

Seules les paroles prononcées font foi!

Embargo: 6 septembre 2002, 11 heures

Les stratégies de l'OFT;
un aperçu

Exposé

de

Erwin Wieland

Chef de la section Analyses et recherche

OFFICE FEDERAL DES TRANSPORTS

Conférence du 06.09.2002

Berne, le 6 septembre 2002

Situation initiale – mesures à prendre

Stagnation de la part des transports publics voyageurs, diminution permanente de la part du rail dans le trafic marchandises, nouvelle augmentation du trafic de 15 à 30 % d'ici à 2020, croissance encore plus forte du trafic marchandises: tels sont les paramètres de la politique des transports.

En voici les conséquences : le feu est au rouge au St-Gothard, la lutte pour les fonds est permanente, la charge polluante pesant sur l'homme et l'environnement est importante, de grandes entreprises ferroviaires se partagent le marché européen et la fin des embouteillages dans les agglomérations ne se profile pas à l'horizon.

Il n'est pas étonnant que les dossiers de politique des transports soient souvent à l'ordre du jour de la Confédération. Mentionnons à ce titre l'initiative populaire AVANTI, la politique du transfert, la deuxième étape de Rail 2000, la réforme des chemins de fer 2 et les deux plans sectoriels pour les transports publics et la route.

Tel est, Mesdames, Messieurs,
l'environnement où nous nous mouvons. Il est

dynamique, exigeant, mais aussi très passionnant.

Aperçu et structure de l'exposé

Nous avons élaboré des stratégies pour mieux nous retrouver dans cet environnement. Il s'agit d'identifier les futurs défis et de leur trouver des réponses.

Soyons clairs : il n'est pas question de réinventer les transports publics, ceux-ci étant tout simplement *trop bons* dans notre pays. Nous voulons conserver ce qui est satisfaisant, examiner avec un esprit critique ce qui existe et, le cas échéant, le développer. Nous voulons aussi identifier les lacunes et les combler à bon escient en fonction des objectifs.

Les quatre stratégies sectorielles « Partie générale », « Transports publics des voyageurs », « Trafic marchandises » et « Infrastructure ferroviaire » ont un contenu très dense et sont très fortement interconnectées.

Je commencerai donc par les objectifs supérieurs que nous avons fixés pour les transports publics – le toit. Par la suite, je vous informerai de nos orientations dans les secteurs voyageurs et marchandises et dans le domaine de l'infrastructure.

Objectifs supérieurs des transports publics

Nous avons formulé **les objectifs supérieurs** de la manière suivante

- Nous voulons que les transports publics assument des **fonctions** clairement définies dans le système global. Ils doivent comprendre des éléments concurrentiels – par exemple dans le trafic longues distances. Lorsqu'il y a problème, ils doivent délester spécifiquement la route du trafic privé. Et ils doivent assurer la desserte de base. En d'autres termes, ils doivent avoir, à l'avenir également, leur propre raison d'être.

- Au chapitre du **trafic voyageurs**, il s'agit principalement de renforcer encore les liaisons intervilles, de raccorder la Suisse au réseau européen à grande vitesse et de consolider le trafic d'agglomération.

- Dans le **trafic marchandises**, nous voulons remplir notre mandat constitutionnel concernant le transfert du trafic marchandises traversant les Alpes.

- Nous voulons mettre à disposition **une infrastructure** qui ménage les ressources et qui tient compte des besoins à long terme

du pays. Et nous voulons veiller à ce qu'elle soit exploitée et entretenue selon les impératifs de la sécurité et de la protection de l'environnement.

- Nous voulons que les transports publics suisses fassent **partie de l'Europe**, que ce soit du point de vue du droit, de l'interopérabilité technique et d'exploitation ou en ce qui concerne les offres transfrontalières.
- Nous voulons aussi garantir que les ressources financières limitées soient utilisées aussi efficacement que possible.

Tout cela a l'air presque banal – je vous l'accorde. Mais je peux vous assurer que l'application de ces quelques principes nous pose presque chaque jour de « vrais » défis. Venons-en au contenu des trois stratégies sectorielles:

Trafic voyageurs

En Suisse, les **transports publics voyageurs** atteignent aujourd'hui un excellent niveau, que nos voisins nous envient. Le problème de ces transports réside moins dans leur qualité que dans l'attrait évident de la concurrence routière et aérienne.

