



Berne, 1^{er} novembre 2017

Évaluation des possibilités de développement de CFF Cargo

Rapport en exécution du postulat CTT-E 15.3496 du 18 mai
2015

Table des matières

1	Résumé.....	5
2	Mandat	7
3	Évolution du marché du fret ferroviaire	7
3.1	Évolution en Europe.....	7
3.1.1	Évolution de la réglementation.....	7
3.1.2	Évolution du marché.....	9
3.1.3	Évolution des secteurs cargo des anciens chemins de fer étatiques	11
3.2	Évolution en Suisse	11
3.2.1	Évolution de la réglementation.....	11
3.2.2	Évolution du marché.....	13
3.3	Tendances du marché.....	14
3.3.1	Perspectives d'évolution du transport de la Confédération	14
3.3.2	Tendances générales dans le secteur de la logistique	15
3.3.3	Transit international.....	15
3.3.4	Trafic marchandises sur tout le territoire (trafic intérieur des marchandises)	16
4	Évolution de CFF Cargo	17
4.1	Évolution de CFF Cargo.....	17
4.1.1	La Confédération, propriétaire des CFF.....	17
4.1.2	Évolution de CFF Cargo depuis 1999	17
4.1.3	Fondation de CFF Cargo International.....	18
4.1.4	Organisation actuelle de CFF Cargo SA	19
4.2	Importance du marché de CFF Cargo et de CFF Cargo International	20
4.2.1	CFF Cargo / trafic intérieur des marchandises	20
4.2.2	CFF Cargo International / transit.....	20
4.3	Importance de CFF Cargo pour la Confédération et profit tiré par CFF Cargo de la maison mère	21
5	Modèles de développement de CFF Cargo.....	21
5.1	Aperçu	21
5.1.1	Variantes.....	21
5.1.2	Critères d'évaluation.....	22
5.1.3	Rôle et composition du conseil d'administration	25
5.1.4	Participation de tiers comme (co-)propriétaires de CFF Cargo SA.....	26
5.1.5	L'État (co-)propriétaire de CFF Cargo SA	27
5.1.6	Bilan intermédiaire : participation privée et participation publique.....	28

5.2	Développement de CFF Cargo au sein du groupe CFF	28
5.2.1	Statu quo / 100 % CFF, CFF représentés au conseil d'administration (1a).....	28
5.2.2	CFF 100%, tiers aussi représentés au conseil d'administration (1b).....	30
5.2.3	CFF majoritaires, tiers minoritaires (1c)	30
5.2.4	CFF minoritaires, tiers majoritaires (1d)	31
5.3	Développement de CFF Cargo en dehors du groupe CFF	32
5.3.1	CFF Cargo SA détenue à 100 % par la Confédération (2a).....	32
5.3.2	Confédération majoritaire, tiers minoritaires (2b).....	33
5.3.3	Tiers majoritaires, Confédération minoritaire (2c).....	34
5.3.4	Privatisation complète de CFF Cargo SA (3).....	34
5.4	Cas particuliers	35
5.4.1	Fusion de CFF Cargo SA avec PostLogistics SA (4).....	35
5.4.2	Filiales communes avec des partenaires	35
5.5	Évaluation comparative des modèles CFF Cargo SA	37
6	Modèles de développement de CFF Cargo International	38
6.1	Aperçu	38
6.1.1	Rôle et importance de CFF Cargo International	38
6.1.2	Modèles de propriété pour CFF Cargo International.....	39
6.2	Évaluation des modèles CFF Cargo International	39
6.2.1	Statu quo: 75 % CFF Cargo, 25 % Hupac (6a)	39
6.2.2	Participation de tiers, majorité CFF Cargo SA (6b).....	40
6.2.3	Participation de tiers, majorité de tiers (6c)	41
6.2.4	Privatisation complète de CFF Cargo International (6d)	42
6.3	Évaluation comparative des modèles pour CFF Cargo International	42
7	Cadre juridique du développement de l'entreprise	44
7.1	Conditions-cadres fondamentales du transport ferroviaire des marchandises.....	44
7.2	Compétence de CFF SA et du Conseil fédéral.....	44
7.3	Compétences du Parlement.....	44
8	Conclusion et marche à suivre	45
8.1	Conclusion concernant CFF Cargo SA	45
8.1.1	Attentes difficiles à concilier.....	45
8.1.2	Rôle important et situation délicate de CFF Cargo SA	45
8.1.3	Maintien de CFF Cargo SA au sein du groupe CFF	45
8.2	Conclusion concernant CFF Cargo International	46
8.3	Marche à suivre pour CFF Cargo SA.....	46
8.4	Marche à suivre pour CFF Cargo International	47

9	Annexes.....	48
9.1	Annexe 1 : Avis des CFF.....	48
9.2	Annexe : Commentaire des critères d'évaluation.....	51

1 Résumé

Les services de fret des chemins de fer européens sont confrontés à d'importants défis. La concurrence avec le fret routier est rude ; la rentabilité et la force d'innovation de la plupart des entreprises de fret ferroviaire est plutôt médiocre. En comparaison européenne, la part modale du fret ferroviaire est très élevée en Suisse. Si CFF Cargo SA est l'acteur dominant sur le marché, sa situation économique n'en est pas moins critique. Des programmes d'assainissement ont contribué ces derniers temps à améliorer les résultats, mais à long terme, ils ne suffiront pas. Cette situation présente des risques pour l'économie nationale puisque CFF Cargo joue un rôle important tant pour la logistique de l'économie suisse que pour l'approvisionnement respectueux de l'environnement du pays. Filiale de CFF Cargo SA et de Hupac, CFF Cargo International opère avec un certain succès dans le fret transalpin, mais il n'est pas exclu qu'à l'avenir la concurrence de la part d'autres entreprises de transport ferroviaire se renforce.

Dans ce contexte, les Chambres fédérales ont adopté un postulat chargeant le Conseil fédéral d'examiner dans un rapport les différentes possibilités de développer CFF Cargo (postulat 15.3496). Les avantages et les inconvénients des différents modèles doivent être analysés. Par le présent rapport, le Conseil fédéral remplit ce mandat et esquisse la marche à suivre.

Le conseil d'administration influence les objectifs, les stratégies et le succès économique d'une entreprise. CFF Cargo SA est aujourd'hui une filiale de son actionnaire unique CFF SA qui est à son tour détenue entièrement par la Confédération. Bien qu'elle soit une société anonyme autonome, CFF Cargo est, au même titre que les autres divisions du groupe, gérée directement par la direction du groupe et le conseil d'administration de CFF SA. En 2011, CFF Cargo SA a transféré ses activités de transit international dans la filiale CFF Cargo International SA et ouvert l'actionnariat à 25 % à Hupac SA, groupe d'entreprises suisses actif dans le trafic ferroviaire des marchandises à travers les Alpes.

Le rapport décrit le développement et la situation actuelle du marché du fret ferroviaire suisse et européen ainsi que de CFF Cargo SA. Sur la base de documents des CFF et d'un second avis de la société de consulting hwh, il évalue en fonction de plusieurs critères divers modèles de propriété pour CFF Cargo SA. Parmi ces modèles figurent, outre le statu quo, des modèles où l'entreprise reste intégrée au groupe CFF, des modèles prévoyant son transfert en dehors du groupe avec le statut d'entreprise autonome rattachée à la Confédération, une privatisation complète et deux cas particuliers. Tous ces modèles prévoient une revalorisation du conseil d'administration de CFF Cargo SA. Celui-ci doit être doté de compétences propres pour les questions stratégiques et être complété par des personnes indépendantes des CFF. Pour conclure, le Conseil fédéral présente sa conception de la marche à suivre concernant CFF Cargo SA.

Comme CFF Cargo SA et CFF Cargo International SA opèrent sur différents marchés, ces deux unités ont été analysées séparément. L'évaluation des modèles ne constitue pas une science exacte, mais une analyse coût-utilité qualitative. Les modèles prévoyant une privatisation complète de CFF Cargo SA ou une participation majoritaire de tiers sont moins bien notés que le statu quo. Avec ces modèles, les aspects liés à l'entreprise risquent d'être trop mis en avant et les offres de CFF Cargo d'être fortement réduites, voire supprimées à plus long terme. Cela porterait préjudice à l'économie ainsi qu'à la politique de l'environnement et des transports de la Suisse. Les modèles prévoyant une participation minoritaire de tiers liée à une participation majoritaire de l'État sont globalement les mieux notés. La revalorisation institutionnelle et la professionnalisation du conseil d'administration de CFF Cargo SA devraient avoir un impact positif pour l'entreprise, même sans participation de tiers au capital. L'orientation entrepreneuriale s'en trouverait améliorée tout comme l'orientation clients. Quant aux objectifs économiques et institutionnels ainsi que ceux relevant de la politique des transports et de celle suivie par le propriétaire, ils ne seraient pas négligés. Que CFF Cargo SA soit rattachée aux CFF

ou subordonnée à la Confédération ne joue ici aucun rôle. Les coûts d'un transfert de CFF Cargo SA en dehors du groupe CFF seraient toutefois relativement élevés (modification de la loi sur les CFF, nouvelle législation spéciale nécessaire, etc.) sans qu'il n'en résulte globalement des avantages.

La réussite économique future ne dépend toutefois pas seulement des différents modèles de propriété, mais aussi des modèles commerciaux concrets. Dans cette optique, il pourrait s'avérer utile d'impliquer dans l'entreprise des partenaires ou des gros clients de CFF Cargo par le biais de la constitution de filiales communes.

Jusqu'à présent, CFF Cargo International a été une filiale prospère de CFF Cargo et de Hupac. Les actionnaires peuvent en principe mettre en œuvre leur stratégie de manière autonome et vendre à cette fin la majorité ou la totalité des actions de CFF Cargo International. Pour CFF Cargo International, il est pourtant recommandé de tirer profit des avantages présentés par la prochaine mise en service complète de la NLFA et du corridor de 4 mètres en associant si possible de nouveaux partenaires afin de gagner de nouveaux clients et de nouveaux segments de marché. D'autres options pourraient ultérieurement aussi être envisagées suivant l'évolution (vente de la majorité de CFF Cargo International, privatisation).

Sur la base des analyses, le Conseil fédéral envisage les mesures suivantes :

- CFF Cargo SA reste au sein du groupe CFF. Le conseil d'administration de CFF Cargo SA est renforcé et son indépendance accrue. Il doit être complété par des tiers externes, la présidence étant assumée par un tiers. En tant qu'actionnaire majoritaire de CFF Cargo SA, les CFF désignent la majorité des membres du conseil d'administration de CFF Cargo SA. Le règlement d'organisation des CFF doit être modifié en conséquence.
- Des partenaires et des gros clients de CFF Cargo SA doivent être intégrés à long terme et apporter à l'entreprise un volume de commandes supplémentaires, un savoir-faire ou de nouveaux produits. Cette participation financière et entrepreneuriale peut se faire par le biais d'une participation minoritaire au niveau de CFF Cargo SA ou à travers des filiales communes.

Ces mesures sont du ressort du conseil d'administration de CFF SA, resp. de l'assemblée générale de CFF Cargo SA. Le Conseil fédéral attend de ce dernier qu'il entreprenne et mette en œuvre rapidement les mesures nécessaires à cet effet. Le Conseil fédéral intégrera ce but dans les objectifs stratégiques qu'il assignera aux CFF pour la prochaine période 2019 – 2022.

Si, en dépit du renforcement du conseil d'administration et de l'intégration de nouveaux clients et partenaires en position minoritaire, la situation économique de CFF Cargo se dégrade, le Conseil fédéral réévaluera la situation et soumettra au Parlement les modifications légales qui s'imposent. Les options peuvent aller d'une cession de la majorité détenue par les CFF dans CFF Cargo SA, en passant par la formation d'une entité autonome (subordination et Confédération majoritaire) jusqu'à une privatisation complète. Cette mesure n'est cependant pas indiquée pour le moment.

2 Mandat

Le 18 mai 2015, la Commission des transports et des télécommunications du Conseil des États (CTT-E) a déposé un postulat (15.3496), dont la teneur est la suivante : « *Le Conseil fédéral est chargé d'établir un rapport qui présente et évalue les différentes possibilités de développement du secteur du transport de marchandises des Chemins de fer fédéraux (CFF Cargo SA). Ce document analysera, sous l'angle économique et institutionnel ainsi que du point de vue de la politique des transports et de la politique d'entreprise, les avantages et les inconvénients des divers modèles de propriété. Seront principalement étudiés les possibilités du statu quo, la participation financière de tiers assortie du maintien de CFF Cargo SA au sein du groupe CFF et, enfin, le transfert du secteur du transport de marchandises vers une entreprise indépendante avec une participation majoritaire de l'État et une participation d'entreprises de logistique privées ou de tiers à CFF Cargo SA.* »

Le 4 juin 2015, le Conseil des États a approuvé le postulat sur proposition du Conseil fédéral. Cette intervention parlementaire a été débattue dans le cadre de la refonte de la loi sur le transport de marchandises (LTM ; RS 742.41). Le Conseil fédéral avait alors proposé de libérer les CFF de l'obligation d'exploiter le trafic marchandises comme une de ses tâches essentielles, ce qui aurait donné à CFF Cargo SA plus de flexibilité pour son développement. Les Chambres fédérales ont toutefois rejeté la proposition du Conseil fédéral. Le Conseil des États a aussi rejeté une motion de la Commission des transports et des télécommunications du Conseil national (CTT-N) du 7 octobre 2014 (14.3998) visant à transformer CFF Cargo SA en une entreprise indépendante du groupe CFF. Selon cette motion, le Conseil fédéral aurait dû présenter des mesures permettant à des entreprises de logistique privées ou à des tiers de détenir des parts dans cette entreprise indépendante.

En acceptant le postulat 15.3496, le Conseil des États voulait que des bases fondées soient élaborées afin qu'un débat sur le développement de CFF Cargo puisse avoir lieu et qu'il puisse, le cas échéant, prendre ultérieurement des décisions à ce sujet. Le Conseil fédéral présente le rapport requis en réponse au postulat et prend position sur des questions en suspens. Le rapport se fonde d'une part sur un rapport rédigé par les CFF¹ sur mandat du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) et, de l'autre, sur un second avis de la société de conseil hwh². Ce dernier mandat avait pour but d'évaluer les conclusions des CFF et de formuler des recommandations sur la marche à suivre.

3 Évolution du marché du fret ferroviaire

3.1 Évolution en Europe

3.1.1 Évolution de la réglementation

Libéralisation du marché

Il y a plus d'une vingtaine d'années, l'UE a commencé à libéraliser le marché du fret ferroviaire avant de libéraliser le trafic ferroviaire des voyageurs. Cette réforme des chemins de fer était notamment motivée par la volonté de mettre fin au recul du fret ferroviaire constaté depuis plusieurs années dans le cadre d'un marché intérieur opérationnel. Elle se fonde sur des directives réunies dans des

¹ Rapport des CFF; Evaluation der Weiterentwicklungsmöglichkeiten von SBB Cargo AG" du 3 mars 2017 (confidentiel).

² Rapport final de la société de conseil hwh : Deuxième avis sur le rapport confidentiel des CFF du 3 mars 2017 « Evaluation der Weiterentwicklungsmöglichkeiten von SBB Cargo AG ».

« paquets ferroviaires »³ et vise à renforcer le transport des marchandises par une organisation du marché fondée sur le droit privé, par une concurrence accrue ainsi que par l'harmonisation des normes techniques et opérationnelles, ceci afin d'améliorer la compétitivité par rapport au fret routier. La Commission européenne a confirmé cette stratégie dans le Livre blanc de 2011 sur les transports⁴. Cette stratégie vise à transférer d'ici 2030 près de 30 % et d'ici 2050 plus de 50 % du fret routier sur des trains et des bateaux pour les trajets de plus de 300 kilomètres.

Marché du fret entièrement libéralisé

L'UE a entièrement libéralisé le transport des marchandises, tant au niveau national qu'international. Le transport des marchandises et celui des voyageurs ainsi que l'infrastructure des entreprises ferroviaires sont en principe séparés sur le plan organisationnel, quand bien même plusieurs formes sont admises. L'attribution indépendante des sillons garantit l'accès non discriminatoire au réseau et la certification des conducteurs de véhicules moteurs est harmonisée. Il est aussi prévu d'améliorer progressivement l'interopérabilité du réseau et des systèmes techniques dans le trafic international. L'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer (ERA) joue un rôle clé en vue de l'harmonisation technique et opérationnelle dans les domaines de l'interopérabilité et de la sécurité. Neuf corridors en tout sont actuellement définis et garantissent un transport international efficace des marchandises sur le rail. Le corridor Rhin-Alpes relie les Pays-Bas, la Belgique et l'Allemagne à l'Italie via l'axe du Lötschberg et du Gothard.

Mise en œuvre lacunaire de la libéralisation

Dans les faits, la libéralisation du trafic marchandises et l'interopérabilité sont toutefois mises en œuvre de manière lacunaire et disparate au sein de l'UE. Dans un rapport spécial datant de 2016⁵, la Cour des comptes européenne constate : « Le réseau ferroviaire de l'UE est dans l'ensemble resté un système composé de 26 réseaux ferroviaires distincts (Malte et Chypre n'en possédant pas) qui ne sont pas pleinement interopérables. Il existe en effet plusieurs gestionnaires de l'infrastructure, plusieurs autorités de sécurité nationales et des règles nationales très disparates en matière d'affectation des sillons, de gestion, de fixation des tarifs, etc. » La Cour des comptes recommande à la Commission européenne de renforcer la concurrence en coopération avec les pays membres, d'améliorer le cadre réglementaire et de prendre des mesures contre les pratiques anticoncurrentielles auxquelles s'adonnent les gestionnaires de l'infrastructure et les entreprises ferroviaires historiques. Dans sa réponse aux recommandations de la Cour des comptes européenne, la Commission européenne regrette la forte fragmentation nationale qui persiste sur le marché du fret ferroviaire de même que le manque d'interopérabilité. Elle estime néanmoins que la relative stabilité de la part modale du transport ferroviaire de marchandises représente un succès mitigé de sa politique et est convaincue que les mesures prises récemment permettront d'accroître la part modale du fret ferroviaire.⁶

³ Premier paquet ferroviaire (2001), deuxième paquet ferroviaire (2004), troisième paquet ferroviaire (2007), refonte du premier paquet ferroviaire (Recast, 2012) et quatrième paquet ferroviaire (2016). Les paquets ferroviaires concernent les transports de marchandises et de voyageurs sur le rail. Le présent rapport se concentre sur le transport de marchandises.

⁴ Livre blanc de la Commission européenne « Feuille de route pour un espace européen unique des transports – Vers un système de transport compétitif et économe en ressources », 28 mars 2011.

⁵ Rapport spécial : Le transport ferroviaire de marchandises dans l'UE : toujours pas sur la bonne voie, Cour des comptes européenne, 2016.

⁶ La Commission européenne répond à la fin du rapport spécial de manière détaillée aux recommandations énoncées dans ce dernier.

