises ou faut-il mettre l'accent sur le

trafic longues distances ? Ou faut-il les orienter vers une optique macroéconomique d'ordre supérieur ?

Comment abordons-nous ces questions? Je commence par la question « concentration contre principe de l'arrosoir »

Dans les stratégies, nous avons décidé clairement d'augmenter le taux d'autonomie financière des chemins de fer. Et nous voulons que les transports publics assument des fonctions clairement définies dans le système global des transports. En conséquence, nous avons formulé le principe selon lequel il faut renoncer à un nouveau développement de l'infrastructure dans les régions rurales.

Etant donné ces principes, il est facile de répondre à cette question : le principe de l'arrosoir *n'entre pas en ligne de compte* en ce qui nous concerne. Nous devons engager les fonds dans les secteurs où ils apportent vraiment quelque chose.

Cela ne signifie toutefois pas que nous ne prenons pas au sérieux les demandes des régions périphériques. Au contraire, nous nous sommes engagés dans les stratégies à maintenir leur qualité de desserte au niveau actuel. Cela étant, il n'est pas nécessaire de construire de nouvelles infrastructures.

Qu'en est-il de la question « Triangle d'or contre régions » ?

Dans les stratégies, nous avons accordé une grande importance aux liaisons intervilles, au raccordement de la Suisse au réseau européen à grande vitesse et au développement du trafic d'agglomération. Mais le transfert du trafic marchandises transalpin pose des exigences quant à l'infrastructure ferroviaire.

Si nous appliquons ces exigences à l'infrastructure disponible, nous constatons ce qui suit : les plus grands goulets d'étranglement se trouvent entre Bâle et Olten, entre Olten et la région de Winterthour, entre Genève et Lausanne et dans les nœuds de Zurich, Lucerne, Berne et Lausanne. La mise en œuvre systématique de notre stratégie permet de répondre clairement à la question précitée: nous *devons* investir non seulement dans le Triangle d'or, mais aussi dans les zones touchées par les goulets d'étranglement précités.

Nous nous accommodons ainsi de certaines réductions au chapitre de la compensation des disparités. Mais dites-moi: A quoi sert un système ferroviaire aménagé de manière optimale dans une région périphérique si le nœud de Zurich n'absorbe pas les trafics

supplémentaires ?

J'en arrive à la troisième question stratégique: Optique de gestion d'entreprise contre l'optique macroéconomique

La réponse à cette question est claire du point de vue de la politique de l'Etat : il faut mettre l'accent sur l'économie nationale. Pour l'OFT, il est un peu plus difficile de répondre à cette question. Car qu'est-ce qui est véritablement judicieux du point de vue macroéconomique ? De nouvelles routes ? De nouveaux chemins de fer ? Une plus forte pollution de l'environnement ou des contributions accrues pour les transports publics ?

Les stratégies de l'OFT ne sont pas univoques sur ce point. Comme tout le concept du développement durable, elle contiennent des conflits d'objectifs. D'un côté, nous voulons que les transports publics ne dépendent pas dans une plus grande mesure des pouvoirs publics. Et nous voulons sauvegarder la liberté de gestion des entreprises ferroviaires. Ces deux exigences militent en faveur d'une option fondée sur l'économie d'entreprise.

De l'autre côté, nous voulons que les transports publics assument leurs fonctions dans le système global. Et nous avons été chargés de contribuer au délestage des aggloméra-

tions.

Nous devons accepter ce conflit d'objectifs.

Nous voulons respecter nos objectifs en:

- essayant de créer des situations win-win, en d'autres termes nous voulons renforcer les objectifs macroéconomiques tout en servant les transports publics;
- gérant les processus de manière que le traitement de ce conflit d'intérêts fasse partie du processus de planification et en
- rendant transparentes les répercussions de nos actions.

Qu'est-ce que cela signifie en pratique? Je vous en donne quelques exemples: en décidant d'investir principalement dans le Triangle d'or, nous créons les conditions d'une situation win-win. Nous investissons surtout là où les chemins de fer ont la plus grande chance d'obtenir un résultat économique satisfaisant. Par ailleurs, nous contribuons ainsi à délester les routes des agglomérations.

