

Management Summary EOIF

Depuis plus de 20 ans, l'Union européenne s'interroge sur la manière d'introduire la concurrence dans le secteur ferroviaire tout en organisant un accès non discriminatoire à l'infrastructure des chemins de fer. A cet effet, elle a édicté plusieurs directives et règlements dans le cadre des paquets ferroviaires. Ces actes normatifs se répercutent en Suisse par le biais de l'Accord sur les transports terrestres, notamment en ce qui concerne l'accès au réseau international. La Suisse a donc lancé en 1996 la révision de la législation sur les chemins de fer et les réformes des chemins de fer afin de remodeler progressivement le système et de l'aligner sur les conceptions européennes. A ce jour, on ignore encore dans quelle direction il faut faire évoluer l'infrastructure ferroviaire suisse. La problématique qui oppose la séparation institutionnelle Infrastructure / Transports à la structure intégrée des entreprises de chemin de fer suscite encore et toujours des controverses.

Dans ce contexte, le chef du DETEC a chargé en octobre 2010 un groupe d'experts, composé de onze spécialistes des transports publics, de définir si des mesures s'imposent en Suisse et, dans l'affirmative, lesquelles. Le groupe d'experts était également chargé de montrer les moyens d'orienter le système dans la perspective de futures évolutions. Il s'agissait de proposer un modèle qui assure la qualité reconnue du système ferroviaire suisse et l'utilisation efficace des ressources, tout en satisfaisant aux exigences d'un accès non discriminatoire au réseau.

De l'automne 2011 au printemps 2012, le groupe d'experts a procédé à 29 auditions nationales et à 5 auditions internationales, il a recueilli les expériences faites par d'autres chemins de fer européens et par la branche du réseau ferré puis il a commandé différentes études dont il a ensuite examiné les conclusions. A la fin de 2012, les experts avaient dressé, au sein de groupes de travail, des analyses et des propositions de solutions quant au régulateur, à l'évolution des modèles et au service d'attribution des sillons, puis ils ont procédé à la synthèse de ces travaux.

Le groupe d'experts est parvenu à la conclusion que le choix du modèle dépend de l'évolution de l'ouverture du marché et de l'orientation du paysage ferroviaire suisse. Comme l'ouverture du marché du transport de marchandises est déjà très avancée, le groupe d'experts recommande d'instaurer les mesures suivantes dans le système actuel en vue de fixer un cadre régulateur étendu et précis :

- Il faut renforcer le régulateur (RailCom). Celui-ci veille à ce que l'accès au réseau et l'attribution des capacités limitées du réseau se fassent sans discrimination. Il surveille ces processus de manière proactive et réactive et il peut édicter des sanctions en cas d'infraction. Par ailleurs, il veille à ce que la mise en œuvre du développement du réseau par les gestionnaires d'infrastructure que l'OFT a mandatés dans ce but, la planification de l'entretien et du renouvellement, la conduite de l'exploitation ainsi que l'application des règles du prix du sillon définies par l'OFT soient non discriminatoires.

- Il faut remettre à la Confédération – de préférence en tant que SA – le service d'attribution des sillons « sillon.ch SA », qui agit actuellement sans mandat légal. Ce service est actuellement propriété des chemins de fer CFF, BLS, SOB et de l'UTP. Son institutionnalisation au niveau fédéral permettra de structurer de manière indépendante et transparente son importante fonction de coordinateur neutre lors de la commande et de l'attribution des sillons des chemins de fer. Les compétences du service d'attribution des sillons devraient s'étendre à tout le réseau à voie normale et être légitimées par un mandat légal. Ce mandat fixerait aussi bien les compétences et les rôles des différents acteurs que les obligations d'informer et de renseigner des gestionnaires d'infrastructure. Le conseil d'administration de cette SA chargée de l'attribution des sillons devrait être nommé par la Confédération selon des profils d'exigences prédéfinis.

Grâce à ces mesures, le « statu quo » devrait du moins satisfaire au cadre régulateur de la situation juridique de l'UE dictée par l'accord sur les transports terrestres.

Le paysage ferroviaire actuel (CFF + X) est basé sur des entreprises intégrées. Si des décisions politiques devaient être prises ou envisagées dans le but d'ouvrir davantage le marché du transport

des voyageurs, le groupe d'experts ne voit pas de perspective de développement du système actuel des TP suisse, vu la forte hétérogénéité des modèles d'organisation de ses entreprises.