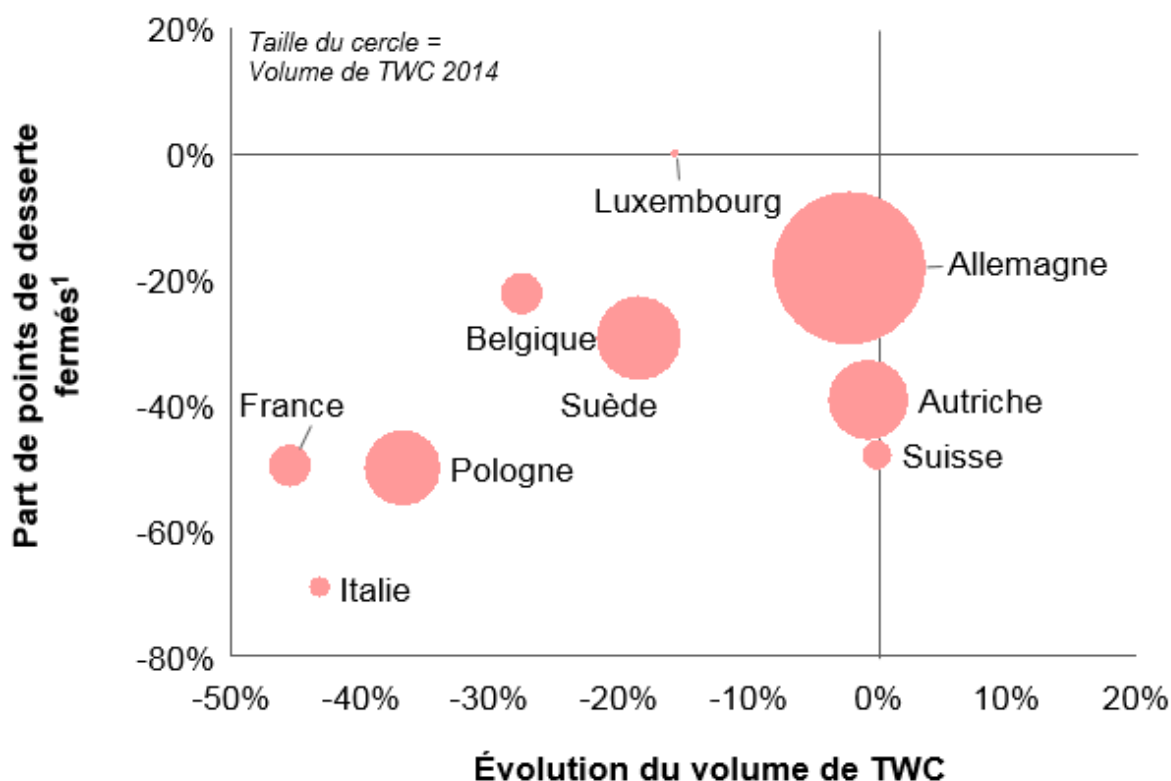
3.1.2 Évolution du marché

Relative stabilité de la répartition modale

Dans les pays de l'UE, les parts modales de la route, du chemin de fer et de la navigation intérieure dans le transport de marchandises sont restées pratiquement stables depuis 2001. La part du fret routier se situe autour de 75 %, celle du chemin de fer autour de 18 %, alors que celle de la navigation intérieure avoisine 7 %.⁷ Des différences notables existent cependant entre les pays membres.

Au cours des 25 dernières années, la prestation du transport combiné en Europe a plus que doublé.⁸ Depuis la crise économique et financière de 2009, le volume des marchandises transportées sur le rail en Europe a, dans l'ensemble, légèrement repris. Le trafic par wagons complets (TWC) traditionnel a cependant sensiblement diminué ces dernières années. Dans de nombreux pays, le volume et le nombre des points de desserte dans le TWC ont fortement reculé (par ex. France, Italie, Suède). En revanche, les volumes sont au moins restés à peu près constants en Allemagne, en Autriche et en Suisse (cf. figure 1).

Figure 1 : Évolution des volumes et des points de desserte dans le TWC européen



¹: Part des points de desserte fermés 2008 – 2014, pas de données disponibles pour 2010; source : Eurostat, Country Reports, Oliver Wyman Analyse

⁷ Eurostat, graphiques relatifs au transport de marchandises par mode de transport, en % des tonnes-kilomètres parcourus. Eurostat chiffre la part du chemin de fer à 50 pour cent pour la Suisse.

⁸ Cf. chapitre du UIRR Report 2014 – 2015 consacré aux statistiques, évolution des transports ; www.uirr.com.

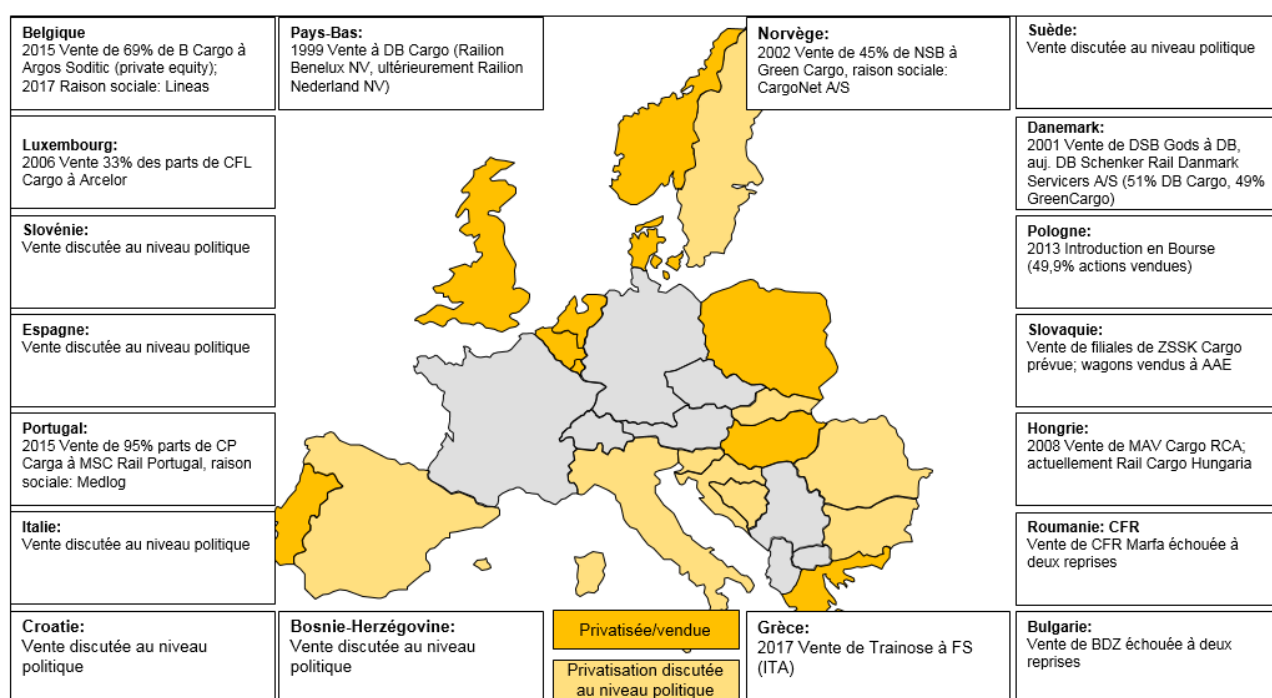
Évolution des entreprises

La libéralisation du marché du fret a transformé le paysage des entreprises dans l'UE. Des alliances se sont formées autour des anciennes entreprises étatiques de fret ferroviaire dont certaines se sont muées en groupes de logistique (comprenant le fret routier et fluvial). Un tissu d'entreprises mères et de filiales reliées entre elles par des participations s'est ainsi développé. DB Cargo (Allemagne) est par exemple représentée avec des grandes sociétés nationales en Grande-Bretagne, au Danemark et aux Pays-Bas. En 2016, les FS italiens ont pour leur part créé la sous-holding Mercitalia composée de plusieurs sociétés de logistique et de fret. L'une d'elles, TX Logistik, est active dans le fret international sur l'axe nord-sud jusque dans les pays scandinaves. En France, un groupe actif à l'échelle européenne, SNCF Logistics, s'est aussi formé. Début 2017, il a acquis une participation de 45 % dans BLS Cargo, espérant ainsi améliorer sa position sur l'axe nord-sud. Il existe encore d'autres groupes d'entreprises, comme Green Cargo en Suède ou Rail Cargo Group (Autriche et Hongrie). Ce dernier, devenu une des plus grandes entreprises de logistique ferroviaire européenne, occupe une forte position surtout en Europe centrale et orientale.

Capital public et capital privé

Les entreprises sont aujourd'hui souvent détenues entièrement ou majoritairement par les pouvoirs publics. Ici et là, des investisseurs privés ont fait leur apparition sur le marché. Voici quelques exemples : ERS (Pays-Bas), GTS (Italie), Crossrail, encore récemment active en Suisse, Railcare, filiale suisse entièrement détenue par la Coop, l'ancienne compagnie ferroviaire étatique belge (B Logistics, rebaptisée Lineas Group en avril 2017), en mains privées à raison de 69 %, l'entreprise de transport ferroviaire suédoise Hector Rail, dont le groupe détient depuis 2016 l'entreprise de chemin de fer britannique GB Railfreight, et CFL Cargo (Luxembourg), dans laquelle le groupe sidérurgique Arcelor Mittal détient une participation de 33 %. Davantage de capitaux privés sont investis dans des marchés de niche et dans la location de wagons et de locomotives, qui présentent moins de risques tout en offrant des marges plus élevées.

Figure 2 : Privatisation d'entreprises publiques de fret ferroviaire en Europe



Secteur sous pression

Ces dernières années, la situation s'est consolidée au niveau européen. Un nombre restreint d'acteurs s'est établi sur le marché, celui-ci étant toutefois dominé par les anciennes entreprises publiques de fret ferroviaire. Les objectifs que s'est fixés l'UE en libéralisant le marché du fret ferroviaire n'ont pas été atteints pour l'heure. La branche est soumise à une forte pression économique, ce que la DB explique notamment par des infrastructures insuffisantes, des obstacles techniques et l'accumulation des désavantages financiers par rapport au fret routier.⁹ Les groupes tentent d'y remédier en élaborant de nouvelles stratégies (d'expansion). Dans plusieurs pays, comme l'Italie, la privatisation du secteur fret de l'entreprise ferroviaire est régulièrement à l'ordre du jour.

Les mesures étatiques visant à promouvoir le fret ferroviaire seront poursuivies avec la mise en œuvre progressive de l'interopérabilité, des investissements à l'échelle européenne (par ex. projets TEN-T) ainsi qu'avec la réduction des prix des sillons en Allemagne, annoncée pour 2018.

3.1.3 Évolution des secteurs cargo des anciens chemins de fer étatiques

Lors de la libéralisation du marché du fret, les anciens chemins de fer étatiques ont poursuivi des stratégies variables pour leurs unités de fret. Les NS (Pays-Bas) et DSB (Danemark) les ont par exemple vendues à DB Cargo, alors que MAV (Hongrie) a cédé la sienne à RCG (Autriche). Cette dernière, DB Cargo, SNCF fret et Lineas Group (Belgique) se sont intégrées verticalement en achetant ou en créant des entreprises de logistique. De nombreuses entreprises de fret arrivées sur le marché peu après la libéralisation ne sont pas parvenues à réaliser un volume d'affaires suffisant et ont été absorbées par des groupes de plus grande taille. Certains acteurs du fret ferroviaire comme Hector Rail (Suède) ou TX Logistik (filiale des chemins de fer étatiques italiens) se sont par contre intégrés avec plus ou moins de succès sur le marché. Vingt-cinq ans après le lancement de la réforme des chemins de fer, les anciens chemins de fer étatiques sont toujours les principales entreprises de fret ferroviaire en Europe (Allemagne, suivie de la Pologne, de l'Autriche et de la France).

3.2 Évolution en Suisse

3.2.1 Évolution de la réglementation

En comparaison européenne, le chemin de fer occupe en Suisse une très bonne position aussi bien dans le transport des voyageurs que dans celui des marchandises. Depuis les années 80, la Suisse développe de manière ciblée les offres et les infrastructures, en réalisant notamment Rail 2000, la NLFA, les raccordements au TGV, le ZEB et l'étape d'aménagement ferroviaire 2025 du PRODES¹⁰. Le fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) garantit à long terme le financement de l'exploitation, du maintien des capacités et des aménagements de l'infrastructure. Dans le trafic régional des voyageurs, la Confédération et les cantons commandent les offres, pour lesquelles ils allouent des indemnités financées par le budget ordinaire. Le transport ferroviaire des marchandises suisse bénéficie lui aussi d'aides financières ponctuelles (cf. ci-dessous).

Transport de marchandises inclus dans la planification

Le transport des marchandises profite également des aménagements de l'infrastructure, tant sur l'axe est-ouest (avant tout trafic intérieur) que sur l'axe nord-sud (principalement trafic d'import/export et transit). L'introduction de la stratégie d'utilisation du réseau et des plans d'utilisation du réseau en 2016 vise à relativiser la primauté du trafic voyageurs dans l'accès au réseau, à garantir à long terme

⁹ Wettbewerbsbericht 2016 (Rapport sur la concurrence), Zurück in die Erfolgsspur, Deutsche Bahn SA

¹⁰ Cf. à ce sujet les rapports réguliers de l'OFT sur l'avancement des travaux concernant les programmes d'aménagement ferroviaire, www.bav.admin.ch

les sillons destinés au trafic marchandises et à améliorer la sécurité de la planification. Le secteur du fret a pour la première fois été associé systématiquement à la planification de la prochaine étape d'aménagement 2030/35 du PRODES. Les besoins du trafic des marchandises en matière de nombre et de qualité des sillons disponibles sont mieux pris en compte. Il est ainsi prévu de réaliser un réseau express destiné au trafic marchandises qui créera les capacités nécessaires à un trafic ferroviaire des marchandises concurrentiel au-delà de 2030. Dans la « Conception relative au fret ferroviaire », la Confédération précise le cadre de la planification et du financement d'installations destinées au fret ferroviaire et garantit ces derniers au niveau de l'aménagement du territoire.¹¹

Mandat de transfert du trafic marchandises à travers les Alpes

La Constitution et la loi définissent un mandat de transfert du trafic marchandises de la route au rail.¹² En vertu de ces dispositions, seulement 650 000 camions seront autorisés à traverser les Alpes dès fin 2018.¹³ À fin 2016, 975 000 camions traversaient encore les Alpes suisses. Sans politique de transfert du trafic, ils seraient encore entre 650 000 et 700 000 de plus à le faire. Sur la base des procédures d'offres, la Confédération alloue des indemnités à l'exploitation pour les offres déficitaires du trafic combiné accompagné et non accompagné traversant les Alpes. Le Parlement a prolongé jusqu'en 2023 le plafond de dépenses en vigueur depuis 2011 en le faisant passer à 1,675 milliard de francs. Près de 150 millions de francs sont budgétés pour 2017. Les subventions diminuent chaque année et seront totalement supprimées en 2023.

Dispositions de la LTM applicables au transport ferroviaire de marchandises sur tout le territoire

La révision totale de la loi sur le transport de marchandises (LTM) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016¹⁴ et fixe le cadre du trafic import/export et du trafic intérieur des marchandises. Elle ne définit pas explicitement un mandat de transfert du trafic. Le transport ferroviaire de marchandises sur tout le territoire doit en principe couvrir ses coûts. La LTM fixe les exceptions. La Confédération alloue ainsi jusqu'à fin 2018 des indemnités à l'exploitation pour le trafic combiné ne traversant pas les Alpes et le trafic par wagons complets isolés. Elle peut par ailleurs participer à des commandes d'offres de fret passées par les cantons. Le budget 2017 prévoit à cet effet un crédit de 19 millions de francs (« fret ferroviaire sur tout le territoire »). Dès 2019, il est prévu de limiter les participations de la Confédération aux commandes des cantons à 6 millions de francs par année. En plus, la Confédération alloue des contributions aux investissements pour les voies de raccordement et pour les installations de transbordement du trafic combiné et les installations portuaires. Le Parlement a alloué à cette fin un crédit-cadre de 250 millions de francs pour les années 2016 – 2019. La Confédération peut également contribuer au financement d'investissements dans des innovations techniques.

Processus de la réforme des chemins de fer

La Suisse a progressivement réformé son système ferroviaire afin d'améliorer la compétitivité du chemin de fer, de réduire les coûts et d'aligner les conditions-cadres sur celles de l'Europe. La politique suisse des transports s'inscrit dans le contexte européen et elle est confirmée par l'accord sur les transports terrestres avec l'UE.

¹¹ La conception a été élaborée sous la direction de l'OFT et de l'Office fédéral du développement territorial (ARE). Elle a été mise en consultation jusqu'au 7 juillet 2017.

¹² Cst. art. 84 ; loi sur le transfert du transport de marchandises, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2010, RO 2009 5949

¹³ Cet objectif n'est pas réalisable dans le délai prescrit, ainsi que l'a indiqué le Conseil fédéral dans le rapport sur le transfert 2015.

¹⁴ RO 2016 1845

La réforme des chemins de fer 1 de 1999¹⁵ a détaché les CFF de l'administration fédérale en les transférant dans une entreprise autonome entièrement détenue par la Confédération. L'infrastructure et les transports ont été séparés sur les plans comptable et organisationnel à l'intérieur de l'entreprise CFF intégrée, le trafic marchandises a été libéralisé ; l'accès non discriminatoire au réseau a également été introduit. La Commission d'arbitrage dans le domaine des chemins de fer (CACF) a été créée et chargée d'en surveiller l'application. Depuis 2016, elle surveille aussi l'accès non discriminatoire aux installations suisses destinées au trafic marchandises et subventionnées par la Confédération. Depuis 2006, Sillon Suisse SA, financée par les principaux gestionnaires de l'infrastructure (CFF, BLS, SOB) et par l'UTP, attribue les sillons.

La première étape de la réforme des chemins de fer 2 (révision des actes normatifs concernant les transports publics, RévTP), a suivi en 2007. Elle améliore l'égalité de traitement des entreprises de transport et simplifie le principe de la commande. La deuxième étape de la réforme des chemins de fer 2 est en majeure partie entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2013. Elle a perfectionné le système du prix du sillon, renforcé le rôle de la CACF et intégré des éléments importants des directives européennes sur l'interopérabilité et la sécurité afin de faciliter le trafic international des marchandises. Le projet OBI (organisation de l'infrastructure ferroviaire), actuellement traité par le Parlement, prévoit notamment de transformer l'actuel service d'attribution des sillons en un établissement indépendant de la Confédération. La CACF (désormais Railcom) se verra conférer de nouvelles attributions en matière de surveillance et d'examen. Par ailleurs, les entreprises de fret auront leur mot à dire concernant les priorités à accorder en matière d'investissements dans l'infrastructure. Une partie des entreprises de fret demande une réglementation plus contraignante du fret ferroviaire afin que l'offre de CFF Cargo dans le trafic par wagons complets (TWC) et la desserte des voies de raccordement comme « dernier kilomètre » puissent être garanties de manière non discriminatoire comme l'exige l'art. 25, al. 2 LTM.¹⁶

3.2.2 Évolution du marché

Part élevée du rail en Suisse

Les parts modales du chemin de fer en Suisse sont nettement supérieures à la moyenne européenne, ceci tant dans le trafic marchandises sur tout le territoire que dans le trafic transalpin. En 2015, la part modale du chemin de fer s'est élevée à plus de 38 % à l'échelle nationale¹⁷, un taux resté à peu près constant ces 20 dernières années. Dans le trafic marchandises à travers les Alpes suisses, la part du rail s'est même élevée à 71 % en 2016,¹⁸ alors qu'elle ne représentait qu'une fraction aux passages transalpins français et autrichiens.¹⁹ Le chemin de fer a ainsi de nouveau atteint en Suisse, dans le trafic transalpin, le niveau qu'il avait à la fin des années 1990, après avoir atteint son plus bas niveau (59 %) lors de la crise économique de 2009.

TWCI dominant dans le trafic intérieur

Dans le fret ferroviaire intérieur, le trafic par wagons complets isolés (TWCI) constitue le fondement avec sa capacité de regrouper d'importants volumes de marchandises et de les acheminer depuis les gares de triage et les voies de raccordement et vers celles-ci tout en respectant l'horaire. Les 25 principaux clients²⁰ fournissent la majeure partie du volume dans ce système avec env. 70 %, des

¹⁵ Pour plus d'informations sur la réforme des chemins de fer, voir www.bav.admin.ch

¹⁶ RO 2016 1845

¹⁷ Prestations du transport de marchandises en 2015, OFS

¹⁸ Cf. Alpenquerender Güterverkehr durch die Schweiz, Kennzahlen 2016, Datenkompetenzzentrum Güterverkehr BAV (Transport de marchandises à travers les Alpes, chiffres 2016)

¹⁹ Cf. Alpinfo 2014, OFT; en France, la part du chemin de fer s'est élevée à env. 15 % en 2014, en Autriche à près de 27 %, en Suisse à près de 68 %.

²⁰ Notamment : Migros, Coop, Fenaco, la Poste, Holcim

clients moins importants pouvant aussi en profiter. Par le passé, le réseau des points de desserte a dû être réduit à plusieurs reprises pour des raisons économiques. Les volumes transportés ont néanmoins pu être largement maintenus, ce qui n'a pas été le cas dans la plupart des autres pays européens. Le TWCI est un système pratique limité au territoire suisse, qui n'offre que peu de potentiel pour plusieurs opérateurs et pour une stratégie ou une extension au niveau international. CFF Cargo est le seul opérateur à proposer le TWCI.

À part le système du TWCI, il est aussi possible de transporter dans des trains complets certaines marchandises comme les huiles minérales, le gravier, les envois postaux ou les betteraves sucrières, lorsque les volumes sont importants. Alors que la concurrence avec la route est déterminante dans le TWCI, il existe également une concurrence intramodale dans le trafic par wagons complets et dans le trafic combiné. BLS Cargo est ainsi aussi active dans le trafic par trains blocs et dans le trafic combiné. Railcare exploite pour l'essentiel des trains blocs et des trains de ligne dans le trafic combiné, qui sont spécialisés dans le commerce de détail.