Deuxième exemple: Nous traitons le conflit dans le processus de planification de Rail 2000. Nous exigeons des CFF qu'ils présentent un concept d'offre de base axé sur l'économie d'entreprise. C'est sur cette base que les cantons apporteront leurs complé-

ments régionaux. L'optique macroéconomique est pour ainsi dire greffée sur la vigne. A la fin, il en résultera - espérons-le – un mélange judicieux micro- et macroéconomique, un vin de grand cru.

Idée directrice de l'OFT

La position de l'OFT sur RAIL 2000, 2^{ème} étape, peut se résumer comme suit:

1. Le principe de l'arrosoir est abandonné. Nous voulons investir dans les secteurs où les avantages des investissements sont les plus grands.
2. Il faut garantir l'autonomie financière des transports publics dans le système global et remplir simultanément notre mandat inhérent à la politique de l'Etat. Cela signifie que nous aimerions ficeler un paquet global, comprenant un projet d'offre de base microéconomique, assorti de compléments judicieux du point de vue de l'économie nationale.
3. Il y a lieu de mettre en évidence les conflits d'objectifs. Nous oeuvrons en faveur d'un dialogue actif et de la prise en considération anticipée de tous les intéressés.

3. Stratégie du trafic marchandises et politique du transfert

Pour terminer, j'aborderai le thème du transfert.

Dans le trafic marchandises également, il nous faut, comme avec la réforme des chemins de fer 2, regarder au-delà de notre jardin. Le transparent montre la situation actuelle dans le marché européen du transport marchandises. Les quatre plus grandes entreprises se partagent plus de 50 % de ce marché. Vous voyez en rouge les deux entreprises suisses, les CFF et le BLS. Même si les CFF se situent encore à la dixième place, ils ont encore beaucoup de concurrence.

Quatre grandes entreprises se partagent le marché européen. La SNCF et l'entreprise polonaise PKP souhaitent assurer désormais le trafic ouest-est. La Deutsche Bahn, avec l'Alliance nordique, se concentre sur le trafic nord-sud. La Suisse – et, partant, Cargo CFF – se trouvent précisément au centre de ces flux de trafic.

Si les tendances à la concentration augmentent, Cargo CFF pourrait à moyen terme être trop petit pour jouer un rôle autonome dans le marché européen. Nous devons garder cette évolution à l'esprit. Elle intéresse surtout la Confédération en tant que propriétaire des CFF. Je n'aborderai pas ce thème en détail.

En ma qualité de directeur de l'OFT, je m'intéresse plus particulièrement à un autre aspect de cette tendance:

Nous avons reçu le mandat de transférer sur le rail le trafic marchandises traversant les Alpes. Dans le contexte européen précité, l'OFT se demande quelle est l'importance stratégique d'un Cargo CFF autonome. *En avons-nous besoin pour notre politique de transfert ? Ou pouvons-nous dire que le transporteur n'a pas d'importance, ce qui compte, c'est que le trafic soit écoulé sur le rail et non sur la route.*

Une deuxième question importante concerne le traitement de la contradiction entre l'objectif du transfert, d'une part, et l'obligation de faire jouer la concurrence, de l'autre. M. Wieland en a déjà parlé.

S'agissant de la troisième question stratégique, la Suisse ne saurait transférer en cavalier seul le trafic transalpin sur le rail. Nous dépendons dans une très large mesure de nos voisins. La qualité et l'interopérabilité ont une importance décisive. Elles doivent aussi être disponibles à l'étranger.

L'amélioration de la qualité incombe, en fait, aux entreprises. Celles-ci ne sauraient toutefois accomplir cette tâche toutes seules. La

dépendance sur le plan international et les conditions-cadres découlant de l'histoire (disparité des systèmes de courants et de l'écartement des rails) sont trop grandes. La Confédération doit soutenir activement les entreprises. Mais : *Quelle contribution l'OFT peut-il fournir pour améliorer le système du transfert ferroviaire des marchandises en Europe ?*

Nous arrivons ainsi à la prochaine question stratégique: l'infrastructure de l'axe nord-sud est utilisée de plus en plus. Les capacités sont saturées.