L'OFT assure deux tâches fondamentales dans le transport des voyageurs : la première concerne la gestion de l'offre actuelle – donc pour ainsi dire l' « **activité quotidienne** ». La seconde se rapporte au **développement de l'offre à moyen et à long terme**.

Dans l'**activité quotidienne**, nous gérons, réglémentons et coordonnons l'offre journalière des transports publics. Nous disposons pour cela d'instruments performants. La situation actuelle le confirme: nous avons une offre de qualité sur tout le territoire national. La répartition des tâches entre la Confédération, les cantons et les entreprises de transport a fait ses preuves.

Le plus grand problème rencontré lors de l'activité quotidienne, ce sont les **ressources financières**: Comment financer les nouvelles demandes en matière d'offre sans obtenir davantage de fonds? Nous nous sommes aussi prononcés sur cette question:

1. **Nous misons sur la concurrence.** En d'autres termes, nous continuerons de commander les prestations du trafic régional et nous nous engagerons, à l'avenir également, pour qu'il y ait plusieurs opérateurs dans les transports publics.

2. **Nous fixons des priorités:** Nous injectons les fonds là où le besoin se fait le plus sentir.
3. **Nous ne finançons pas toutes les demandes des régions. Nous fixons des limites.** Cela signifie que nous formulons des valeurs indicatives différenciées sur le plan géographique. Elles montrent la mesure dans laquelle la Confédération cofinance le trafic régional. Si un canton souhaite dépasser cette offre, il lui appartient de financer lui-même les prestations supplémentaires.
4. Enfin, nous nous engageons sur le plan politique afin qu'il y ait **suffisamment de fonds** pour indemniser les transports publics.

J'en arrive à la deuxième tâche, **le développement de l'offre des transports publics à long terme**. Il s'agit ici de définir l'offre à long terme et de veiller à ce que nos idées soient réalisées dans le cadre des projets d'infrastructure en cours.

Sur le premier transparent, vous voyez le système actuel des nœuds avec les RER de Zurich, Berne et Bâle (arrière-fond gris). A notre avis, ce système doit être développé de la

manière suivante :

1. Les nœuds de Zurich, Bienne, Lausanne et Lucerne doivent être revalorisés.
2. De nouveaux systèmes de RER (arrière-fond rouge) doivent être réalisés en Suisse orientale, au Tessin, en Suisse centrale et dans la région de Genève – Lausanne. Et:
3. Les raccordements de la Suisse au réseau européen à grande vitesse doivent être améliorés.
4. En règle générale, nous attachons plus d'importance à la fréquence des liaisons qu'à leur vitesse.

Nous nous rendons compte qu'il s'agit d'une vision très fortement généralisée. Mais elle indique comment l'OFT veut assumer son rôle d' « architecte des transports publics ».

Nous avons défini les zones où nous voulons renforcer les transports interurbains et nous souhaitons tabler sur le trafic d'agglomération et le raccordement de la Suisse aux métropoles européennes. En d'autres termes, nous avons prescrit la direction générale, sans supprimer toute marge de manœuvre pour nos partenaires ou nous-mêmes. De plus, nous voulons savoir où nous allons – notamment

après la 2^{ème} étape de RAIL 2000.

Trafic marchandises

La situation du **trafic marchandises** se présente sous un jour tout à fait différent. *En fait*, nous devrions avoir une situation confortable dans ce secteur. Avec la réforme des chemins de fer 1, le Parlement a formulé des objectifs clairs pour ce trafic.

- Le transit des marchandises se fait dans le cadre de la libre concurrence. Un opérateur dit systémique garantit sur le plan national la desserte du trafic ferroviaire des marchandises. Il fonctionne, le cas échéant, sans contributions de l'Etat.

- Nous créons les conditions pour que la concurrence puisse jouer. Nous veillons à assurer le libre accès au réseau, à unifier les normes techniques et à garantir les capacités nécessaires.

- Pour gérer les transports, la Confédération dispose d'instruments économiques tels que la RPLP ou le montant des prix des sillons. De plus, elle encourage le transport ferroviaire des marchandises en cofinçant les terminaux et les voies de raccordement. Enfin, elle peut in-

fluer sur la qualité du transport des marchandises en fixant l'ordre de priorités des trafics.