Concurrence dans le trafic transalpin

Le trafic de marchandises à travers les Alpes se caractérise par la concurrence intramodale. Contrairement au trafic intérieur, la majeure partie du volume est acheminée en trafic combiné. En 2016, la répartition des parts de marché était la suivante : CFF Cargo International 34,8 %, CFF Cargo 29,9 %, BLS Cargo 23,3 %, Crossrail 7,5 %, DB Cargo AG 4,1 %, Railcare 0,4 %.²¹

Les CFF continuent donc de dominer le marché avec une part avoisinant les deux tiers, et ce malgré la libéralisation du marché réalisée dans le cadre de la réforme des chemins de fer et des paquets ferroviaires de l'UE.

3.3 Tendances du marché

3.3.1 Perspectives d'évolution du transport de la Confédération

Les Perspectives d'évolution du transport 2040 de la Confédération tablent sur une croissance de 37 % des transports ferroviaires et routiers de marchandises entre 2010 et 2040,²² les transports ferroviaires augmentant de 45 %, les transports routiers de 33 %. Cette évolution est essentiellement liée à la croissance de la population et de l'économie. La part du rail à l'ensemble de la prestation de transport devrait s'élever à près de 39 %, soit autant qu'aujourd'hui et deux points de pourcentage de plus qu'en 2010.

S'agissant des catégories de marchandises, les prévisions tablent sur une forte augmentation des minerais, pierres, humus, matériaux de construction et du verre. Ceci vaut aussi pour le trafic de détail et de groupage, les déchets et les denrées alimentaires. En revanche, les produits agricoles et chimiques de même que les matières plastiques et les métaux stagnent ou n'augmentent que légèrement. Quant au volume des carburants et combustibles fossiles, il est en recul en raison de la Stratégie énergétique 2050.

²¹ Cf. Alpenquerender Güterverkehr durch die Schweiz, Kennzahlen 2016, Datenkompetenzzentrum Güterverkehr BAV (Transport de marchandises à travers les Alpes, chiffres 2016)

²² Perspectives d'évolution du transport 2040 de la Confédération, 2016, Office fédéral du développement territorial (ARE)

3.3.2 Tendances générales dans le secteur de la logistique

Le trafic des marchandises ne va pas seulement augmenter, mais subira également d'importants changements dans les 20 années à venir. Les principales tendances dans le secteur de la logistique en Suisse se résument comme suit :

- La généralisation du commerce en ligne engendre une augmentation de la densité valeur et une baisse de la taille des lots transportés
- Les restructurations entraînent une diminution de la taille des lots de même que des disparités de chargement entre l'aller et le retour des véhicules dans le trafic international des marchandises
- L'automatisation entraîne une rationalisation accrue et le développement de transports et de processus logistiques autonomes ou partiellement autonomes
- L'interconnexion numérique des processus de production industriels donne naissance à des chaînes de livraison intelligentes qui traitent en continu les informations en temps réel.

Les répercussions sur le fret ferroviaire et routier doivent être évaluées de manière différenciée : le fret routier peut globalement profiter des progrès techniques et de l'évolution générale des modes de production. L'autonomie, partielle ou complète, des véhicules permet de réduire notablement les heures de conduite ; le conducteur peut se consacrer à d'autres tâches, de sorte que les frais de personnel peuvent être réduits. Par ailleurs, il est possible d'exploiter les potentiels offerts par l'automatisation et la numérisation dans les processus de production du fret ferroviaire. Il s'agit notamment de l'automatisation dans les différentes étapes nécessaires au fret ferroviaire (attelage automatique, mouvements de manœuvre automatisés, conduite autonome ou partiellement autonome de locomotives, etc.). La mise en œuvre de ces mesures est susceptible de réduire considérablement les coûts.

Les Perspectives d'évolution du transport de la Confédération rendent compte des tendances vers l'automatisation et la numérisation. Selon ce document, en raison de problèmes juridiques et du faible degré d'acceptation par les usagers, la généralisation des véhicules automatisés dans le fret routier ne devrait pas suffire à déployer des effets préjudiciables au fret ferroviaire.

3.3.3 Transit international

Une forte concurrence règne dans le fret international. Au niveau intermodal : en raison de la baisse des coûts des camions (diesel bon marché et salaires peu élevés des chauffeurs d'Europe de l'est) ; au niveau intramodal : en raison des chemins de fer privés aux structures allégées et spécialisés dans le transit de marchandises. Pour la Suisse, le trafic de transit déterminant se limite à l'axe nord-sud. La NLFA et le corridor de 4 mètres sur l'axe du Gothard et du Lötschberg-Simplon offriront dès 2020 des infrastructures performantes qui ouvriront la voie à la croissance dans le trafic de transit. En revanche, les goulets d'étranglement potentiels au nord et au sud ainsi que la mise en œuvre hésitante de l'interopérabilité en Europe ont un impact négatif. La réussite de la politique de transfert dépendra notamment de l'évolution de l'économie européenne et des investissements dans le trafic ferroviaire des marchandises en Italie et en Allemagne et sur les corridors de fret européens.

La production ferroviaire pour le transport de marchandises nord-sud est relativement simple, vu qu'il s'agit principalement de transports combinés entre une installation de transbordement TC et une autre. Contrairement au TWCI en trafic intérieur, le marché n'est pas circonscrit sur le plan géographique. Dans le trafic combiné, le parcours sur le rail constitue un maillon fixe, le plus souvent standardisé, de la chaîne logistique et d'expédition, avec des parcours initiaux et terminaux sur la route ou par bateau. Le trafic marchandises à travers les Alpes est donc prédestiné à la concurrence entre plusieurs entreprises de transport ferroviaire et opérateurs. Les chances de ces derniers de réussir sur le marché devraient s'améliorer lorsqu'une chaîne logistique est davantage intégrée au

niveau de l'organisation, que ce soit par la participation d'entreprises d'expédition ou de transport routier ou par l'intégration de l'entreprise dans une entreprise d'expédition et de logistique de plus grande taille.

Dans le fret européen à travers les Alpes, plusieurs acteurs tenteront probablement de développer leurs activités et de pénétrer dans des corridors et des segments du marché dans lesquels ils n'étaient pas encore actifs, ou seulement dans une mesure limitée. Dans le transit à travers la Suisse, il s'agira probablement, en plus de CFF Cargo International, surtout de la Deutsche Bahn, de TX-Logistik comme filiale des FS italiens et de la SNCF en coopération avec le BLS. De nouvelles participations ou fusions constitueront les principaux facteurs facilitant l'expansion économique et géographique.

3.3.4 Trafic marchandises sur tout le territoire (trafic intérieur des marchandises)

En Suisse, le trafic intérieur des marchandises sur le rail se distingue nettement de celui de la plupart des autres pays européens. En comparaison avec l'étranger, les distances parcourues en Suisse sont courtes, ce qui n'empêche pas les volumes transportés et la part de marché du rail d'être importants.

Le système du TWCI est confronté à deux phénomènes : d'une part, il est relativement peu flexible et se caractérise par des coûts fixes élevés. De l'autre, la demande fluctue fortement. La concurrence entre les entreprises de fret ferroviaire est faible. Elle est par contre intense avec le trafic routier de marchandises. Cette situation devrait perdurer, même dans l'hypothèse de conditions-cadres stables dans ce dernier (RPLP, interdiction de circuler la nuit et le dimanche, limite des 40 tonnes et interdiction du cabotage). Les deux modes de transport sont confrontés à des évolutions similaires qui offrent des perspectives, mais comportent aussi des risques. Les infrastructures tant routières que ferroviaires sont restreintes par de nombreux goulets d'étranglement de sorte qu'une utilisation optimale des capacités est déterminante. Par ailleurs, les évolutions du secteur de la logistique décrites ci-dessus entraîneront de profonds changements dans les processus de production. Ces évolutions impliquent une meilleure coordination des offres du trafic ferroviaire des marchandises national avec l'ensemble de la chaîne logistique.

Pour CFF Cargo, la question se pose avant tout de savoir s'il sera possible de maintenir le taux de chargement du TWCI à un niveau élevé et de défendre ses parts de marché face au trafic routier de marchandises. Pour y parvenir, le trafic intérieur des marchandises et en particulier le TWCI devraient parvenir à réagir aux évolutions dans les secteurs de la logistique et de la mobilité, à réduire les coûts et à accroître la productivité. L'innovation et l'automatisation devraient jouer un rôle important à cet égard. Des processus automatisés (par ex. pour les manœuvres et la formation des trains), de nouvelles technologies (essieux, bogies, technique des freins) et une meilleure analyse des données numérisées doivent contribuer à une gestion optimale des capacités et du matériel roulant, à une réduction de la durée de la production et des transports ainsi qu'à une meilleure combinaison des chaînes de transport et à une réduction des coûts. Des offres optimisées - le cas échéant aussi en trafic combiné - doivent être intégrées dans des chaînes logistiques existantes ou futures afin de conserver les segments de la demande actuels et d'en acquérir de nouveaux.

Il faut aussi dans ce contexte se demander quelles stratégies commerciales CFF Cargo poursuivra, comment l'entreprise compte s'organiser et comment elle peut intégrer d'autres acteurs de la branche – par ex. expéditeurs, propriétaires de wagons privés, transporteurs routiers et logisticiens - sur le marché suisse relativement petit.

4 Évolution de CFF Cargo

4.1 Évolution de CFF Cargo

4.1.1 La Confédération, propriétaire des CFF

Base légale : la loi sur les Chemins de fer fédéraux

Depuis 1999, les CFF sont une société anonyme de droit public dont la Confédération est l'actionnaire unique. Le Conseil fédéral exerce les pouvoirs de l'assemblée générale, assigne aux CFF des objectifs stratégiques (objectifs du propriétaire), élit les membres du conseil d'administration et approuve le rapport et les comptes annuels. Le DETEC et le DFF sont chargés d'exercer les droits de l'actionnaire (rôle du propriétaire). La loi sur les Chemins de fer fédéraux (LCFF)²³ règle la constitution, le but et l'organisation des CFF. Selon cette loi, la gestion de l'entreprise doit obéir aux principes de l'économie d'entreprise (art. 3, al. 3) et l'une de ses tâches essentielles consiste à offrir des prestations dans le domaine du trafic marchandises (art. 3, al. 1). Le Parlement a confirmé ce principe lors de la refonte de la LTM. Les autres dispositions de la législation ferroviaire, notamment la loi sur les chemins de fer (LCdF) déterminantes pour les questions opérationnelles et techniques, s'appliquent aussi aux CFF.

Objectifs stratégiques du Conseil fédéral

CFF Cargo SA est une filiale appartenant à 100 % à CFF SA et dotée d'une comptabilité propre ; elle est cependant gérée comme une division du groupe dans le cadre d'une compagnie ferroviaire intégrée. En vertu des objectifs stratégiques 2015 – 2018, le Conseil fédéral attend des CFF qu'ils fournissent des offres attrayantes, de qualité et conviviales dans le trafic marchandises. Dans le secteur d'activité « Cargo Suisse », les CFF proposent, dans le trafic intérieur, d'importation et d'exportation, une offre autofinancée qui répond aux besoins des entreprises suisses de chargement. Dans le secteur d'activité « Cargo International », les CFF offrent des prestations commercialisables et rentables sur l'axe nord-sud. À certaines conditions, les CFF peuvent conclure des accords de coopération en Suisse et à l'étranger (participations, alliances, création de sociétés ou autres formes de collaboration) pour autant que ces accords renforcent leur activité principale en Suisse ou obéissent à une autre forme de stratégie industrielle.

4.1.2 Évolution de CFF Cargo depuis 1999

En 2000, les CFF ont transféré leur secteur marchandises dans la société anonyme de droit privé CFF Cargo SA. Ce transfert a eu lieu dans le cadre de la libéralisation du trafic marchandises dans le but notamment de permettre des partenariats ou des coopérations avec des tiers. Une *joint venture* avec les chemins de fer étatiques italiens, dont l'essentiel avait déjà été négocié, n'a finalement pas abouti.

Évolution de l'entreprise

Les CFF ont proposé des prestations dans le trafic marchandises depuis leur création en réalisant aussi des bénéfices jusque dans les années 1970. Suite aux premières mutations structurelles opérées à cette époque, à l'extension du réseau des routes nationales et à la croissance de l'offre du trafic voyageurs, le trafic ferroviaire des marchandises a été mis sous pression, sa force d'innovation et sa capacité d'investir diminuant en même temps. C'est pourquoi les CFF ont déployé d'importants efforts afin d'assainir la base financière de CFF Cargo. Dans l'exercice 2013/2014, CFF Cargo (division Marchandises) a réalisé un résultat positif pour la première fois depuis quatre décennies, franchissant ainsi un pas important sur la voie de son redressement. La réalisation de bénéfices reste

²³ RO 1998 2847

toutefois un défi pour l'entreprise. En même temps, en raison de ses liens étroits avec les systèmes logistiques de gros clients importants, CFF Cargo joue un rôle essentiel dans l'approvisionnement de la Suisse.

Coopérations et partenariats examinés à plusieurs reprises

Après l'échec de la *joint venture* avec les chemins de fer étatiques italiens, CFF Cargo a créé en 2001 des filiales en Allemagne et en Italie. Vu la concurrence accrue dans le fret ferroviaire international qui s'en est suivi, CFF Cargo n'est cependant pas parvenue à réaliser de bons résultats par ses propres moyens. Face à des pertes croissantes, les CFF ont effectué dans les années 2000 un grand nombre d'analyses stratégiques et tenté de conclure des partenariats et des coopérations en se concentrant le plus souvent sur le trafic international nord-sud et sur différentes formes de coopération avec de grands groupes (intégration, coopération, etc.). Des partenariats avec la DB et la SNCF ont ainsi été envisagés. Pour diverses raisons, les partenariats n'ont pas abouti ou n'ont pas été jugés avantageux du point de vue commercial ou stratégique. La disposition de la LCFF définissant les prestations du trafic marchandises comme une tâche essentielle des CFF interdit jusqu'à présent l'achat ou la prise de participation majoritaire dans CFF Cargo SA par une autre entreprise. De telles transactions nécessiteraient la modification de la LCFF. La LCFF en vigueur autoriserait cependant une ouverture de l'actionariat à des participations minoritaires d'autres entreprises. Une telle décision est du ressort du conseil d'administration de CFF SA.

L'alliance Xrail dans le TWCI international

Depuis sa transformation en société anonyme, CFF Cargo a régulièrement enregistré des pertes. Soumise à une forte pression économique, elle a adapté à plusieurs reprises sa stratégie et sa production. En 2010, CFF Cargo a commencé à coopérer au niveau international dans le secteur du TWCI en rejoignant l'alliance Xrail²⁴. Xrail comprend une coopération au niveau technique et opérationnel ainsi qu'une plateforme de réservation commune.

4.1.3 Fondation de CFF Cargo International

En 2010, CFF Cargo s'est séparée de son secteur d'activité assurant le transit sur l'axe nord-sud en créant la filiale CFF Cargo International SA. L'activité principale de cette société réside dans l'offre de prestations de traction destinées au trafic combiné et dans le trafic par trains complets sur le corridor traversant les Alpes suisses avec des liaisons entre des installations de transbordement TC et des ports situés au nord et au sud des Alpes. CFF Cargo International gère deux filiales, l'une en Italie, l'autre en Allemagne.

À part CFF Cargo, l'entreprise Hupac détient une participation minoritaire de 25 % dans CFF Cargo International. Active dans le trafic combiné et exploitant des installations de transbordement TC, cette entreprise a réalisé en 2016 un chiffre d'affaires de 470 millions de francs. Elle est l'un des principaux clients de CFF Cargo International. CFF Cargo SA détient en même temps une participation de 23,9 % dans l'entreprise Hupac.

Les relations entre CFF Cargo et CFF Cargo International comprennent des activités opérationnelles - notamment l'échange de prestations de manœuvre ou de transport et des contrôles techniques dans les régions limitrophes et en Suisse. Par ailleurs, les deux entreprises exploitent des synergies dans les activités administratives aux frontières. CFF Cargo International loue également des locomotives et des mécaniciens de locomotive auprès de CFF Cargo. Comme CFF Cargo International est autorisée à circuler sur le réseau des pays européens du corridor Rhin-Alpes, elle fournit d'importantes prestations d'import/export pour le compte de CFF Cargo. De cette manière et grâce aux transports effectués sous forme de groupages dans le TWC intérieur et à la participation dans

²⁴ L'alliance regroupe les entreprises suivantes : Lineas, CFL Cargo, DB, green cargo, Rail Cargo Group (ÖBB) et CFF Cargo ; pour plus d'informations : www.xrail.eu

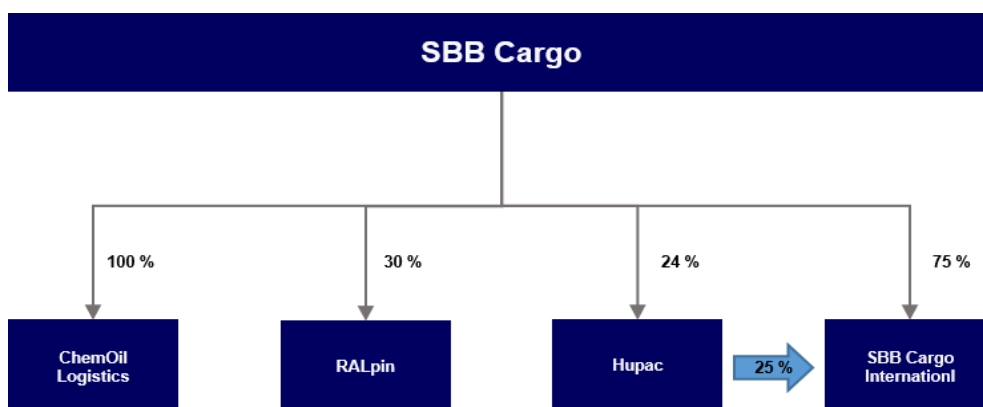
RAIpin, un gros client, CFF Cargo contribue à améliorer le taux de chargement des trains complets internationaux de CFF Cargo International.

4.1.4 Organisation actuelle de CFF Cargo SA

Filiales et participations

Depuis 1999, CFF Cargo SA détient la totalité du capital-actions de sa filiale ChemOil Logistics SA, spécialisée dans l'organisation et l'exécution des transports de marchandises dangereuses (transports de produits chimiques et d'huiles minérales). Depuis 2011, elle détient une participation de 75 % dans sa filiale CFF Cargo International SA. Par ailleurs, elle est présente sur le marché du fret avec plusieurs participations minoritaires (cf. figure 3). En plus de l'entreprise Hupac, cela vaut pour RAIpin, qui exploite la chaussée roulante à travers la Suisse et dans laquelle CFF Cargo SA, Hupac et BLS Cargo SA détiennent chacune une participation de 30 %.

Figure 3 : Organisation actuelle de CFF Cargo SA



Les participations majoritaires sont gérées par CFF Cargo et donc en fin de compte par le groupe CFF.

Segmentation de la production

CFF Cargo subdivise son activité en trois secteurs d'activité : trafic par wagons complets isolés (TWCI), train complet (GZ) et trafic combiné (TC). Le trafic par wagons complets sert uniquement à conduire un train de son lieu d'origine au lieu de destination. Le rôle joué par CFF Cargo dans le TWCI est en revanche plus compliqué. CFF Cargo assure pratiquement toutes les étapes de la production, depuis l'organisation et la disposition du transport, en passant par la production de l'offre (par ex. traction, desserte fine) jusqu'à la gestion du matériel roulant ou d'autres actifs. Bien qu'il n'y ait que peu de synergies entre les unités de production, CFF Cargo a externalisé seulement quelques éléments (par ex. Cargo Domizil, Chemoil).

Le trafic combiné national, un secteur dans lequel CFF Cargo a développé ses activités peu à peu, comprend des étapes de production supplémentaires, comme par ex. l'exploitation d'installations de transbordement TC, la gestion de bacs de transport, la prestation sur les parcours initiaux et terminaux sur la route et le parcours sur le rail dont l'opérateur du TC doit se charger.