Jusqu'à présent, le trafic voyageurs cadencé était prioritaire par rapport au trafic marchandises. C'était compréhensible. Les marchandises ne réclament pas lorsqu'elles manquent une correspondance ou stationnent quelque part pendant des heures. La question se pose malgré tout : *Pouvons-nous atteindre l'objectif du transfert si nous maintenons ce principe ? Que pouvons-nous entreprendre pour désamorcer ce conflit?*

J'en arrive aux ébauches de solutions. Passons d'abord à la question de l'autonomie de Cargo CFF.

Les prochaines années seront déterminantes pour la réalisation du transfert du trafic. Dans

ces conditions, nous ne pouvons pas, à court et à moyen terme, renoncer à un Cargo CFF autonome. Nous avons besoin d'une entreprise ferroviaire que nous pouvons influencer directement par le biais de la stratégie du propriétaire et de la convention sur les prestations. Seul l'avenir dira comment le paysage ferroviaire européen se présentera dans 10 ou 15 ans.

Troisièmement: Engagement de la Confédération sur le plan international

Pour atteindre l'objectif du transfert, les efforts politiques à entreprendre sur le plan international ont une importance déterminante.

Nous voulons être un partenaire actif et coordonner la politique des transports sur le plan international, et cela à un échelon élevé. Je vous donne deux exemples: dans le cadre du mémorandum de la Suisse et des Pays-Bas, on a étudié en détail les problèmes de qualité d'un train marchandises reliant les Pays-Bas à la Suisse. Nous avons analysé les endroits où il a été arrêté et pourquoi il a dû être immobilisé. Dans une prochaine étape, il faudra définir des mesures concrètes pour résoudre les problèmes de qualité constatés.

Un deuxième exemple: après la catastrophe

du tunnel du St-Gothard, tous les ministres des pays alpins se sont réunis à Zurich pour chercher ensemble des solutions pour le trafic marchandises traversant les Alpes. C'est dans ce contexte que le groupe de travail « Suivi de Zurich » a été créé. Il est chargé de chercher des mesures transfrontalières pour maîtriser le trafic marchandises à travers les Alpes.

J'en arrive à la dernière question, l'ordre de priorité des trafics.

Cet ordre constitue une question délicate.

Dans la vie politique quotidienne, on oppose souvent le trafic marchandises international au trafic régional. Dans les stratégies, nous nous sommes prononcés de la manière suivante:

- Nous voulons d'abord utiliser la marge de manœuvre disponible dans le domaine de *l'exploitation*. Le rapport sur le transfert indique les mesures qui doivent être appliquées dans les meilleurs délais.
- Il y a lieu de réaliser des infrastructures locales conformes aux besoins afin d'éliminer les pires goulets d'étranglement.
- A l'avenir, les intérêts des trafics voyageurs et marchandises seront pris en compte à parts égales dans la planification de

l'infrastructure. A long terme, cela devrait conduire à une séparation partielle des infrastructures de ces deux trafics.

- C'est uniquement en dernier ressort qu'on envisagera de donner la priorité à certains endroits à des trains marchandises à forte valeur ajoutée.

Idée directrice de l'OFT

En résumé, je peux dire ce qui suit:

- Le transfert est l'un des objectifs absolument prioritaires de l'OFT.

- A long terme, le trafic marchandises sera laissé au marché.

- Il est cependant indispensable à l'heure actuelle que l'Etat poursuive son aide. Nous veillons à ce que ses fonds soient utilisés le plus efficacement possible et que les contributions étatiques soient attribuées dans un régime de concurrence.

- L'OFT renforce son engagement international pour améliorer la qualité et l'interopérabilité.

Je vous remercie de votre attention.