Ce modèle est et reste notre objectif stratégique dans le transport ferroviaire des marchandises. Mais comme souvent dans notre domaine, il y a un fossé entre les objectifs stratégiques et les exigences de la politique réelle. Le motif, ce sont l'article constitutionnel sur la protection des Alpes et la loi sur le transfert du trafic. Les coupables, c'est nous. La victime, c'est la concurrence admise dans le transport ferroviaire des marchandises.

Venons-en aux faits: La concurrence internationale et l'harmonisation des normes techniques ne sont pas encore développés au point que l'article constitutionnel précité et l'harmonisation des normes techniques puissent être appliqués sans interventions de l'Etat. En conséquence, la Confédération commande des offres de la chaussée roulante et du trafic combiné non accompagné. Elle envisage de soutenir financièrement les entreprises lors de l'achat du matériel roulant. Par ailleurs, elle souhaite définir et imposer des exigences de qualité dans le trafic en question. Bref, elle intervient dans le marché en dépit de ses objectifs initiaux.

En ce qui concerne le trafic à travers les Alpes, le peuple suisse a prescrit un autre objectif, particulier et tout à fait judicieux. Nous l'appliquons. Mais il importe que l'OFT procède à ses interventions sans perdre de vue son objectif à long terme, d'où les conséquences suivantes :

- L'objectif à long terme consiste à assurer le trafic marchandises sur le rail dans les conditions du marché.
- A court et à moyen terme, la Confédération commandera, certes, des offres ferroviaires. Mais elle le fera à titre de financement initial en respectant les conditions de la concurrence et en lançant des appels d'offres.
- Elle utilisera toute sa marge de manœuvre légale, notamment en fixant l'ordre de priorité des trafics et en cofinçant le matériel roulant.

Infrastructure

S'agissant de l'**infrastructure**, la Confédération est chargée des tâches les plus diverses, de la planification à l'exploitation et l'entretien en passant par l'approbation des projets. C'est dans ce domaine que se posent, pour nous également, la plupart des questions.

Exemples: La répartition actuelle des tâches entre la Confédération, les cantons et les entreprises ferroviaires est-elle judicieuse? Dans quels domaines fixons-nous des normes? Jusqu'où allons-nous? Comment la Confédération agit-elle sur le développement de l'infrastructure? Dans quelle mesure reprenons-nous le droit communautaire? Quel degré de sécurité peut-il être considéré comme suffisant ? etc..

Pour se retrouver dans cet ensemble de tâches, l'OFT s'est fixé les **objectifs stratégiques suivants**:

1. Nous voulons répartir clairement les tâches entre la Confédération, les cantons et les entreprises ferroviaires.
2. Lorsqu'il s'agit de financer l'infrastructure, nous voulons traiter toutes les entreprises ferroviaires sur un pied d'égalité.
3. Nous voulons simplifier les flux financiers et accroître la transparence lors de l'attribution des fonds.
4. Nous voulons perfectionner nos processus de planification et les axer davantage sur les besoins de l'ensemble du trafic.
5. La sécurité jouit de la priorité absolue.

Ici aussi, je ne peux pas entrer dans les détails. Voici cependant quelques ébauches de solutions concrètes:

Ad "répartition des tâches": A l'heure actuelle, la Confédération finance entièrement l'infrastructure du réseau CFF. En revanche, le financement de l'infrastructure du reste du réseau est une tâche commune de la Confédération et de cantons. Cela conduit à une situation un peu grotesque, étant donné que la Confédération finance à 100 % des liaisons régionales telles que Glaris – Linthal. Mais des liaisons d'importance internationale telles que la ligne Berne-Neuchâtel sont financées en collaboration avec les cantons. Cette répartition des tâches n'est pas appropriée.

La solution: Nous voulons répartir tout le réseau ferroviaire en un réseau de base et en un réseau complémentaire. Cette répartition se fera selon des critères fonctionnels. Et non pas, comme aujourd'hui, selon la propriété des tronçons. A l'avenir, la Confédération sera *seule* responsable de la planification et du financement du réseau de base - donc du réseau d'importance nationale. A l'inverse, la gestion du réseau complémentaire incombera aux cantons ou aux « régions de transport ».

Par la même occasion, nous voulons aussi adapter les instruments de financement. A l'avenir, tant le réseau de base que le réseau complémentaire devront être financés sur la base de conventions sur les prestations. Il s'agit d'un instrument que nous appliquons déjà avec succès aux CFF. La Confédération ou les cantons concluront tous les quatre ans de telles conventions avec les entreprises ferroviaires compétentes. Elles remplaceront les crédits-cadres au moyen desquels la Confédération participe au financement des investissements des chemins de fer privés.