4.2 Importance du marché de CFF Cargo et de CFF Cargo International

4.2.1 CFF Cargo / trafic intérieur des marchandises

CFF Cargo est l'entreprise déterminante active dans le TWCI à l'intérieur de la Suisse. Elle exploite en plus des trains complets et des transports combinés, domaines dans lesquels elle est exposée à la concurrence intramodale. CFF Cargo détient une part de marché de près de 25 % par rapport à la prestation totale de trafic sur le rail et sur la route.²⁵

Stabilisation après des décennies de pertes

En 2013, CFF Cargo SA est parvenue à réaliser un résultat positif pour la première fois depuis longtemps. Au cours des 40 années précédentes, le groupe CFF avait dû éponger des pertes pour un montant total de près d'un milliard de francs. En 2016, CFF Cargo SA a réalisé un chiffre d'affaires de 770 millions de francs. Les comptes ont bouclé sur un léger déficit de 1 million de francs. Malgré cette stabilisation, la situation financière de CFF Cargo SA reste critique.

Stratégie ambitieuse pour le développement futur

Dans ce contexte et vu les défis résultant des tendances observées dans le secteur logistique, CFF Cargo SA poursuit une stratégie de développement ambitieuse visant à renforcer la position de CFF Cargo pour en faire l'épine dorsale (*backbone*) de la logistique de grandes entreprises suisses et de centres économiques en Suisse. La stratégie comprend deux phases. L'entreprise vise ainsi une marge EBITDA de 12 %; celle-ci s'élevait à 2,4 % en 2015. Dans ce but, une nouvelle offre de TWC ainsi qu'un système de réservation et la gestion des capacités ont notamment été introduits lors du changement d'horaire 2016/17. Parallèlement, la structure des coûts devra être peu à peu réduite. Par ailleurs, l'installation de transbordement TC Gateway Bâle Nord, appelée à devenir une plaque tournante limitrophe assurant les transports combinés, sera mise en service et des étapes dans la mise en œuvre concrète de l'automatisation seront envisagées. Certaines innovations joueront un rôle plus important à partir de 2020, notamment grâce à un degré élevé d'automatisation des processus de production ferroviaire, à des services numérisés destinés aux clients du fret ferroviaire et à une stratégie commerciale cohérente. À plus long terme, il est prévu de réduire les coûts de 30 % en tout.

Le développement de CFF Cargo soulève la question suivante : quelles conditions commerciales et organisationnelles permettront-elles de faciliter le développement de CFF Cargo ? Le fret ferroviaire est jusqu'à présent caractérisé par une grande faiblesse d'innovation. Bien que de nombreuses nouveautés techniques dans le domaine des wagons et de la communication soient connues depuis longtemps, elles ne sont toujours pas appliquées. La faible capacité d'investissement, le manque de capital risque privé, l'incapacité de l'entreprise à réagir et un manque de coordination avec la chaîne logistique pourraient jouer un rôle à cet égard. En vue du développement organisationnel et commercial de CFF Cargo, il faudra examiner les moyens de résoudre ces difficultés.

4.2.2 CFF Cargo International / transit

CFF Cargo International se concentre sur l'axe de transit à travers la Suisse et sur la traction. L'entreprise est bien établie – notamment grâce au partenariat avec Hupac – et sa part de marché dans le transit alpin s'élève à près de 35 %. Depuis 2011, la société a pu accroître son chiffre d'affaires de presque 20 % tout en réduisant les coûts structurels de plus de 45 %. En 2016, le chiffre

²⁵ Par rapport à la prestation totale de trafic sur le rail et sur la route en tonnes-kilomètres ; calcul des CFF effectué sur la base des recensements de l'OFS (Statistique du transport de marchandises, Statistique des transports publics) 2015/2016 ; sont pris en compte le trafic intérieur, le trafic import-export et le transit de marchandises

d'affaires était légèrement inférieur à 300 millions de francs, la taille critique étant ainsi tout juste atteinte. Cela est surtout dû au fait que l'activité de l'entreprise se limite à l'axe de transit à travers la Suisse. L'objectif des CFF et de Hupac consiste à élargir substantiellement l'activité de CFF Cargo International. Il s'agira d'abord de renforcer davantage l'« alliance suisse » formée avec CFF Cargo compte tenu de l'ouverture de la NLFA au Gothard et au Ceneri ainsi que du corridor de 4 mètres sur cet axe. Par ailleurs, selon les CFF, il faut tendre à une expansion sur d'autres corridors transalpins et chercher à raccorder l'entreprise à d'autres nœuds de communication internationaux importants (par ex. des ports), ce qui pourrait se faire en s'associant à de nouveaux partenaires.

4.3 Importance de CFF Cargo pour la Confédération et utilité de la maison mère pour CFF Cargo

Importance pour la Confédération, l'économie et la société

Principal transporteur de Suisse, CFF Cargo assure l'acheminement de près d'un tiers de l'ensemble du volume de marchandises transportées et contribue ainsi de manière déterminante à la sécurité de l'approvisionnement de la Suisse et à une gestion respectueuse de l'environnement du trafic marchandises entre les centres économiques de Suisse et du reste de l'Europe. CFF Cargo est ainsi un partenaire sur lequel l'industrie du chargement peut compter et qui fournit une contribution importante à la gestion du trafic sur les axes est-ouest et nord-sud de la Suisse. CFF Cargo est de loin l'opérateur le plus important sur l'axe nord-sud. Dans l'ensemble, CFF Cargo fournit une plus-value économique importante pour la société.

Importance de CFF Cargo pour les CFF et des CFF pour CFF Cargo

Le groupe CFF est une compagnie ferroviaire intégrée qui attache une grande importance à l'interaction roue-rail dans la planification, le développement et l'exploitation du trafic ferroviaire. Selon le credo des CFF, une compagnie ferroviaire intégrée présente des avantages pour le secteur des marchandises. Au cours des dernières décennies, le trafic marchandises a cependant perdu de l'importance par rapport au trafic voyageurs et est aujourd'hui désavantagé, notamment en raison de l'ordre de priorité longtemps en vigueur pour l'accès au réseau. L'extension de l'offre du trafic voyageurs s'est souvent faite au détriment des capacités disponibles pour le trafic marchandises. Les CFF ont cependant aussi assaini leur secteur fret en engageant d'importants moyens et veulent encore le renforcer à l'avenir. La révision de la LTM a défini un cadre pour l'entreprise au niveau politique ; les nouveaux instruments que sont la nouvelle stratégie d'utilisation du réseau et les plans d'utilisation du réseau garantissent au trafic ferroviaire des marchandises des capacités à long terme et amélioreront l'ordre de priorité du trafic à l'avantage de ce dernier.

À l'inverse, le groupe CFF profite des expériences de CFF Cargo sur le marché libéralisé et de la contribution de CFF Cargo au cash-flow du groupe. CFF Cargo supporte cependant aussi une partie des coûts structurels du groupe (par ex. frais généraux). En étant de fait une division d'une compagnie ferroviaire intégrée, elle perd des marges de manœuvre sur le marché, ce qui est aussi susceptible de réduire les incitations pour les participations d'entreprises privées et l'acquisition de capital risque.

5 Modèles de développement de CFF Cargo

5.1 Aperçu

5.1.1 Variantes

Le postulat 15.3496 de la CTT du Conseil des États demande la description et l'évaluation de plusieurs modèles de propriété pour CFF Cargo. Outre le statu quo, le postulat mentionne notamment

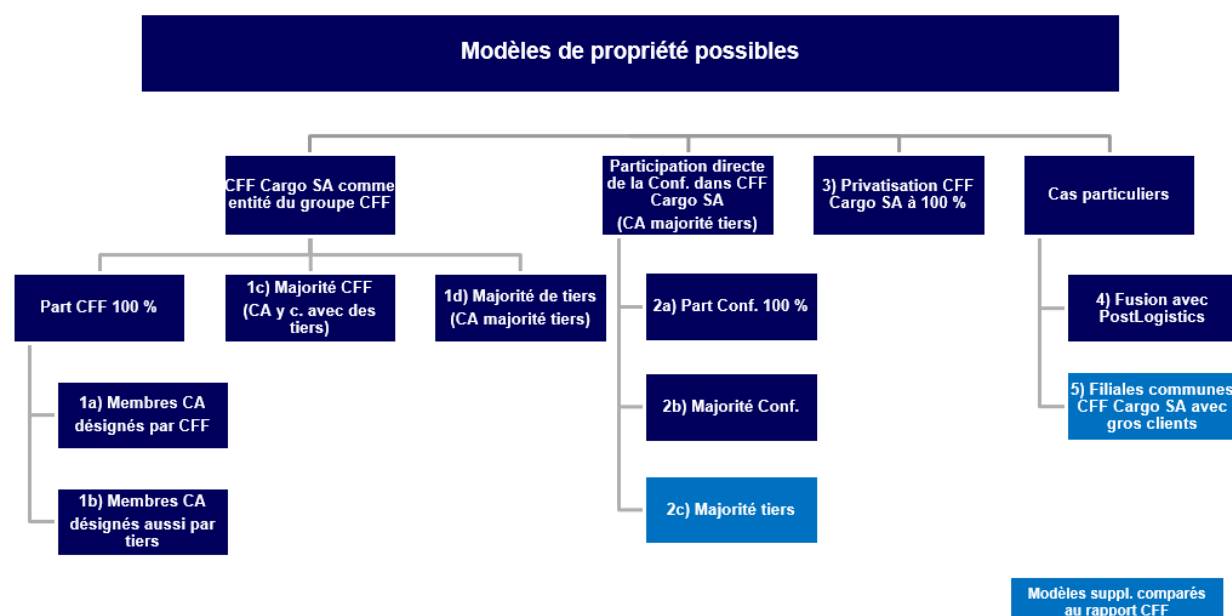
un modèle comprenant la participation financière de tiers assortie du maintien de CFF Cargo SA au sein du groupe CFF et un modèle impliquant le transfert de CFF Cargo vers une entreprise indépendante avec une participation majoritaire de l'État et une participation d'entreprises de logistique privées ou de tiers.

Le présent rapport présente et évalue trois modèles de base et deux cas particuliers :

- **CFF Cargo SA reste au sein des CFF** ; les variantes « 100 % CFF », « majorité CFF » et « majorité tiers » seront examinées ; la variante « 100 % CFF » comprend deux sous-variantes pour le conseil d'administration : « CFF représentés à 100% », « participation de tiers ».
- **CFF Cargo SA est directement rattachée à la Confédération** ; les variantes « 100 % Confédération », « majorité Confédération » et « majorité tiers » sont examinées ; dans toutes les variantes, des tiers externes siègent au conseil d'administration ;
- **CFF Cargo SA est entièrement privatisée.**
- **Cas particulier 1 : « Fusion avec PostLogistics ».**
- **Cas particulier 2 : « Filiales communes avec des partenaires ».**

Le présent chapitre se rapporte à CFF Cargo SA. Les modèles de développement de CFF Cargo International sont évalués au chapitre 6 du présent rapport.

Figure 4 : Variantes de modèles pour le développement de CFF Cargo SA



5.1.2 Critères d'évaluation

Le postulat 15.3496 de la CTT du Conseil des États demande une analyse des modèles de propriété sous l'angle économique et institutionnel ainsi que du point de vue de la politique des transports et de la politique d'entreprise. Le présent rapport évalue les modèles en fonction de ces critères clés.

Explication des critères clés

Les critères clés sont présentés ci-dessous sous forme de résumé. Un commentaire détaillé figure en annexe au présent rapport.

La **perspective de la politique d'entreprise** concerne l'existence économique et le développement de CFF Cargo. Les investissements destinés à l'entretien et au renouvellement doivent pouvoir être financés et la capacité de réinvestissement doit être maintenue. La prospérité de l'entreprise doit en outre être garantie à long terme. L'existence de CFF Cargo serait sinon menacée ou tributaire de subventions élevées et d'une érosion des fonds propres. Du point de vue de l'entreprise, une marge EBIT suffisante, un *cash flow* suffisant et la croissance du chiffre d'affaires constituent des facteurs de réussite essentiels. Le maintien de l'activité, l'exploitation de nouveaux marchés et l'acquisition de nouveaux clients sont dès lors prioritaires. Vu la relative stagnation du fret ferroviaire, des coûts fixes élevés et un marché très sensible aux prix, l'aspect des coûts revêt une importance particulière. La qualité élevée de l'offre de CFF Cargo doit cependant être préservée. Afin de pouvoir réagir à l'évolution rapide des technologies (numérisation, automatisation), des marchés et des structures, l'entreprise doit être en mesure d'entreprendre et doit se distinguer par une excellente capacité de réaction et d'innovation. Ces critères sont aussi une condition nécessaire au développement de CFF Cargo, le cas échéant par des alliances et des partenariats.

La **perspective de la politique des transports** évalue la répartition modale du fret entre le rail et la route ainsi que les objectifs écologiques qui y sont étroitement liés. Une part importante du trafic ferroviaire des marchandises, notamment à travers les Alpes, constitue un des principaux objectifs de la politique suisse des transports et déleste l'infrastructure routière. Sans prestations de qualité élevée ni un bas niveau des coûts de fret ferroviaire, ces objectifs ne pourront être atteints. L'aménagement et l'exploitation de l'infrastructure jouent un rôle important à cet égard. Il est donc particulièrement important qu'au sein des CFF, les intérêts du trafic marchandises soient bien défendus face à ceux du trafic voyageurs et de l'infrastructure. La desserte de régions où le trafic est moins important sert l'objectif d'un développement décentralisé et joue un rôle crucial dans la politique régionale. Elle peut cependant entrer en conflit avec la nécessité de garantir des offres rentables.

La **perspective économique** rend compte des intérêts de la société. Pour les chargeurs, il est important que les offres de CFF Cargo soient durablement avantageuses et fiables afin que la valeur des investissements dans le transport ferroviaire (processus logistiques, installations de chargement, voies de raccordement, etc.) soit préservée. Les offres de CFF Cargo contribuent en outre au taux d'utilisation élevé de l'infrastructure ferroviaire suisse, ce qui accroît l'efficacité économique. Ces aspects et la couverture des risques par la contribution financière de la Confédération sont dans l'intérêt des contribuables et des chargeurs.

La **perspective de la politique institutionnelle et de la politique du propriétaire** comprend la sécurité de l'approvisionnement du pays, notamment en cas de crise. L'influence de l'État sur CFF Cargo joue à cet égard un rôle important. Il est par ailleurs essentiel de savoir si le propriétaire peut piloter l'entreprise avec efficacité et dans quelle mesure les objectifs qu'il a définis peuvent être réalisés.

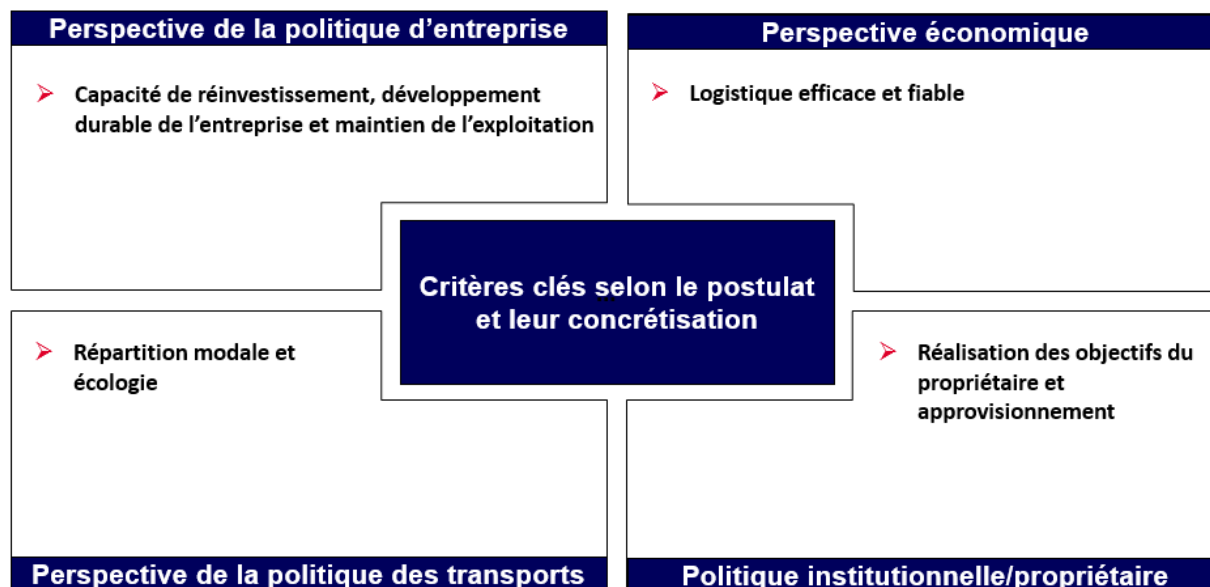
Pondération différenciée des critères

La **perspective de la politique d'entreprise** prédomine avec une pondération de 50 %. Si la prospérité de l'entreprise ne peut être durablement garantie, il en résultera inévitablement une réduction et une détérioration de l'offre, ce qui remettrait en question la réalisation des objectifs de la politique des transports (transfert, répartition modale) et de la politique économique. La valeur de l'entreprise diminuerait également, un aspect non négligeable notamment dans l'optique du propriétaire.

La **perspective de la politique des transports**, pondérée à 30 %, joue un rôle important. La politique des transports et de transfert du trafic revêt une grande importance pour la population suisse. Les milieux économiques, en particulier, attendent des offres avantageuses et de qualité.

Les perspectives économiques, institutionnelles et celles du propriétaire sont un peu moins importantes que les critères clés. C'est pourquoi elles sont pondérées chacune à 10 %.

Figure 5 : Critères clés d'évaluation et leur pondération

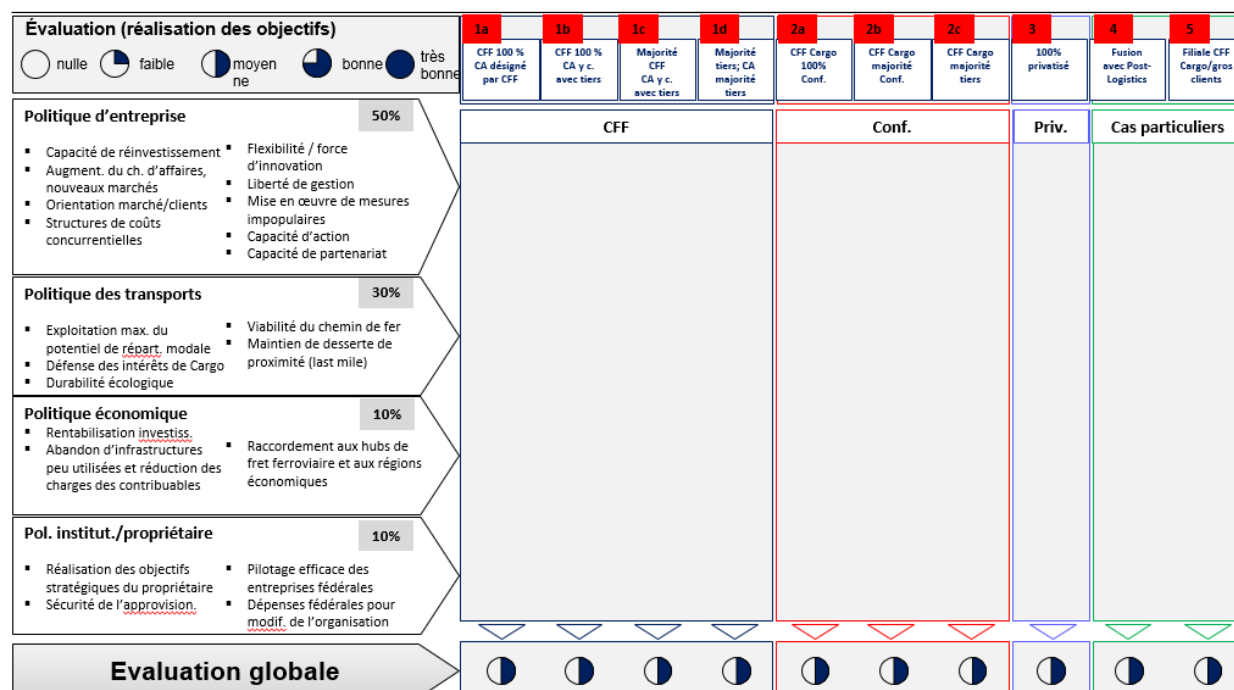


Matrice de l'évaluation

Les huit modèles de propriété et les deux cas particuliers sont représentés dans un schéma en fonction des quatre critères clés et de leur pondération (voir ci-dessous figure 6). L'évaluation ne constitue pas une analyse quantitative exacte, mais une analyse coût-utilité qualitative. Elle est représentée par un système de points (cf. cercles). Une analyse plus précise des répercussions financières des modèles de propriété sur le résultat de CFF Cargo SA poserait notamment des problèmes de protection des données et serait très coûteuse.²⁶

²⁶ Pour analyser plus exactement les modèles de propriété et leurs répercussions financières, il faudrait procéder pour chaque modèle à des analyses et à des évaluations comparatives sur la base de la stratégie d'entreprise et du plan à moyen terme de CFF Cargo en appliquant plusieurs méthodes (valeur intrinsèque, valeur de rendement, méthode des flux de trésorerie actualisés - discounted-cash, etc.). En cas de participations de tiers, leurs stratégies et politiques commerciales influenceraient beaucoup les résultats financiers. Comme ceux-ci ne sont pas connus en détail, il faudrait se contenter de vagues hypothèses et nous ne disposerions ainsi pas de chiffres fiables. C'est pourquoi le rapport se limite à une analyse qualitative.