Le groupe d'experts est toutefois d'avis que le modèle de la séparation verticale « Infrastructure – Transport », tel que visé par la Commission UE, recèle toutefois tant de risques pour le système ferroviaire suisse, dont le taux d'utilisation et le maillage sont extrêmes, qu'il vaut mieux ne pas le mettre en œuvre, compte tenu de l'intensité de la concurrence actuelle. Au contraire, la gestion intégrée des secteurs Transport et Infrastructure présente des avantages par rapport à leur séparation, ainsi par exemple:

- Meilleure maîtrise des perturbations (y c. information à la clientèle) et des écarts par rapport à l'horaire lors de l'exploitation quotidienne
- Optimisation du taux d'utilisation du réseau
- Moins d'inefficiences au niveau des processus de direction et de support (c.-à-d. besoin d'harmonisation simple et moins de formalités)
- Faibles coûts de transaction lors d'innovations dans le système ferroviaire
- Une infrastructure plus proche du client en fin de chaîne

La séparation verticale entraînerait par ailleurs des pertes d'efficacité même pour les petits chemins de fer, notamment du fait de l'externalisation impérative de l'infrastructure.

Dans son jugement de février 2013, la Cour européenne de Justice a confirmé la validité des modèles de holding des entreprises DB et ÖBB. A moyen terme et du fait de ce jugement, le modèle de holding est le seul modèle d'entreprise intégrée qui soit accepté sur le plan juridique par l'UE. Dans l'intérêt de l'accès au réseau international, important également pour la Suisse, et du potentiel de développement du système ferroviaire suisse, le groupe d'experts recommande de donner une structure de holding aux entreprises intégrées CFF et BLS, toutes deux actives sur le plan international et dans le domaine de l'accès au réseau. Les autres chemins de fer à voie normale actifs dans le domaine de l'accès au réseau devraient délimiter au moins l'infrastructure sur les plans organisationnel et institutionnel. Il serait ainsi possible de prendre en compte les différentes exigences entrepreneuriales, de sorte que les avantages du système ferroviaire suisse actuel seraient conservés même avec un modèle de gouvernance conforme aux règles d'un accès non discriminatoire au réseau. Dans ce contexte, le groupe d'experts table sur un désenchevêtrement au niveau de la direction – autrement dit, les secteurs des transports ne doivent pas régir l'infrastructure – ainsi que sur des structures économiques judicieuses et adaptées aux dimensions des entreprises. Ces structures devraient être définies puis réalisées par les différentes entreprises dans le cadre des prescriptions légales. Un modèle uniforme de gouvernance permettrait d'homogénéiser les modèles d'entreprise actuellement très dissemblables. Le développement du système suisse des TP en profiterait par une meilleure transparence et une confiance accrue, une utilisation plus efficace des moyens financiers, un frein à une hégémonie sur le marché, le renforcement de coopérations entre les entreprises d'infrastructure et une meilleure protection contre la discrimination des co-concurrents dans le secteur des transports.

Le groupe d'experts s'est également demandé si la fusion de toutes les infrastructures à voie normale et, partant, l'abandon du paysage ferroviaire actuel CFF + X, permettrait de réaliser d'éventuels gains d'efficacité tant au niveau de l'infrastructure que de celui des transports. Il parvient à la conclusion que le potentiel d'augmentation de l'efficacité est réel, vu les économies d'échelle, mais que ce potentiel serait réalisable dès aujourd'hui dans une large mesure même sans fusions de propriétés grâce à un renforcement des coopérations des entreprises d'infrastructure. A cet effet, il faudrait clarifier notamment les différentes gestions du système tant sur le plan du contenu que de celui de la forme. Il faudrait aussi rendre les gains d'efficacité potentiels des grands gestionnaires d'infrastructure accessibles aux petits gestionnaires d'infrastructure par le biais de coopérations (par ex. économies d'échelle à l'achat, savoir-faire relatif aux méthodes de gestion de l'infrastructure, planification et réalisation de projets etc.). Ces coopérations devraient être réalisables, que les différents chemins de fer se trouvent en situation de concurrence ou non.

En résumé, le groupe d'experts parvient à la conclusion qu'il n'est pas possible, à l'heure actuelle,

d'établir LE modèle de gouvernance idéal qui satisfasse à toutes les exigences de tous les scénarios imaginables. A long terme, le choix du modèle dépendra de 3 facteurs: des décisions politiques en ce qui concerne l'ouverture du marché en transport de voyageurs, des structures du paysage ferroviaire suisse et de l'évolution au sein de l'UE. Le groupe d'experts estime que le modèle de holding permet de conserver les entreprises fonctionnellement intégrées en tant que piliers du système ferroviaire suisse. Cette solution permet également d'éviter, à terme, une séparation verticale, désavantageuse aussi pour le client. Aussi le groupe d'experts recommande-t-il d'optimiser le système avant de songer à une ouverture du marché plutôt que d'ouvrir le marché alors que le système en place n'est pas optimal. De son point de vue, la solution praticable des modèles de holding devrait être élaborée en temps utile et, tant qu'il existe des marges de manœuvre, en collaboration avec les chemins de fer concernés.