L'introduction d'une convention de ce type constitue un pas important vers « l'égalité de traitement des entreprises ferroviaires ».

Problème des processus de planification :

A l'heure actuelle, nous pensons souvent la planification en termes de « projets » tels que RAIL 2000, la NLFA ou la convention de prestation. Ces projets ont chaque fois un cadre financier fixe et visent certains objectifs de politique des transports. En outre, leur horizon de planification varie selon les cas. Ce mode de procéder nous crée de très grandes difficultés lorsqu'il s'agit de mettre en place une politique d'infrastructure cohérente.

La solution: Nous souhaitons donc dévelop-

per nos processus de planification. A l'avenir, nous ferons sciemment une distinction entre la planification à long terme et la planification fine.

L'objectif de la **planification à long terme** est de déterminer l'évolution souhaitée pour *toute* l'infrastructure ferroviaire sur une période de 20 ans. Il s'agit donc d'un cadre permettant de définir tous les projets. Dans cette planification à long terme, l'OFT optimisera et standardisera le plus possible la coordination avec les autres modes de transport et l'aménagement du territoire. La planification à long terme donnera un cadre pour les divers grands projets.

Lors de la **planification fine** consécutive, il s'agira de préciser les projets et de prendre des décisions sur l'infrastructure à court et à moyen terme. Cette procédure en deux étapes garantit que les décisions à court terme - p.ex. dans le cadre des conventions sur les prestations – seront axées sur les objectifs fédéraux à long terme. Par la même occasion, il sera possible lors de la planification fine de réagir aux modifications des conditions-cadres – p. ex. en revoyant les décisions concernant l'échelonnement des travaux.

Pour terminer, je vais vous expliquer comment

nous nous souhaitons mieux coordonner nos rôles « **d'architecte** » et d' « **autorité de surveillance** » (voir transparents)

Nous voulons renforcer notre rôle de régulateur. Mais il faut pour cela que nous identifions assez tôt les problèmes. Nous devons avoir des idées claires de nos objectifs et nous devons les formuler de manière univoque pour nos partenaires.

Notre rôle de contrôleur et d'autorité de surveillance se trouve à l'autre extrémité de l'échelle. Pour pouvoir remplir cette tâche, il nous faut des instruments appropriés – p.ex. un programme performant d'audits. Et il faut être cohérent lors de l'application des objectifs – ce n'est pas toujours une tâche facile.

L'entreprise ferroviaire se trouve entre ces deux fonctions de l'OFT. Elle applique nos objectifs et elle est soumise à notre surveillance. Nous sommes confrontés à un défi, puisque nous devons formuler nos buts et assumer notre fonction de surveillance de manière que l'entreprise puisse remplir son mandat de manière optimale. Il ne faut pas assigner trop d'objectifs, ni en donner trop peu: c'est un exercice de haute voltige.

Afin de trouver la voie médiane, nous devons

examiner plus systématiquement l'effet de nos actions. Il nous faut savoir ce qui a fait ses preuves et ce qui est moins satisfaisant. Les enseignements obtenus doivent ensuite être pris en compte lorsqu'il s'agit d'adapter des objectifs ou d'en formuler de nouveaux.

Ce modèle a aussi quelques conséquences pour notre office. Nous devons intensifier et standardiser l'identification rapide des problèmes. Nous devons connaître nos objectifs (les présentes stratégies en constituent la base). Nous devons disposer de suffisamment de compétences techniques pour pouvoir accomplir nos tâches. Nous devons systématiser les analyses des effets et nous devons, à l'intérieur de l'office, créer la perméabilité nécessaire pour que les personnes qui formulent les objectifs profitent le plus possible des enseignements tirés de notre activité de surveillance.

Conclusion

Tel est, en bref, mais de manière d'autant plus intensive, l'activité de l'OFT. J'espère que vous avez maintenant une idée de nos diverses tâches.

Le travail ne nous manquera pas au cours des années à venir, y compris au niveau stratégique. Nous continuerons de perfectionner nos

modèles, d'en approfondir le contenu et de veiller à ce que les stratégies de l'OFT ne soient pas simplement « un coup d'épée dans l'eau ».

Merci de votre attention.