Figure 6 : Schéma de la matrice d'évaluation



Les niveaux suivants ont été définis :

- Aucune réalisation des objectifs (note : 0)
- Faible réalisation des objectifs (note : 1)
- Réalisation moyenne des objectifs (note : 2)
- Réalisation élevée des objectifs (note : 3)
- Réalisation très élevée des objectifs (note : 4)



5.1.3 Rôle et composition du conseil d'administration

Selon le postulat 15.3496, les différents modèles de propriété pour CFF Cargo SA peuvent avoir une influence sur les objectifs, les stratégies et les résultats de l'entreprise. Un indice clé est à cet égard le conseil d'administration dont les attributions, les droits et les obligations sont régis par le Code des obligations.²⁷ Il évalue notamment les perspectives et les risques de l'entreprise et élabore la stratégie. Conjointement avec la direction, il prend des décisions quant aux domaines d'activité, aux segments de clientèle ainsi qu'aux programmes d'investissement et de réduction des coûts.

Tiers externes au conseil d'administration

L'intégrité et les compétences professionnelles et entrepreneuriales ainsi que la provenance des membres du conseil d'administration jouent dans ce contexte un rôle essentiel. Actuellement les membres du conseil d'administration de CFF Cargo SA sont désignés par les CFF. Les compétences du conseil d'administration sont toutefois limitées : l'entreprise est actuellement pilotée dans la pratique par le conseil d'administration et la direction du groupe. Toutefois, même avec un modèle « CFF propriétaire à 100 % » (cf. figure 6, modèle 1a, statu quo), le conseil d'administration de CFF

²⁷ Cf. art. 716 et 716a CO

Cargo SA pourrait être indépendant et doté de compétences dans les principales questions stratégiques. En plus des représentants des CFF, il comprendrait aussi des membres externes à l'entreprise (modèle 1b). Tous les autres modèles prévoient également la représentation de tiers - dans des proportions variables - au conseil d'administration.

5.1.4 Participation de tiers comme (co-)propriétaires de CFF Cargo SA

Conditions, perspectives et risques d'une participation de tiers dans CFF Cargo

Une participation de tiers externes au capital de CFF Cargo SA et la représentation de ces tiers au conseil d'administration sont en principe susceptibles d'avoir des effets positifs sur le développement de CFF Cargo. Certaines conditions doivent toutefois être remplies. Il faudrait ainsi que le produit de la vente d'actions de l'entreprise ou une augmentation du capital soient investis dans le développement de CFF Cargo. Ces ressources financières ne devraient pas être les seuls critères déterminants, mais aussi les connaissances techniques, les relations clients ou l'élargissement de la gamme de produits que pourraient apporter des tiers. Tel serait vraisemblablement le cas par exemple pour des représentants du secteur du fret. Celui qui veut s'engager dans CFF Cargo devrait le faire dans une perspective à long terme et être prêt à injecter des fonds pour des investissements et des innovations ainsi qu'à supporter une partie des risques financiers et de l'entreprise. Enfin, il faudrait que cette participation soit substantielle et le cas échéant regroupée dans une société de participation financière commune.

Une participation de tiers pourrait cependant aussi comporter certains risques. Un morcellement de la participation de tiers en petites parts (par ex. de moins de 5 %) risquerait ainsi d'affaiblir la capacité d'action de CFF Cargo. La prédominance de certains clients ou groupes de clients parmi les investisseurs serait également problématique. Elle pourrait remettre en question la neutralité de CFF Cargo comme fournisseur de prestations et provoquer le départ de certains clients. Des représentants d'associations pourraient pour leur part être tentés de faire passer les intérêts de leur association devant ceux de l'entreprise.

Intérêt de tiers comme (co-)propriétaires de CFF Cargo SA

Il n'est pas sûr que des tiers puissent dans ce contexte avoir un intérêt à s'engager dans CFF Cargo comme (co-)propriétaires et à assumer de ce fait une responsabilité financière et entrepreneuriale. Il pourrait y avoir d'autres moyens de défendre ses intérêts et ses objectifs qu'une participation dans l'entreprise.

Les **transporteurs et logisticiens suisses** pourraient être intéressés à obtenir l'accès à la ressource « fret ferroviaire » par le biais d'un engagement dans CFF Cargo et à renforcer ainsi leur système logistique. Les prestations de CFF Cargo pourraient ainsi éventuellement être mieux adaptées à leurs besoins. Le fret ferroviaire ne constitue toutefois pas fondamentalement une ressource rare en Suisse. Il serait possible d'accroître encore le taux de chargement de nombreuses offres existantes. Il serait éventuellement plus facile de satisfaire des intérêts particuliers, comme par exemple une orientation plus rigoureuse de l'offre sur le marché des services de coursier, express et de colis, par une relation fournisseur-client ou par une filiale commune (cf. cas particulier, modèle 5) que par une participation dans CFF Cargo SA.

Pour **d'autres chemins de fer suisses ou étrangers**, une participation dans CFF Cargo SA pourrait être intéressante pour réaliser des synergies ou élargir l'étendue de leur marché. La participation de SNCF Logistics dans BLS Cargo SA peut constituer un exemple d'une telle stratégie dans le domaine du trafic par trains complets ou du transit international, quand bien même CFF Cargo est surtout axée sur le trafic par wagons complets. Par ailleurs, un certain scepticisme est de mise vu les mauvaises perspectives de rendement dans le fret ferroviaire européen et les acquisitions jusqu'à présent peu

fructueuses des chemins de fer. La plupart des chemins de fer ont une faible marge de manœuvre financière et peinent à être rentables.

Les **sociétés d'investissement privées** pourraient escompter que des changements prévus tels qu'une automatisation à grande échelle fassent accroître la valeur de CFF Cargo. La société d'investissement privée Argos Soditic détient ainsi une participation de 69 % dans l'entreprise de fret ferroviaire belge (Lineas), la part des chemins de fer étatiques SNCB n'étant plus que de 31 %. Cet exemple est toutefois un cas unique à ce jour et confirme en outre le fait que les sociétés d'investissement privées ne s'engagent le plus souvent qu'avec une participation majoritaire afin d'avoir une influence sur la gestion de l'entreprise.

Pour les **gros clients**, un engagement dans CFF Cargo pourrait leur permettre d'influencer l'offre et de consolider ainsi leurs concepts logistiques. Dans ce cas aussi, il pourrait cependant être plus facile de créer une filiale commune, ce qui permettrait d'éviter de devoir supporter une partie des risques de l'ensemble de l'entreprise et d'autres transports.

Pour des **constructeurs de matériel roulant ou de technologie**, une participation pourrait servir à exploiter les potentiels de l'automatisation conjointement avec CFF Cargo.

Pour les fréteurs et propriétaires de wagons, une participation pourrait servir à réaliser des synergies dans la consolidation de pools de wagons.

5.1.5 L'État (co-)propriétaire de CFF Cargo SA

Outre l'engagement d'investisseurs privés, il convient aussi de considérer les avantages et les inconvénients dans le cas où l'État est propriétaire ou copropriétaire de CFF Cargo. La participation de l'État peut être soit majoritaire soit minoritaire ; elle peut aussi être directe ou indirecte (par le biais de CFF SA).

Perspectives et risques d'une (co-)propriété de l'État

La LTM et les objectifs du propriétaire préconisent un TWCI de CFF Cargo qui soit rentable. L'État escompte en général de plus faibles rendements que les investisseurs privés et peut, en tant que propriétaire, plus facilement se concentrer sur d'autres aspects. Une participation majoritaire de l'État permet de poursuivre aussi des objectifs de la politique des transports, de la politique du propriétaire de même que des objectifs institutionnels et économiques. Il est ainsi possible d'exiger de CFF Cargo une large offre de prestations afin de garantir la sécurité de l'approvisionnement, d'offrir une alternative à l'interdiction de circuler la nuit pour les poids lourds et de délester ainsi l'infrastructure routière, dont les possibilités d'extension sont limitées. De tels intérêts - dans le cas d'une participation majoritaire de tiers dans CFF Cargo – pourraient certes aussi être défendus par le biais d'une indemnisation des prestations d'intérêt général. La nouvelle LTM ne prévoit toutefois pas de subventions globales pour le trafic marchandises. Celles-ci nécessiteraient donc une modification de la loi.

Contrairement à une participation majoritaire, une participation minoritaire permettrait à l'État de n'exercer qu'une influence très restreinte sur CFF Cargo. Suivant l'évolution du marché, il serait concevable que des investisseurs privés cherchent à maximiser substantiellement le bénéfice en réduisant fortement l'offre de CFF Cargo. Le même effet pourrait se produire si des investisseurs privés refusaient d'investir dans CFF Cargo et le TWCI parce qu'ils estiment les risques trop grands (coûts fixes élevés, dépendance de la conjoncture, concurrence au fret routier, etc.).

5.1.6 Bilan intermédiaire : participation privée et participation publique

La situation économique du fret ferroviaire suisse et européen est critique. Les perspectives d'avenir sont également pour le moins incertaines. En Europe, les anciennes entreprises de fret ferroviaire étatiques restent dominantes et les investisseurs privés se sont tout au plus engagés dans une faible mesure ou dans des segments particuliers du marché. Pour la Suisse, il n'y a pas lieu de penser que les investisseurs privés auront de fortes incitations à acquérir une participation majoritaire dans CFF Cargo SA, à investir beaucoup dans les affaires liées au TWCI et à en assumer les risques.

L'ouverture de l'actionnariat de CFF Cargo SA à des tiers privés n'est néanmoins pas exclue vu qu'elle peut apporter de nouvelles impulsions et permettre de gagner de nouveaux clients et segments du marché. D'un point de vue stratégique, il pourrait pourtant être plus prometteur de maintenir dans un premier temps une participation majoritaire de l'État. Cela n'exclut pas d'instaurer ultérieurement une participation majoritaire privée dans CFF Cargo SA si le marché évolue favorablement.

Les différents modèles de propriété envisagés sont présentés et évalués ci-après plus en détail (pour le développement de CFF Cargo au chapitre 5, pour le développement de CFF Cargo International au chapitre 6).

5.2 Développement de CFF Cargo au sein du groupe CFF

5.2.1 Statu quo / 100 % CFF, CFF représentés au conseil d'administration (1a)

Modèle

Dans le modèle de propriété actuellement en vigueur, CFF Cargo SA est une filiale de CFF SA, qui est chargée dans la pratique de piloter CFF Cargo SA (division Marchandises du groupe). La Confédération est actionnaire unique des CFF ; la loi sur les CFF fixe le cadre juridique. CFF Cargo poursuit actuellement une stratégie ambitieuse de réduction des coûts, d'amélioration de la rentabilité, de renforcement de l'innovation et de garantie à long terme de la capacité de réinvestissement (cf. chapitre 4.2.1).

Le modèle du statu quo est évalué ci-après dans l'optique de cette stratégie de développement de CFF Cargo SA. D'autres modèles de propriété seront évalués en fonction de l'ampleur dans laquelle ils peuvent garantir un développement comparable de CFF Cargo. Le modèle du statu quo fait donc office de référence dans la plupart des cas.

Évaluation

Du **point de vue de la politique d'entreprise**, la réalisation des objectifs dans la structure actuelle est jugée de moyenne à élevée (2.5). Du point de vue des CFF, la forte intégration de CFF Cargo dans le groupe présente des avantages au niveau de l'acquisition des prestations. En tant que filiale de CFF SA, CFF Cargo peut ainsi en outre bénéficier d'un financement triple A, d'une bonne couverture d'assurance et de services partagés du groupe de bonne qualité (par ex. informatique, communication, ressources humaines, etc.). La redevance à payer par CFF Cargo pour les prestations du groupe est jugée raisonnable,²⁸ de sorte qu'il est judicieux de centraliser ces prestations au sein du groupe. Les CFF s'attendent à ce que les coûts augmentent légèrement si CFF Cargo SA doit fournir elle-même ces prestations. De plus, les CFF profitent des avantages de l'entreprise ferroviaire intégrée qui permet de relier de manière optimale l'exploitation et

²⁸ La redevance de groupe (*Konzernumlage*) indemnise les prestations fournies par le groupe de manière centralisée telles que ressources humaines, finances, informatique, communication, développement de l'entreprise, droit et compliance, sécurité et qualité, gestion de la chaîne logistique (supply chain management) et achats du groupe.

l'infrastructure, notamment dans les domaines de la planification, de la disposition ou du développement et de la migration technologique.

Ces avantages doivent cependant être remis en question. Si CFF Cargo fournissait ces services elle-même et exclusivement pour ses propres besoins, elle pourrait le cas échéant appliquer des standards moins élevés – de manière comparable à une entreprise moyenne de transport routier - et donc à moindres coûts. Il faut aussi relativiser les avantages de l'entreprise ferroviaire intégrée. S'ils étaient effectivement si importants, tous les acteurs du marché auraient un intérêt à faire partie des CFF, ce qui ne semble aujourd'hui pas être le cas. Les liens étroits entre exploitation et réseau peuvent présenter des avantages, par exemple lorsque des solutions flexibles sont nécessaires dans le trafic mixte - notamment en cas de perturbations. Une bonne coordination et concertation ne dépendent cependant pas uniquement du modèle de propriété, mais aussi de processus de coordination clairs et valables pour toutes les entreprises. Cela serait aussi conforme au principe du fret libéralisé et de l'accès non discriminatoire au réseau voulu par la réforme des chemins de fer.

La stratégie de CFF Cargo destinée à renforcer l'entreprise à long terme est exigeante. Il n'est pas garanti que son objectif puisse être entièrement réalisé avec le modèle actuel. Malgré tous les progrès réalisés, il est probablement encore possible d'améliorer l'orientation marché, l'orientation clients ainsi que la gestion des coûts. Ces potentiels d'amélioration pourraient sans doute être mieux exploités en intégrant une perspective d'entreprise externe. Une poursuite de la réduction d'actifs propres (wagons et locomotives) pourrait permettre d'adapter plus rapidement les capacités aux besoins du marché lors de fluctuations conjoncturelles. L'entreprise serait sans doute plus libre et plus flexible si elle était en dehors du groupe.

Du **point de vue de la politique des transports**, le modèle du statu quo devrait permettre une réalisation moyenne des objectifs (2.0). En Suisse, la part modale du rail dans le fret est déjà très élevée. Dans la structure actuelle, le potentiel en matière de répartition modale devrait être largement épuisé dans le trafic intérieur des marchandises, et ce pour assez longtemps ; la durabilité écologique y est étroitement liée. Il conviendra examiner si d'autres modèles de propriété pourraient être plus prometteurs à cet égard. S'agissant du rôle du trafic marchandises, les CFF veulent de nouveau lui accorder une importance accrue à l'avenir. Dans l'optique des CFF, l'intégration de CFF Cargo dans le groupe constitue un avantage à cet égard. Ici aussi, la défense des intérêts du trafic marchandises face à l'infrastructure et au trafic voyageurs ne devrait pas dépendre de l'appartenance au groupe conçue dans l'optique d'une entreprise ferroviaire intégrée ni du modèle de propriété. À cette fin, des processus clairs, non discriminatoires et valables pour tous ont déjà été définis aussi pour l'attribution des sillons. Dans cette optique, la Confédération veut renforcer le trafic marchandises de toutes les entreprises dans le cadre de la planification à long terme de l'infrastructure ferroviaire (PRODES) et du projet d'organisation de l'infrastructure ferroviaire (OBI).

Du **point de vue économique**, on s'attend à une réalisation moyenne des objectifs (2.0). Pour les clients de CFF Cargo, deux aspects sont importants : une sécurité élevée de la planification de leurs investissements (installations de chargement, voies de raccordement, etc.) et la desserte des gares. Un taux d'utilisation élevé des installations et des contrats à long terme entre les clients et les CFF peuvent garantir la valeur des investissements. Une entreprise publique ne peut pas non plus maintenir durablement un mauvais taux d'utilisation de ses offres. Les nombreux programmes d'assainissement et de réduction que CFF Cargo a dû réaliser ces dernières années pour des raisons d'économie d'entreprise l'ont confirmé. Il faudra examiner si d'autres modèles de propriété présentent ici moins de risques. Le raccordement du trafic marchandises aux hubs européens constitue un avantage pour toute entreprise de fret ferroviaire, indépendamment du modèle de propriété.

Du **point de vue institutionnel et de la politique du propriétaire**, la réalisation des objectifs est très élevée (4.0). Les coûts de pilotage de l'entreprise sont bas, la réalisation des objectifs du propriétaire ne pose aucun problème et la sécurité de l'approvisionnement peut être bien garantie dans une entreprise publique.

Globalement, le modèle du statu quo (1a) obtient une note de moyenne à bonne (2.5).

5.2.2 CFF 100 %, tiers aussi représentés au conseil d'administration (1b)

Modèle

Ce modèle se distingue de celui du statu quo par la différente composition du conseil d'administration. En plus des représentants de CFF SA, des tiers externes siègent au conseil d'administration de CFF Cargo SA sans pour autant avoir de participation dans l'entreprise. Le conseil d'administration doit être doté de compétences décisionnelles propres.

Évaluation

Du **point de vue de la politique d'entreprise**, la représentation de tiers au conseil d'administration et l'attribution de compétences indépendantes sont prometteuses (2.75 par rapport à 2.5 en cas de statu quo). Des membres externes compétents et ayant une approche entrepreneuriale peuvent apporter des idées concernant le positionnement stratégique et une plus grande orientation marché et les clients. Ils peuvent aussi contribuer à mieux exploiter les potentiels d'innovation et de réduction des coûts. Ces avantages l'emportent sur les inconvénients liés aux coûts supplémentaires d'un conseil d'administration propre et aux frais un peu plus élevés de coordination avec le conseil d'administration de CFF SA.

Du **point de vue de la politique des transports**, il est probable qu'un conseil d'administration comprenant des membres externes veillera encore davantage à ce que les intérêts du trafic marchandises soient bien défendus au sein du groupe CFF. Ce modèle obtient donc la note 2.5 (par rapport à 2.0 en cas de statu quo).

Du **point de vue économique, institutionnel et de la politique du propriétaire**, l'évaluation ne diffère pas de celle du statu quo, bien que la contribution un peu plus importante aux objectifs de l'entreprise et de la politique des transports puisse aussi avoir une influence favorable sur l'évaluation économique.

Globalement, le modèle « CFF 100 %, tiers aussi représentés au conseil d'administration » (1b) obtient une note de moyenne à élevée de 2.7.

5.2.3 CFF majoritaires, tiers minoritaires (1c)

Modèle

CFF Cargo SA fait toujours partie du groupe CFF, mais en plus de CFF SA (majorité), des tiers détenant une participation minoritaire dans CFF Cargo SA sont représentés au conseil d'administration.

Évaluation

Du **point de vue de la politique d'entreprise**, on s'attend à une réalisation élevée des objectifs (3.0). La participation de tiers au conseil d'administration devrait apporter une contribution sur le plan technique et de l'entreprise et accélérer les réformes nécessaires pour autant que les différents actionnaires parviennent à s'entendre sur la stratégie. La neutralité de CFF Cargo risquerait cependant d'être compromise si certains gros clients, mais non leurs concurrents, étaient impliqués.

Du **point de vue de la politique des transports**, on attend également une réalisation élevée des objectifs (3.0). Les tiers impliqués encourageraient les innovations ainsi que l'orientation marché, clients et services, ce qui tendrait à améliorer la répartition modale. D'autre part, ils veilleraient davantage à ce que des prestations non rentables soient abandonnées, ce qui pourrait réduire légèrement la part du rail.

Du **point de vue économique**, une note de moyenne à élevée est appropriée (2.5). La participation financière de tiers réduit les risques pour les contribuables. Par ailleurs, la réduction d'offres non rentables améliorerait l'efficacité de l'offre ferroviaire.

Du **point de vue institutionnel et de la politique du propriétaire**, la réalisation des objectifs serait aussi très élevée (4.0). Actionnaire unique de CFF SA et détenant une participation majoritaire dans CFF Cargo SA, la Confédération peut imposer ses objectifs. Aucune modification légale n'est nécessaire puisque CFF SA détient une participation majoritaire et que l'exigence de la loi sur les CFF (trafic marchandises comme tâche essentielle) est ainsi toujours remplie.

Globalement le modèle « CFF majoritaires, tiers minoritaires » (1c) obtient une note élevée (3.1).

5.2.4 CFF minoritaires, tiers majoritaires (1d)

Modèle

Contrairement aux modèles précédents, des tiers détiennent une participation majoritaire dans CFF Cargo SA, alors que les CFF sont minoritaires. Ce rapport de force vaut aussi pour le conseil d'administration.

Évaluation

Du **point de vue de la politique d'entreprise**, la réalisation des objectifs attendue est moyenne (2.0) puisque, par rapport à une participation minoritaire de tiers, ce modèle ne présente guère d'avantages, mais plusieurs inconvénients. En cas de participation majoritaire de tiers, l'engagement en faveur des intérêts de CFF Cargo à l'intérieur du groupe pourrait certes être un peu plus marqué et la pression en vue de la réalisation des réformes un peu plus forte. Mais au cas où un ou plusieurs gros clients seraient fortement représentés, la neutralité de CFF Cargo risquerait d'être compromise et des clients pourraient partir. Des doublons ne seraient pas exclus, des clients partis pouvant créer leurs propres systèmes et affaiblir ainsi le TWCI dans son ensemble. Des conflits d'intérêts entre les CFF minoritaires et des tiers majoritaires ou entre différents tiers surgiraient assez vraisemblablement, par exemple pour les questions liées à la stratégie, aux rendements escomptés ou à l'offre de prestations. Ces conflits pourraient nuire à la capacité d'action de CFF Cargo.

Du **point de vue de la politique des transports**, on s'attend à une faible réalisation des objectifs (1.0). Du point de vue des CFF, ce modèle est mauvais parce qu'il rompt avec le principe de l'entreprise ferroviaire intégrée. Ce dernier aspect ne doit pas nécessairement être négatif si le système intégré est remplacé par des réglementations et des processus institutionnels clairs. Par contre, dans ce modèle, il serait concevable que la majorité des tiers externes, dans l'attente de rendements ambitieux, fasse pression pour réduire drastiquement l'offre de prestations. Il en résulterait une forte détérioration de la part modale, une charge supplémentaire pour l'infrastructure routière et des effets négatifs sur la politique environnementale.

Du **point de vue économique**, la réalisation des objectifs avec une participation majoritaire de tiers est seulement légèrement plus mauvaise qu'avec une participation minoritaire. Elle est donc jugée moyenne (2.0). Du point de vue économique, une réduction de l'imposition des contribuables serait judicieuse, mais la différence ne devrait en l'occurrence être que mineure. Au cas où des tiers

manifesteraient un grand intérêt à prendre une participation dans CFF Cargo SA, cela signifierait qu'ils attendent du développement prévu une augmentation considérable de la valeur de CFF Cargo.

Du point de vue **institutionnel et de la politique du propriétaire**, la note obtenue est mauvaise (1.0). Avec une CFF SA minoritaire, la Confédération ne peut pas imposer ses objectifs ou seulement dans une mesure restreinte, ce qui risquerait de nuire à la sécurité de l'approvisionnement. Il faudrait par ailleurs modifier la loi sur les CFF vu que si CFF SA est minoritaire, le mandat d'exploiter le trafic marchandises comme une tâche essentielle ne serait plus rempli.

Le modèle prévoyant une majorité de tiers peut déjà être considéré comme une transition vers une privatisation complète (cf. modèle 3), puisque le propriétaire, minoritaire, ne parvient guère plus à s'imposer. Au-delà de ces considérations, il ne paraît en principe pas cohérent d'intégrer au sein du groupe CFF une entreprise dans laquelle CFF SA ne détient qu'une participation minoritaire.

Globalement le modèle « CFF minoritaires, tiers majoritaires » (1c) obtient une note de mauvaise à moyenne (1.6).

5.3 Développement de CFF Cargo en dehors du groupe CFF

5.3.1 CFF Cargo SA détenue à 100 % par la Confédération (2a)

Modèle

CFF Cargo SA constitue dans ce cas une entreprise entièrement détenue par la Confédération, à laquelle elle est directement subordonnée. Le conseil d'administration comprend des membres externes comme dans l'actuelle CFF SA. Ce modèle peut donc être directement comparé au modèle 1b (100% CFF, tiers siégeant au conseil d'administration).

Évaluation

Du **point de vue de la politique d'entreprise**, il convient de donner une note globale de moyenne à élevée (2.5). La subordination directe à la Confédération permet en principe une plus grande liberté entrepreneuriale que l'intégration dans le groupe CFF. La capacité d'action de CFF Cargo SA devrait être un peu meilleure puisque les concertations internes au groupe disparaîtraient. En revanche, l'intégration directe au sein de la Confédération rendrait plus difficile la réalisation de décisions impopulaires comme la réduction des points de desserte du TWCI. Avec ce modèle, le débat sur le service public serait relancé, ce qui entraverait la gestion de l'entreprise.

Du point de vue des CFF, le transfert de Cargo SA en dehors du groupe CFF renchérirait les services centralisés du groupe et remettrait en question les avantages de l'entreprise ferroviaire intégrée. Si, comme déjà signalé, cette coopération était garantie par des règles claires, il ne faudrait pas nécessairement s'attendre à un affaiblissement du rail dans son ensemble. Si CFF Cargo SA se développe en dehors du groupe CFF, le renchérissement des services centralisés pourrait le cas échéant être compensé par l'application de standards moins stricts et par des prestations moins étendues suffisant à répondre aux besoins de CFF Cargo. Il ne faut pas non plus s'attendre à ce que la réputation d'entreprise innovante de CFF Cargo SA pâtisse si celle-ci est directement subordonnée à la Confédération. La bonne réputation d'entreprises fédérales comme La Poste Suisse, Swisscom ou CFF SA le confirme. Globalement ce modèle obtient donc une note similaire au modèle 1b (2.75).

Du **point de vue de la politique des transports**, il faut s'attendre à une réalisation des objectifs élevée (3.0). En cas d'intégration au sein de la Confédération, CFF Cargo SA pourrait agir de manière

plus indépendante en cas de conflits d'intérêts avec le trafic voyageurs ou l'infrastructure des CFF que si elle fait partie du groupe. Par ailleurs, la Confédération pourrait plus facilement maintenir des offres qui se justifient pour des raisons de politique régionale ou environnementale, mais qui sont contraires à une politique commerciale stricte de l'entreprise. Toutefois, la Confédération peut en principe, de par son rôle de propriétaire, aussi avoir une forte influence dans des modèles où CFF Cargo SA est intégrée aux CFF. Dans les deux cas, il ne faut pas oublier l'exigence de la LTM qui demande que les offres doivent couvrir leurs coûts. Par ailleurs, il n'existe pas de base juridique autorisant la commande et l'indemnisation d'offres par la seule Confédération.

Du **point de vue économique**, il convient de donner une note moyenne (2.0) ; il n'y a pas de différences par rapport au modèle 1b (100 % CFF, tiers siégeant au conseil d'administration).

Du **point de vue institutionnel et de la politique du propriétaire**, il faut s'attendre à une réalisation élevée des objectifs (3.0 ; à titre de comparaison, le modèle 1b : 4.0). Vu que la Confédération devrait piloter elle-même une nouvelle entreprise, il en résulterait un travail administratif accru, et ce même si le pilotage de l'entreprise incombe avant tout au conseil d'administration. Par ailleurs, il faudrait modifier la loi puisque les CFF ne pourraient plus s'acquitter de leur mandat les obligeant à exploiter le trafic marchandises comme une tâche essentielle. Il faudrait prévoir une nouvelle législation spéciale pour CFF Cargo SA afin de créer une base juridique suffisante autorisant le rattachement à la Confédération.

Globalement, le modèle « CFF Cargo entièrement détenue par la Confédération » (2a) obtient une note comprise entre moyenne et élevée (2.7).

5.3.2 Confédération majoritaire, tiers minoritaires (2b)

Modèle

CFF Cargo SA est ici une entreprise autonome directement subordonnée à la Confédération. La Confédération détient une participation majoritaire, les tiers une participation minoritaire, ceux-ci étant aussi représentés au conseil d'administration.

Évaluation

Du **point de vue de la politique d'entreprise**, la note est de moyenne à élevée (2.75). Comme dans le modèle 1c (Confédération majoritaire, tiers minoritaires), la participation de tiers dans l'actionnariat de CFF Cargo SA présente des avantages. Toutefois, en cas d'intégration au sein de la Confédération, il pourrait être difficile d'imposer des mesures impopulaires, mais nécessaires au niveau de la politique d'entreprise. La note est donc un peu plus mauvaise que pour le modèle 1c (3.0).

Du **point de vue de la politique des transports**, la réalisation des objectifs est élevée, voire très élevée (3.5) vu que la participation de tiers dans CFF Cargo SA procure une indépendance encore plus grande.

Du **point de vue économique**, la note est de moyenne à élevée (2.5). Comme une partie des risques financiers est assumée par des tiers, il y a des effets légèrement positifs.

Du **point de vue institutionnel et de la politique du propriétaire**, la réalisation des objectifs (3.0) correspond à celle du modèle prévoyant une part fédérale de 100 %. Dans les deux cas, le cadre juridique doit être adapté.

Globalement le modèle « Confédération majoritaire, tiers minoritaires » (2b) obtient une note élevée (3.0).

5.3.3 Tiers majoritaires, Confédération minoritaire (2c)

Modèle

Dans ce cas, les tiers détiennent la majorité des actions et sont majoritaires au conseil d'administration de CFF Cargo SA. La Confédération est dans une position de minorité.

Évaluation

Du **point de vue de la politique d'entreprise**, il faut s'attendre, par comparaison avec une participation minoritaire de tiers, seulement à une réalisation des objectifs de faible à moyenne (1.75). La capacité d'action de CFF Cargo serait restreinte si les tiers et la Confédération ne parvenaient pas à s'entendre sur la stratégie, notamment pour les questions de rendement et d'offre de prestations. La note est aussi légèrement plus mauvaise que pour le modèle 1d (CFF minoritaires, tiers majoritaires, note : 2.0), parce que, en dehors du groupe CFF, il y a moins de synergies possibles.

Du **point de vue de la politique des transports, économique et de la politique du propriétaire**, la note obtenue est mauvaise (1.0), respectivement moyenne (2.0) et mauvaise (1.0) et correspond donc à celle du modèle 1d (CFF minoritaires, tiers majoritaires). Le modèle 2c peut être considéré comme une transition vers une privatisation complète. Au-delà de ces considérations, il ne paraît pas cohérent d'implanter au sein de la Confédération une entreprise dans laquelle celle-ci ne détient qu'une participation minoritaire.

Globalement le modèle « Confédération minoritaire, tiers majoritaires » (2c) obtient une note de mauvaise à moyenne (1.5).

5.3.4 Privatisation complète de CFF Cargo SA (3)

Modèle

Dans le modèle prévoyant une privatisation complète de CFF Cargo SA, ni CFF SA ni la Confédération ne détiennent de participation dans l'entreprise. Elles n'ont aucune influence et ne sont pas représentées au conseil d'administration.

Évaluation

Du **point de vue de la politique d'entreprise**, il faut s'attendre à une réalisation moyenne des objectifs (2.0). Le modèle doit être évalué comme celui prévoyant une participation minoritaire de la Confédération. L'entreprise est éventuellement mieux capable d'agir si les tiers parviennent à s'entendre sur une stratégie. Étant donné les attentes de rendements plus élevés, la stratégie devrait être adaptée. Si les investisseurs ne parviennent pas à un accord ou si les résultats ultérieurs de l'entreprise sont mauvais, l'entreprise cessera éventuellement d'être exploitée à plus long terme.

Du **point de vue de la politique des transports**, une réalisation des objectifs très faible est attendue (0.5). Les investisseurs limiteront les offres aux offres rentables. La Confédération n'a plus aucun moyen de réaliser ses objectifs de politique des transports ou de politique environnementale à moins d'octroyer des mandats de prestations et de prendre en charge les coûts non couverts - ce qui serait en contradiction avec la LTM.

Du **point de vue économique**, une réalisation des objectifs de faible à moyenne est attendue (1.5). Du point de vue des contribuables, il serait préférable qu'ils soient largement épargnés des risques. Par contre, la valeur des investissements des chargeurs risquerait de ne pas être préservée vu que les offres et les points desservis seraient réduits. Le raccordement ferroviaire aux hubs européens ne serait pas non plus garanti.

Du **point de vue institutionnel et de la politique du propriétaire**, le modèle est mauvais (note : 0.0) vu que la Confédération n'a plus d'influence, notamment en ce qui concerne la sécurité de l'approvisionnement.

Globalement, le modèle « privatisation complète » (3) obtient une mauvaise note (1.3).

5.4 Cas particuliers

5.4.1 Fusion de CFF Cargo SA avec PostLogistics SA (4)

Modèle

Les secteurs logistiques des deux entreprises fédérales (CFF et Poste Suisse) sont ici réunis pour former un seul fournisseur de services logistiques. Deux variantes sont concevables : l'intégration de CFF Cargo SA dans PostLogistics et la création d'une entreprise fédérale de logistique commune.

Évaluation

Du **point de vue de la politique d'entreprise**, ce modèle obtient une note de mauvaise à moyenne (1.5). La formation d'une grande entreprise fédérale de logistique pourrait avoir un sens si d'importantes synergies étaient possibles ou si de nouveaux produits intéressants pouvaient être développés. Ces potentiels sont toutefois aujourd'hui peu importants et ne présentent pas d'avantages par rapport au développement autonome de CFF Cargo et de Postlogistics. Une coopération plus étroite n'est cependant pas exclue à moyen et à long terme. Il n'est par ailleurs pas sûr que le marché accepte une entreprise fédérale de logistique d'une telle taille. Vu la complexité croissante, le pilotage et la gestion de l'entreprise seraient très exigeants. Une collaboration plus étroite entre les deux entreprises serait concevable indépendamment d'une fusion.

Du **point de vue de la politique des transports**, on s'attend à une réalisation moyenne des objectifs (2.0). Il n'y a guère d'avantages si l'offre ne comprend pas de nouveaux produits intéressants permettant d'accroître la part de marché du rail. Or, cela n'est pas probable.

Du **point de vue économique, institutionnel et de la politique du propriétaire**, on ne voit pas non plus d'avantages de sorte que l'on ne peut s'attendre qu'à une réalisation moyenne des objectifs (2.0).

Globalement, le modèle « fusion avec PostLogistics » (4) obtient une note tout juste moyenne (1.8).

5.4.2 Filiales communes avec des partenaires

Modèle

Dans ce modèle, CFF Cargo SA crée une ou plusieurs filiales avec un ou plusieurs partenaires. L'idée fondamentale de ce modèle consiste à développer et à offrir des produits intéressants qui n'existent pas encore, CFF Cargo SA produisant des prestations ferroviaires de bonne qualité et au meilleur coût. Suivant leur domaine d'activité et leur spécialisation, les partenaires sont responsables d'autres prestations qui sont nécessaires pour le nouveau produit commun. Les synergies correspondantes pourraient éventuellement être dégagées par le biais d'un rapport client-fournisseur, mais il serait sans doute plus simple et plus efficace de fonder une nouvelle société qui achète les prestations nécessaires auprès de la société mère. CFF Cargo International (en collaboration avec Hupac) ou

RAAlpin qui offre conjointement avec CFF Cargo, Hupac, BLS et Trenitalia la chaussée roulante à travers la Suisse en sont des exemples. En dehors de CFF Cargo SA, Coop a créé un modèle comparable avec Rail Care (filiale à 100 % de Coop).

Comme partenaires pour des filiales selon ce modèle, des expéditeurs ou des logisticiens pourraient par exemple être intéressés afin d'acheminer dans toute la Suisse, conjointement avec CFF Cargo, des remorques, des ponts amovibles ou conteneurs maritimes dans le cadre de transports de porte à porte. Pour les transports de colis en forte croissance, il serait possible de concevoir un produit intégré comprenant un processus principal composé de transports par train et par camion ainsi qu'un processus en aval comprenant des transports efficaces pour le dernier kilomètre. Un engagement de gros clients dans une filiale logistique commune avec CFF Cargo SA serait concevable pour assurer ou perfectionner des offres propres grâce à une intégration optimale de la route et du rail. CFF Cargo SA pourrait alors profiter du savoir-faire des partenaires dans les domaines de la logistique, de l'expédition et des camions. Cela pourrait être d'autant plus indiqué que les chemins de fer étatiques ne sont jusqu'ici guère parvenus à développer des prestations de logistique ferroviaire propres. Enfin, une société de gestion d'actifs commune avec d'autres fournisseurs de wagons et de locomotives serait également un modèle concevable.

Pour toutes ces filiales, il est essentiel que CFF Cargo SA ne soit pas morcelée en petites sociétés ferroviaires et que de nouveaux produits commercialisables soient développés - au mieux dans le secteur rail/route avec des solutions d'une rampe à l'autre. En tant que société mère, CFF Cargo SA assumerait la responsabilité des prestations de transport ferroviaire ou les fournirait elle-même. Dans ce modèle, les filiales sont associées au risque lié au taux d'utilisation, mais ne sont pas informées de tous les résultats financiers au niveau de CFF Cargo SA et n'en assument pas non plus la responsabilité.

Le modèle décrit ne constitue pas un modèle de propriété proprement dit, mais correspond à une stratégie commerciale. CFF Cargo continuerait d'exister et serait le principal fournisseur des prestations ferroviaires. Il serait possible de considérer comme des modèles de propriété ceux dans lesquels CFF Cargo SA est rattachée à 100 % soit aux CFF ou à la Confédération, des tiers étant aussi représentés au conseil d'administration autonome (modèles 1b, 2a). Ces modèles servent de référence pour l'évaluation qui suit.

Évaluation

Du **point de vue de la politique d'entreprise**, on peut s'attendre à une réalisation élevée des objectifs de 3.0 (modèles de référence : 2.75 resp. 2.5). Il faudrait évidemment déterminer les filiales et préciser leurs modèles commerciaux afin de pouvoir les évaluer avec plus de précision. On peut en principe estimer que CFF Cargo SA serait mieux en mesure d'assurer les offres actuelles, de développer de nouveaux produits, de maintenir son activité ou de les développer par le biais de filiales. CFF Cargo SA pourrait mieux se concentrer sur ses compétences principales, à savoir la fourniture de prestations de transport ferroviaire de qualité à des prix avantageux. C'est probablement aussi ce que demanderaient les filiales, qui soutiendraient les réformes nécessaires chez CFF Cargo SA. Des investissements pourraient en outre être réalisés par les filiales, ce qui réduirait les risques financiers pour CFF Cargo SA.

Du **point de vue de la politique des transports**, on peut aussi s'attendre à une réalisation élevée des objectifs de 3.0 (modèles de référence 2.5 resp. 3.0). Grâce à de nouveaux produits qui se vendraient bien, il devrait être possible d'exploiter de nouveaux potentiels dans le trafic ferroviaire.

Du **point de vue économique**, une réalisation moyenne des objectifs de 2.5 est probable (modèles de référence : 2.0), parce que, surtout dans le cas de sociétés clientes, les contribuables courent un peu moins de risques vu que les investissements spécifiques au chemin de fer peuvent être mieux couverts.

Du point de vue de la politique institutionnelle et de la politique du propriétaire, la réalisation des objectifs est très élevée (4.0). Elle est égale, voire un peu meilleure que dans les modèles de référence (4.0 resp. 3.0).

Globalement, le modèle « filiales avec des partenaires » (5) obtient une note élevée de 3.1.

5.5 Évaluation comparative des modèles CFF Cargo SA

L'évaluation des modèles de propriété et des cas particuliers ne constitue pas une analyse quantifiée exacte, mais une analyse coût-utilité assortie d'un système de points.

Figure 7 : Aperçu de l'évaluation de tous les modèles de propriété pour CFF Cargo SA

Évaluation (réalisation des objectifs)		1a	1b	1c	1d	2a	2b	2c	3	4	5
nulle faible moyen bonne très bonne		CFF 100 % CA désigné par CFF	CFF 100 % CA y.c. avec tiers	Majorité CFF CA y.c. avec tiers	Majorité tiers; CA majorité tiers	CFF Cargo 100% Conf.	CFF Cargo majorité Conf.	CFF Cargo ratt. à Conf. major.	100% privatisé	Fusion avec Post-Logistics	Filiale CFF Cargo/gros clients
Politique d'entreprise 50% Capacité de réinvestissement Augment. du ch. d'affaires, nouveaux marchés Orientation marché/clients Structures de coûts concurrentielles Flexibilité/ force d'innovation Liberté de gestion Mesures impopulaires Capacité d'action Capacité de partenariat		CFF				Conf.			Priv.	Cas particuliers	
		2.5	2.75	3.0	2.0	2.5	2.75	nouv. 1.75	2.0	1.5	nouv. 3.0
Politique des transports 30% Exploitation max. du potentiel de répartition modale Défense des intérêts de Cargo Durabilité écologique Viabilité du chemin de fer Maintien de desserte de proximité (last mile)		2.0	2.5	3.0	1.0	3.0	3.5	1.0	0.5	2.0	3.0
Politique économique 10% Rentabilisation investiss. Abandon d'infrastructures ferroviaires peu utilisées et réduction des charges des contribuables Raccordement aux hubs de fret ferroviaire et aux régions économiques		2.0	2.0	2.5	2.0	2.0	2.5	2.0	1.5	2.0	2.5
Polit. institut./propriétaire 10% Réalisation des objectifs stratégiques du propriétaire Sécurité de l'approvision. Pilotage efficace des entreprises fédérales Dépenses fédérales pour modif. de l'organisation		4.0	4.0	4.0	1.0	3.0	3.0	1.0	0.0	2.0	4.0
Evaluation globale		2.5	2.7	3.1	1.6	2.7	3.0	1.5	1.3	1.8	3.1

La comparaison des modèles évalués avec le statu quo (modèle 1a) permet de tirer les conclusions suivantes :

- Les modèles prévoyant une majorité de tiers (avec des minorités CFF ou Confédération) ou une privatisation complète (modèles 1d, 2c, 3) sont nettement moins bien notés que le statu quo ; ceci vaut aussi pour une fusion de CFF Cargo avec PostLogistics (cas particulier, modèle 4);
- Les modèles dans lesquels des tiers siègent aussi au conseil d'administration (autonome), mais sans détenir de participation (modèles 1b, 2a) sont mieux notés que le statu quo, mais la différence n'est pas grande.
- Les modèles dans lesquels des tiers détiennent une participation minoritaire dans CFF Cargo SA et sont représentés au conseil d'administration sont les mieux notés (modèles 1c, 2b), que CFF Cargo SA soit rattachée aux CFF ou à la Confédération ; le modèle dans lequel CFF Cargo SA fonde des filiales communes avec des partenaires externes (cas particulier, modèle 5), est également bien noté.

Selon cette évaluation, une participation majoritaire de tiers, une fusion avec PostLogistics ou une privatisation de CFF Cargo SA ne sont donc pas recommandées pour le développement de CFF Cargo SA. Les modèles dans lesquels des tiers siègent au conseil d'administration, mais sans détenir de participation dans CFF Cargo SA, ne sont pas privilégiés vu qu'ils sont seulement un peu mieux notés dans l'optique du développement de CFF Cargo SA. Les modèles les plus prometteurs semblent être ceux dans lesquels des tiers détiennent une participation minoritaire dans CFF Cargo SA et sont représentés au conseil d'administration. Que CFF Cargo SA soit rattachée aux CFF ou à la Confédération ne joue ici pas de rôle.

Le cas particulier décrit dans le modèle 5, dans lequel des partenaires externes fondent des filiales en collaboration avec CFF Cargo SA, est aussi bien noté. Il ne s'agit toutefois pas d'un modèle de propriété, mais d'un positionnement stratégique ou d'un modèle commercial. Les tiers ne participent pas au niveau de CFF Cargo SA, mais dans le cadre de filiales. C'est pourquoi, pour une telle variante, les modèles de propriété appropriés sont ceux dans lesquels CFF Cargo SA est détenue à 100% par les CFF ou la Confédération et où des tiers (ne détenant pas de participation) sont représentés au sein du conseil d'administration doté de compétences propres (modèles 1b ou 2a).

6 Modèles de développement de CFF Cargo International

6.1 Aperçu

6.1.1 Rôle et importance de CFF Cargo International

Dans le trafic intérieur et d'import-export sur le rail, CFF Cargo est en Suisse pratiquement le seul opérateur, puisqu'il s'agit en majeure partie du trafic systémique du TWCI, qui est intégré dans l'horaire. Si CFF Cargo SA n'existait plus, des parties importantes du TWCI ne seraient probablement plus offertes. Cela poserait des problèmes pour des raisons de politique des transports et de politique économique ainsi que pour des raisons de politique institutionnelle et du propriétaire. C'est pourquoi il est essentiel que l'État détienne la totalité ou une majorité des actions de CFF Cargo SA.

Concurrence dans le trafic ferroviaire des marchandises à travers les Alpes

La situation se présente différemment dans le fret ferroviaire transalpin transitant à travers la Suisse puisque plusieurs opérateurs concurrents y sont actifs. Outre CFF Cargo International, il s'agit notamment de BLS Cargo, de Trenitalia avec sa filiale TX Logistik SA et de la française SNCF Logistics, qui détient une participation de 45 % dans BLS Cargo. DB Cargo SA collabore étroitement avec CFF Cargo, mais pourrait aussi coopérer avec d'autres concurrents ou développer des prestations propres. C'est pourquoi l'existence de CFF Cargo International est moins importante du point de vue de la politique des transports, de la politique économique ainsi que du point de vue institutionnel et de la politique du propriétaire ; d'autres acteurs pourraient si nécessaire, dans l'hypothèse d'un marché opérationnel, prendre le relais de CFF Cargo International. L'importance de l'État réside donc moins dans la détention d'actions dans des entreprises actives sur le marché que dans la définition des conditions-cadres de la politique de transfert du trafic, qui sont notamment conditionnées par la NLFA, la RPLP ou l'interdiction de circuler la nuit pour les poids lourds. Dans la phase transitoire précédant la réalisation complète d'un axe ferroviaire interopérable de faible déclivité à travers la Suisse (réalisation de la NLFA et d'un corridor de 4 mètres), la présence d'une entreprise de fret ferroviaire importante domiciliée en Suisse présente des avantages déterminants pour résoudre les problèmes opérationnels qui perdurent. Le contact direct et la connaissance du contexte suisse représentent une plus-value importante. C'est pourquoi, par rapport à l'évaluation des modèles de CFF Cargo SA, c'est seulement à moyen terme qu'il faut s'attendre, pour l'évaluation de modèles

de propriété applicables à CFF Cargo International, à une réalisation plus faible des objectifs du point de vue de la politique des transports, de la politique économique ainsi que du point de vue institutionnel et de la politique du propriétaire.

6.1.2 Modèles de propriété pour CFF Cargo International

Le modèle d'entreprise de CFF Cargo International correspond largement au modèle « filiales avec des partenaires » décrit au chapitre 5. Le but de CFF Cargo International en tant que filiale de CFF Cargo et du gros client Hupac consiste avant tout à fidéliser des clients dans le transit international des marchandises et d'accroître le volume d'activité (cf. aussi à ce sujet chapitre 4.2.2). Pour tous les modèles de propriété décrits ci-après, il est admis que Hupac conserve sa part actuelle dans CFF Cargo International de sorte que les affaires sont largement maintenues. Il est par ailleurs supposé que Hupac accepterait la participation d'autres tiers.

Voici les quatre modèles de propriété envisagés pour CFF Cargo International :

- Statu quo: 75 % CFF Cargo, 25 % Hupac (6a)
- Participation de tiers, majorité CFF (6b)
- Participation de tiers, majorité de tiers (6c)
- Privatisation complète (6d)

Les modèles sont évalués selon les mêmes critères et selon la même pondération que ceux de CFF Cargo SA (cf. chapitre 5.1.2). Le critère de la politique d'entreprise concerne aussi bien la perspective de CFF Cargo International que de CFF Cargo SA puisque le résultat de la filiale influence aussi celui de la société mère CFF Cargo SA.

6.2 Évaluation des modèles CFF Cargo International

6.2.1 Statu quo : 75 % CFF Cargo, 25 % Hupac (6a)

Modèle

CFF Cargo International est une filiale de CFF Cargo (75 %) et de Hupac (25 %) dotée d'un conseil d'administration propre. Représentée au conseil d'administration, Hupac peut exercer une influence directe sur la stratégie commerciale et la structure des coûts. Depuis sa fondation, CFF Cargo International a réduit les coûts structurels de 45 %, augmenté le chiffre d'affaires de presque 20 % et atteint une part de marché de près de 35 % sur l'axe traversant la Suisse. Malgré ces succès, l'entreprise n'est pas encore parvenue à dégager des bénéfices substantiels, ceci aussi en raison d'un contexte de marché difficile (par ex. franc fort).

Évaluation

Du **point de vue de la politique d'entreprise**, on envisage une réalisation moyenne des objectifs (2.0). Pour garantir la capacité de réinvestissement de CFF Cargo International, l'entreprise doit améliorer son résultat et poursuivre une stratégie d'expansion. Comme CFF Cargo International a déjà atteint une part de marché élevée dans le fret ferroviaire transalpin sur son « propre axe », il convient selon les CFF d'envisager en priorité l'application du modèle d'affaires à d'autres corridors de fret européens. Même si l'on ne sait pas dans quelle mesure une expansion géographique pourrait avoir des effets d'échelle positifs, une telle expansion peut être sensée pour des raisons stratégiques. Elle n'est toutefois possible à des risques modérés qu'avec de nouveaux partenaires pouvant acquérir de nouveaux gros clients sur des corridors à l'étranger. CFF Cargo International pourrait éventuellement réaliser certaines synergies avec la société mère ou, en tant que tractionnaire *low cost*, assurer des transports par trains complets à l'intérieur de la Suisse ou dans le trafic import-export. De bons résultats de CFF Cargo International amélioreraient aussi le résultat de CFF Cargo SA.

Du **point de vue de la politique des transports**, une réalisation de faible à moyenne des objectifs est probable (1.5). Dans le trafic marchandises à travers les Alpes, le chemin de fer a déjà une part de marché élevée de près de 71 % (2016), notamment grâce aux prestations de CFF Cargo International. Cette part de marché ne saurait guère être augmentée de manière substantielle sans une modification des conditions-cadres. Lorsque la NLFA et le corridor de 4 mètres seront achevés sur l'axe du Gothard, les conditions en matière d'infrastructure seront bonnes. Vu que des alternatives à CFF Cargo International existent sur l'axe nord-sud, l'importance de l'entreprise doit être relativisée du point de vue de la politique des transports. À l'exception de BLS Cargo (comme TX Logistik, DB Cargo), les autres acteurs du marché ne sont pas encore parvenus à satisfaire aussi bien les attentes de la politique des transports.

Du **point de vue économique**, la note est mauvaise (1.0) ; il existerait aussi d'autres opérateurs. Par ailleurs, CFF Cargo International se concentre sur les transports en transit et ne contribue que dans une mesure limitée au raccordement de la Suisse aux hubs logistiques des zones économiques européennes.

Du **point de vue institutionnel et de la politique du propriétaire**, on s'attend à une réalisation de faible à moyenne des objectifs (1.5). Pour les transports en transit et pour les transports nationaux et internationaux par trains complets, CFF Cargo International peut contribuer à la sécurité de l'approvisionnement de la Suisse, mais d'autres opérateurs en seraient probablement tout autant capables.

Globalement, le statu quo « 75% CFF, 25 % Hupac » (6a) permet une réalisation des objectifs de faible à moyenne (1.7).

6.2.2 Participation de tiers, majorité CFF Cargo SA (6b)

Modèle

En plus de Hupac et de CFF Cargo, de nouveaux tiers détiennent des participations dans l'entreprise. Hupac conserve sa participation de 25 %, CFF Cargo reste actionnaire majoritaire. D'autres opérateurs de transit, des entreprises internationales de transit ferroviaire ou des investisseurs financiers entreraient par exemple en ligne de compte comme nouveaux partenaires.

Évaluation

Du **point de vue de la politique d'entreprise**, on attend une réalisation des objectifs de moyenne à élevée (2.5), légèrement meilleure que celle du statu quo (2.0). La participation d'autres entreprises constitue en principe pour CFF Cargo un moyen prometteur de réaliser une expansion grâce à de nouveaux clients, d'augmenter la productivité ainsi que d'acquérir du savoir-faire et du capital pour des investissements. Du point de vue du nouveau partenaire, il lui serait possible de profiter du savoir-faire de CFF Cargo en tant qu'entreprise ferroviaire de transit fiable et d'avoir accès à l'offre de CFF Cargo International. La récente prise de participation de SNCF Logistics dans BLS Cargo SA pourrait être liée à de telles considérations.

Un engagement dans CFF Cargo International comporterait toutefois aussi des inconvénients et des risques de sorte qu'il ne devrait pas être facile de trouver des investisseurs. D'autres opérateurs de transit risqueraient par une prise de participation de perdre de la flexibilité et les marges de manœuvre dont ils disposent actuellement sur le marché libre. L'idée de consolider CFF Cargo International avec BLS Cargo ne paraît ainsi pas appropriée vu qu'elle permettrait vraisemblablement peu de synergies et comporterait le risque d'une diminution du chiffre d'affaires. De nouveaux investisseurs devraient supporter une partie du risque lié à l'utilisation des actifs de CFF Cargo International. Pour sa part, un

investisseur financier ne devrait participer que si des perspectives de bénéfices s'ouvrent grâce à de nouveaux gros clients. Un investisseur étranger à la branche ne peut pas lui-même y contribuer.

Du **point de vue de la politique des transports**, il n'y a pas de différence par rapport au statu quo (1.5). Il est dans l'intérêt de CFF Cargo International d'avoir une part de trafic élevée.

Du **point de vue économique**, on s'attend à une réalisation légèrement meilleure des objectifs (1.25) qu'avec le statu quo (1.0). Les nouvelles participations réduisent légèrement le risque pour les contribuables.

Du **point de vue institutionnel et de la politique du propriétaire**, la réalisation des objectifs est pareille à celle du statu quo (1.5). Comme CFF Cargo SA conserve la majorité, l'influence sur la sécurité de l'approvisionnement est maintenue.

Globalement, le modèle « Participation de tiers, CFF Cargo SA majoritaire », (6b) permet une réalisation moyenne des objectifs (2.0)

6.2.3 Participation de tiers, majorité de tiers (6c)

Modèle

Dans ce cas, des tiers privés détiennent une participation majoritaire dans CFF Cargo International alors que CFF Cargo est actionnaire minoritaire. Ce modèle serait réalisable dans le cadre juridique actuel. Les actionnaires actuels devraient être d'accord avec la participation de nouveaux partenaires.

Évaluation

Du **point de vue de la politique d'entreprise**, on s'attend à une réalisation moyenne des objectifs (2.0). Elle est moins bonne que dans le cas d'une participation minoritaire de tiers (2.5). Une majorité de tiers inciterait à augmenter davantage la productivité de l'entreprise. Comme les représentants de la majorité privée risqueraient de ne pas s'entendre sur la stratégie avec une CFF Cargo SA minoritaire, la capacité d'action de l'entreprise s'en trouverait diminuée. Par ailleurs, la collaboration avec CFF Cargo SA et les synergies qui en résultent diminueraient probablement, ce qui nuirait au résultat de CFF Cargo SA.

Du **point de vue de la politique des transports**, il faut s'attendre à une faible réalisation des objectifs (0.5). La majorité des actionnaires ne considéreraient éventuellement plus le trafic des marchandises à travers les Alpes suisses comme la priorité de CFF Cargo International. Cela pourrait par exemple être dû à des considérations sur les rendements ou à l'intérêt voué à une autre région. Ces deux éléments pourraient mettre à l'arrière-plan les objectifs de la politique des transports.

Du **point de vue économique**, il convient d'attribuer une note de 1.5. Une participation majoritaire de tiers pourrait contribuer à réduire légèrement les risques pour les contribuables.

Du **point de vue institutionnel et de la politique du propriétaire**, la réalisation des objectifs est probablement très faible (0.5). En raison de la participation minoritaire de CFF Cargo SA, la Confédération n'aurait au plus qu'une influence limitée sur la sécurité de l'approvisionnement.

Globalement, le modèle « Participation de tiers, CFF Cargo SA minoritaire », (6c) permet une réalisation plutôt faible des objectifs (1.4)

6.2.4 Privatisation complète de CFF Cargo International (6d)

Modèle

Dans le modèle prévoyant une privatisation complète de CFF Cargo International, ni CFF SA ni la Confédération n'exercent une influence sur l'entreprise.

Évaluation

Du **point de vue de la politique d'entreprise**, il faut s'attendre à une mauvaise note (1.0). Selon toute probabilité, les synergies avec CFF Cargo et la notation comparativement élevée de l'entreprise seraient perdues. Selon la structure de l'entreprise et la politique commerciale, CFF Cargo International ne serait plus perçue comme neutre, ce qui pourrait entraîner la perte de clients. Si Hupac, en tant que principal client, n'était plus liée par une relation relevant du droit des sociétés, cela pourrait avoir un impact négatif pour CFF Cargo.

Du **point de vue de la politique des transports ainsi que du point de vue institutionnel et de la politique du propriétaire**, la réalisation des objectifs n'est plus garantie et obtient une note égale à 0, puisque la Confédération n'exerce aucune influence directe sur l'entreprise, ni indirecte par le biais de CFF SA.

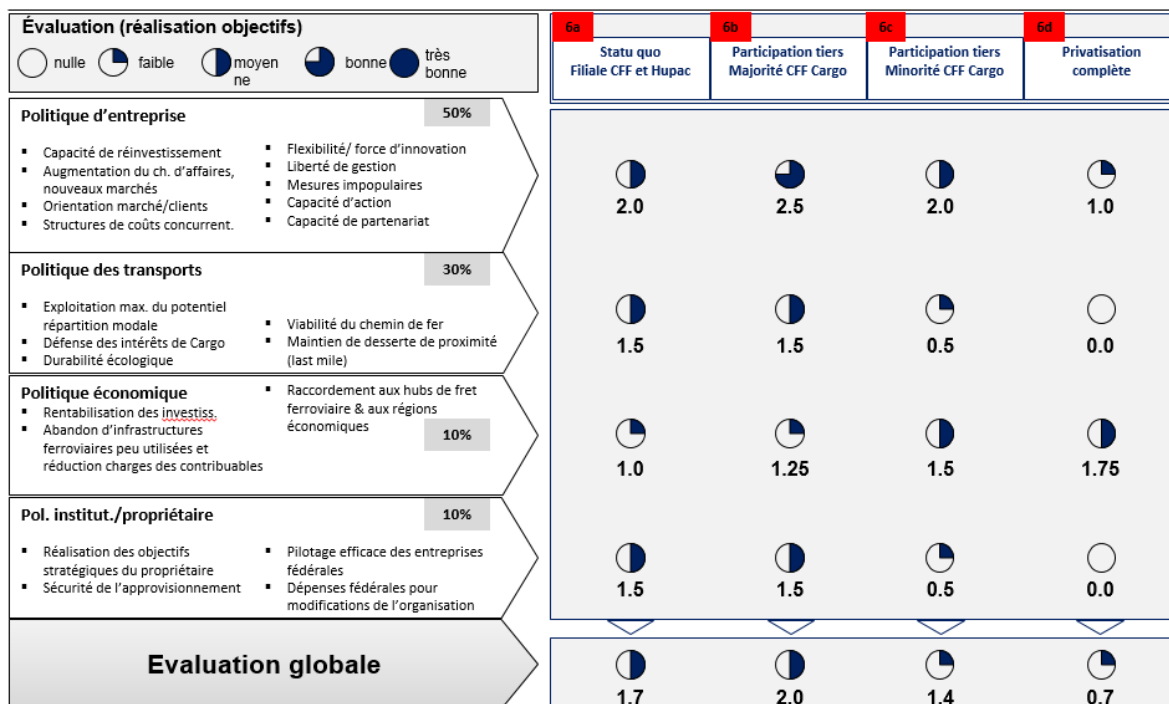
Du **point de vue économique**, la réalisation des objectifs doit être jugée de faible à moyenne (1.75). En raison de la privatisation complète, les contribuables seraient exposés à des risques moins importants.

Globalement, le modèle « privatisation complète » (6) obtient une très mauvaise note (0.7).

6.3 Évaluation comparative des modèles pour CFF Cargo International

L'évaluation des différents modèles pour CFF Cargo International ne constitue pas une analyse quantitative exacte, mais davantage une analyse coût-utilité assortie d'un système de points.

Figure 8: Aperçu de l'évaluation de tous les modèles de propriété pour CFF



Cargo International

La comparaison des modèles évalués avec le statu quo (modèle 1a) permet de tirer les conclusions suivantes :

- Une privatisation complète (modèle 6d) n'est pas souhaitable. Elle ne permettrait pas d'exiger la réalisation d'objectifs liés à la politique des transports, à la politique institutionnelle et à la politique du propriétaire. Du point de vue de la politique d'entreprise, la perte probable de synergies et de clients constituerait un préjudice.
- Par rapport au statu quo (modèle 6a), une participation majoritaire de tiers avec une participation minoritaire de CFF Cargo (modèle 6c) est moins prometteuse, ceci notamment parce que des conflits entre les actionnaires risqueraient d'affaiblir la capacité d'action de l'entreprise.
- Par rapport au statu quo (modèle 6a), une participation d'autres tiers liée au maintien de la majorité de CFF Cargo (modèle 6b) obtient un meilleur résultat, avant tout du point de vue de la politique d'entreprise. Cela est surtout le cas si - comme élément clé d'une stratégie d'expansion - de nouveaux partenaires permettent d'exploiter de nouveaux corridors et d'élargir la clientèle.

CFF Cargo International est une filiale de CFF Cargo SA et de Hupac. Il appartient aux actionnaires actuels de déterminer dans leur stratégie commerciale quels autres actionnaires participeront à l'entreprise. Tant que la majorité des actions de CFF Cargo SA est détenue directement ou indirectement par la Confédération, ce sont surtout les modèles de propriété permettant le mieux de réaliser les objectifs au niveau de la politique d'entreprise, de la politique des transports, de la politique institutionnelle et de la politique du propriétaire, qui entreront en ligne de compte pour CFF Cargo International.

7 Cadre juridique du développement de l'entreprise

7.1 Conditions-cadres fondamentales du transport ferroviaire des marchandises

La révision totale de la loi sur le transport de marchandises a redéfini le cadre juridique du fret ferroviaire. Du point de vue du Conseil fédéral, ces dispositions légales font partie du contexte dans lequel CFF Cargo est appelée à se développer au niveau organisationnel et de la gestion. Ce contexte général comprend également le développement de l'infrastructure ferroviaire dans le cadre du programme de développement stratégique (étapes d'aménagement 2025 et 2030/35), les instruments servant à garantir les capacités (stratégie et plans d'utilisation du réseau) et la réglementation du trafic routier de marchandises (RPLP, interdiction de circuler la nuit et le dimanche, limite de poids de 40 tonnes et interdiction de cabotage). Dans son message relatif à la révision totale de la loi sur le transport de marchandises, le Conseil fédéral a confirmé que ces conditions-cadres resteront valables pour un certain temps.

7.2 Compétence de CFF SA et du Conseil fédéral

Le développement de CFF Cargo SA est du ressort du conseil d'administration des CFF tant qu'aucune modification légale n'est nécessaire. Ceci vaut pour les modèles dans lesquels CFF SA détient toujours la majorité de CFF Cargo SA. Dès lors, il incombe aussi aux CFF de désigner des tiers externes au conseil d'administration de CFF Cargo SA, de statuer sur une participation minoritaire de tiers dans CFF Cargo SA ou de fonder des filiales avec ces derniers.

Le développement de CFF Cargo International, qui est une filiale de CFF Cargo (majorité) et de Hupac (minorité), relève de la compétence des actionnaires. Ceci vaut pour tous les modèles, y compris pour le cas d'une privatisation ou d'une vente de l'entreprise.

En tant qu'actionnaire unique de CFF SA, la Confédération statue sur toutes les affaires relevant de l'assemblée générale. Par ailleurs, dans son rôle de propriétaire des CFF, elle peut assigner des objectifs stratégiques et fixer des conditions. Ceci vaut pour tout le secteur du fret, donc autant pour les secteurs d'activité de CFF Cargo que pour ceux de CFF Cargo International. Les objectifs actuellement en vigueur pour le secteur des marchandises et le cadre juridique sont décrits plus en détail au chapitre 4.1.1. Le Conseil fédéral assignera de nouveaux objectifs stratégiques pour la période 2019 – 2022.

7.3 Compétences du Parlement

Selon la législation en vigueur, le Parlement intervient lorsqu'il s'agit de modifier les lois. En relation avec CFF Cargo, cela serait surtout le cas si les CFF n'étaient plus majoritaires, si CFF Cargo SA était directement subordonnée à la Confédération ou en cas de privatisation complète de l'entreprise. Il faudrait alors modifier l'article 3, alinéa 1 de la loi sur les CFF obligeant ces derniers à offrir des prestations dans le domaine du trafic marchandises comme une de leurs tâches essentielles.

8 Conclusion et marche à suivre

8.1 Conclusion concernant CFF Cargo SA

8.1.1 Attentes difficiles à concilier

Depuis des années, CFF Cargo opère dans le domaine du trafic intérieur de marchandises dans un contexte d'attentes contradictoires que le Conseil fédéral ne saurait négliger dans le cadre de ses réflexions sur le développement de CFF Cargo SA. D'un côté, il faut que les secteurs d'activité de CFF Cargo soient exploités de manière rentable à long terme. L'offre doit couvrir ses coûts, la LTM révisée de 2016 ne prévoyant pas de subventions générales. De l'autre côté, une politique des transports et de transfert du trafic écologique avec une part modale du rail élevée dans le trafic des marchandises est exigée. Les offres de CFF Cargo doivent être fiables et avantageuses à long terme tout en répondant aux besoins logistiques de différentes branches et de (gros) clients et en desservant les régions défavorisées.

8.1.2 Rôle important et situation délicate de CFF Cargo SA

En tant que grande entreprise de transport suisse, CFF Cargo SA gère aujourd'hui environ un quart du volume total des transports ferroviaires et routiers. Cela est considérable par rapport à d'autres pays. Le système se fonde sur le TWCI, dont CFF Cargo est le principal fournisseur. De nombreux grands groupes et entreprises suisses ont axé leurs stratégies logistiques sur l'offre de CFF Cargo. C'est pourquoi celle-ci joue un rôle particulier pour l'économie ainsi que pour la politique des transports et de l'environnement.

Il n'est dès lors pas surprenant que le modèle de propriété actuel soit bien noté dans la présente analyse. Il lie des éléments entrepreneuriaux avec l'engagement à long terme de l'État comme investisseur qui - conformément aux attentes de la société - poursuit aussi d'autres buts que ceux liés à la gestion de l'entreprise.

La situation économique de CFF Cargo SA est problématique. Au cours des dernières années, CFF Cargo SA a mis en œuvre plusieurs programmes d'assainissement et a récemment lancé une stratégie ambitieuse visant à développer et à renforcer l'entreprise. L'objectif est d'assurer l'existence à long terme de CFF Cargo sans subventions récurrentes ni érosion des fonds propres.

8.1.3 Maintien de CFF Cargo SA au sein du groupe CFF

Plusieurs modèles de propriété pour CFF Cargo SA peuvent contribuer à des degrés divers à réaliser les différents objectifs. Par rapport au statu quo, les analyses montrent que les modèles de propriété basés sur une majorité de tiers privés ou la privatisation complète sont moins bien notés. Ils présentent surtout des faiblesses en termes de politique des transports, de politique institutionnelle et de politique du propriétaire et risqueraient de remettre en question les stratégies logistiques des gros clients suisses. Ils sont donc à considérer comme inadéquats. Il n'est en outre pas sûr que des tiers privés aient un intérêt à acquérir une participation majoritaire dans CFF Cargo SA.

Il convient toutefois de renforcer la perspective de l'entreprise et l'indépendance de CFF Cargo SA vis-à-vis du groupe CFF dans un délai raisonnable. Selon les analyses effectuées, il est recommandé d'opter pour des modèles de propriété qui attribuent au conseil d'administration de CFF Cargo des compétences propres dans les questions stratégiques et qui associent des tiers à l'entreprise. Ces derniers devraient apporter à l'entreprise un savoir-faire et un volume de commandes supplémentaire et de nouveaux clients et être disposés à s'engager à long terme avec une participation minoritaire ainsi qu'à assumer des responsabilités entrepreneuriales, cet engagement leur permettant de participer au résultat économique.

Des tiers peuvent en principe être associés à CFF Cargo SA soit directement, soit par le biais de filiales communes. Pour mettre en œuvre cette stratégie, CFF Cargo SA pourrait être rattachée soit à CFF SA soit à la Confédération. Il est toutefois plus plausible - du moins pour le moment - de maintenir CFF Cargo SA au sein de CFF SA. Les frais et le temps nécessaires à un rattachement à la Confédération seraient considérablement plus importants compte tenu des adaptations juridiques nécessaires (modification de la loi sur les CFF, nouvelle législation spéciale pour CFF Cargo SA) sans pour autant que ce modèle soit mieux évalué.

8.2 Conclusion concernant CFF Cargo International

CFF Cargo International est une filiale de CFF Cargo SA et de Hupac, qui opère sur l'axe nord-sud de la Suisse avec un succès notable. CFF Cargo International se livre à une concurrence féroce avec d'autres opérateurs de traction. Sa part de marché sur l'axe suisse est relativement élevée, le chiffre d'affaires a notablement augmenté ces dernières années et les coûts ont été réduits. L'entreprise n'a néanmoins pas encore réalisé de bénéfices substantiels et les CFF estiment qu'elle atteint seulement tout juste la taille critique pour une entreprise. Les CFF et Hupac mènent donc une stratégie d'expansion visant essentiellement à saisir les perspectives offertes par le nouvel axe de transit et le corridor de 4 mètres ainsi qu'à transposer le modèle d'entreprise à d'autres axes en collaboration avec des partenaires et des clients.

Sur le plan économique et de la politique des transports, CFF Cargo International est un peu moins importante que CFF Cargo SA, qui opère dans le trafic intérieur comme fournisseur du système. En effet, d'autres entreprises de transport ferroviaire pourraient sans doute également assurer des transports à travers les Alpes. CFF Cargo International joue néanmoins un rôle essentiel dans l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire suisse considérablement revalorisée grâce à la NLFA. Elle est aussi importante pour la politique de transfert du trafic.

Il ressort de l'analyse que le modèle le plus adéquat pour la stratégie visée est celui qui associe en plus de Hupac d'autres partenaires privés minoritaires, ceux-ci pouvant apporter de nouvelles catégories de clients et de nouvelles liaisons de transport.

8.3 Marche à suivre pour CFF Cargo SA

Compte tenu de l'analyse fournie dans le présent rapport, le Conseil fédéral envisage la marche à suivre que voici :

- **Le conseil d'administration de CFF Cargo SA est renforcé au sein du groupe CFF et jouit d'une plus grande indépendance.** A cette fin, le conseil d'administration de CFF Cargo SA doit être complété par des experts externes. La présidence du conseil d'administration doit aussi être assumée par un tiers. En tant qu'actionnaires majoritaires de CFF Cargo SA, les CFF désignent la majorité des membres du conseil d'administration de CFF Cargo SA. Par ailleurs, le conseil d'administration doit disposer des compétences stratégiques et commerciales habituelles. A cet effet, le règlement d'organisation des CFF doit être modifié.
- **D'autres partenaires et gros clients de CFF Cargo doivent être intégrés à long terme.** Cette participation financière et entrepreneuriale peut prendre la forme d'une participation minoritaire dans CFF Cargo SA ou être concrétisée par des filiales communes. Les nouveaux partenaires doivent être disposés à s'engager à long terme et de manière substantielle dans CFF Cargo SA et devraient apporter à l'entreprise des volumes de commandes, un savoir-faire ou des produits supplémentaires.

Ces mesures sont du ressort du conseil d'administration de CFF SA et de l'assemblée générale de CFF Cargo SA. Le Conseil fédéral souhaite que les travaux préparatoires et les mesures nécessaires à cette fin commencent rapidement et soient progressivement mis en œuvre. Le Conseil fédéral

intégrera ces mesures comme mandat dans les objectifs stratégiques assignés aux CFF pour la période 2019 – 2022.

Des mesures plus approfondies ne sont pas indiquées pour le moment. Toutefois, si la situation économique de CFF Cargo devait se dégrader malgré le renforcement du conseil d'administration et l'intégration de nouveaux clients et de partenaires minoritaires, le Conseil fédéral réévaluera la situation. Plusieurs options sont également envisageables, allant du transfert de la majorité des CFF à CFF Cargo SA (au sein des CFF) à une privatisation complète, en passant par la transformation en une entreprise autonome (rattachement à la Confédération majoritaire). Si nécessaire, le Conseil fédéral présentera les modifications légales nécessaires à d'autres mesures.

8.4 Marche à suivre pour CFF Cargo International

CFF Cargo International s'est avérée jusqu'à présent une filiale prospère de CFF Cargo et de Hupac. Les actionnaires peuvent mettre en œuvre leur stratégie d'expansion de manière autonome. À cette fin, ils pourraient aussi vendre la participation majoritaire dans CFF Cargo International ou l'ensemble de l'entreprise.

Le Conseil fédéral n'en voit actuellement pas la nécessité. Les projets d'infrastructure réalisés dans le cadre de la NLFA ne déploieront pas les effets escomptés à court terme, mais progressivement. Il faut maintenant que les opérateurs suisses exploitent les avantages de la NLFA et du corridor de 4 mètres sur tout l'axe du Gothard et que de nouveaux partenaires soient intégrés dans la mesure où cela permettra d'acquérir de nouveaux clients. En fonction de l'évolution du marché, le Conseil fédéral n'exclut pas à plus long terme de vendre la majorité de CFF Cargo International ou de privatiser complètement l'entreprise.

9 Annexes

9.1 Annexe 1 : Avis des CFF

Par lettre du 2 octobre 2017, les CFF prennent position comme suit sur le rapport du Conseil fédéral « Évaluation des possibilités de développement de CFF Cargo » :

« Les CFF défendent un trafic ferroviaire des marchandises dynamique, fiable et viable qui fournit une plus-value à l'économie et se développe pour servir les chargeurs. L'ouverture de l'actionnariat à des tiers est propice à ce positionnement. **C'est pourquoi les CFF se félicitent que le Conseil fédéral, dans sa recommandation, se rallie à la stratégie de partenariat menée par les CFF pour CFF Cargo en vue d'ouvrir l'actionnariat tout en maintenant une participation majoritaire de CFF SA et de diversifier l'actionnariat de CFF Cargo International.**

Cela implique aussi l'ouverture du conseil d'administration de CFF Cargo à des tiers indépendants. La désignation d'un président du conseil d'administration externe indépendant est aussi envisageable. **L'intégration dans les objectifs stratégiques d'une obligation de désigner une présidence du conseil d'administration externe restreint la flexibilité nécessaire à de bonnes solutions. C'est pourquoi les CFF l'estiment prématurée.**

Ad 8.1.1. Attentes difficiles à concilier :

Les CFF gèrent le trafic marchandises selon des principes économiques et axent leurs activités sur les besoins des clients. À l'intérieur d'un groupe intégré, CFF Infrastructure garantit l'accès non discriminatoire au réseau et CFF Cargo fournit des prestations de fret ferroviaire sur le marché libéralisé.

Comme l'indique à juste titre le rapport du Conseil fédéral, CFF Cargo doit d'une part, dans la perspective de l'entreprise, satisfaire les besoins de la clientèle tout en étant exposée à la concurrence et, de l'autre, tenir compte du mandat dont les CFF sont chargés dans le trafic marchandises en vertu de la politique des transports. C'est pourquoi il est essentiel que, parallèlement à la stratégie d'entreprise de CFF Cargo, les conditions-cadres du fret ferroviaire soient stables et appropriées (par ex. interdiction de circuler le dimanche pour les poids lourds, interdiction du cabotage, promotion de l'innovation dans les domaines de l'automatisation et de la numérisation). Dans le cas contraire, la viabilité du fret ferroviaire risque d'être fondamentalement compromise. La révision totale de la loi sur le transport de marchandises a créé une base solide pour les chemins de fer.

Ad 8.1.2. Rôle important et situation délicate de CFF Cargo

Comme l'indique à juste titre le rapport, CFF Cargo, qui assure près du quart de la prestation de transport globale, est la plus grande entreprise suisse de fret, tant dans le transit alpin que dans le trafic marchandises sur tout le territoire. Aujourd'hui, CFF Cargo est l'épine dorsale de la logistique du transport pour de grandes entreprises et des centres économiques en Suisse. L'entreprise entend renforcer encore cette position à l'avenir, assurer de bons raccordements aux hubs étrangers et établir des relations de confiance avec ses clients.

Le marché dans lequel CFF Cargo évolue reste extrêmement difficile et le système du trafic par wagons complets isolés est d'une grande complexité. Avec l'automatisation et la numérisation, la route améliorera considérablement son efficacité et mettra en péril la compétitivité intermodale du rail. Alors que le transit augmente, il est possible que le fret ferroviaire stagne sur le marché intérieur et que la prestation de trafic recule à moyen terme.

CFF Cargo a procédé ces dernières années à des mesures d'assainissement rigoureuses qui devront être poursuivies avec la même détermination et s'accompagner d'une transformation de l'entreprise

sur plusieurs années permettant d'assurer la capacité de réinvestissement et, à moyen terme, une rémunération appropriée du capital investi.

La stratégie de transformation de CFF Cargo comprend la concentration de l'offre sur les atouts du rail, l'allègement et la modernisation des processus et le renforcement de la stratégie de l'entreprise. L'entreprise cherche dans cette optique à entretenir des liens plus étroits avec des partenaires de la branche pour garantir l'efficacité du système et l'améliorer en fonction des besoins des chargeurs.

Ad 8.1.3 Maintien de CFF Cargo SA au sein du groupe CFF

Nous nous réjouissons que le Conseil fédéral privilégie la variante prévoyant de développer CFF Cargo en la maintenant au sein des CFF. Les CFF sont toujours disposés à assumer les responsabilités et le rôle que cela implique. Ils ont épongé les pertes de 1 milliard de francs suisses subies par CFF Cargo au cours de la longue période déficitaire. Ils ont ensuite assaini leur secteur marchandises et, ces quatre dernières années, CFF Cargo a été rentable à l'exception d'un seul exercice. L'orientation client s'est également considérablement améliorée.

Ad 8.2 Conclusion concernant CFF Cargo International :

Les CFF souscrivent à la conclusion du rapport soulignant le très bon développement de CFF Cargo International. Pour CFF Cargo International, l'ouverture de la structure de l'actionariat et le partenariat avec Hupac ont porté leurs fruits. L'entreprise a ainsi pu développer ces dernières années de nouvelles offres concurrentielles, gagner des parts de marché tout en réduisant les coûts de structure. La limitation au corridor Rhin-Alpes ne permet pas de couvrir les besoins au-delà de cet axe et, de ce fait, la taille critique n'est atteinte que de justesse. C'est pourquoi CFF Cargo International doit étendre son champ d'activité géographique en collaboration avec d'autres partenaires. Dans l'optique de cette croissance horizontale et pour transposer son modèle commercial ailleurs en Europe, CFF Cargo International devra poursuivre la diversification de son actionariat et intégrer, outre Hupac, d'autres actionnaires minoritaires influents qui contribueront au développement et à l'expansion durables de CFF Cargo International.

Ce modèle efficace de participation de tiers devra être transposé au développement de CFF Cargo SA.

Ad 8.3 Marche à suivre pour CFF Cargo SA

Les CFF approuvent en majeure partie la marche à suivre décrite tout en mettant en question l'obligation de désigner un président du conseil d'administration externe.

1. Conseil d'administration :

Les CFF se félicitent de la décision du Conseil fédéral d'accorder aux CFF, actionnaire majoritaire, une marge de manœuvre concernant le fonctionnement et la composition du conseil d'administration de CFF Cargo. Dès lors, le règlement d'organisation et l'élection des membres et du président du conseil d'administration seront du ressort de l'assemblée générale de CFF Cargo SA.

Le conseil d'administration de CFF Cargo doit avant tout être ouvert à des tiers qui s'impliqueront financièrement dans l'entreprise, assumeront les risques avec les CFF tout en voulant profiter des perspectives de bénéfices. En second lieu, des tiers sans participation financière dans CFF Cargo seront envisagés. Il faudra cependant s'assurer que ces tiers n'aient pas de conflits d'intérêts, disposent d'expériences et de qualifications complémentaires et aient le développement durable de CFF Cargo comme principal objectif.

D'autres formes de coopération doivent également être prises en compte. Nous avons ainsi convenu avec l'Association suisse des propriétaires d'embranchements particuliers et de wagons privés (VAP) qu'au lieu d'un mandat de système placé sous la responsabilité de l'OFT, il faudrait créer une base légale permettant une solution sectorielle flexible entre le fournisseur du système et les clients. Cette solution sectorielle doit servir à orienter ensemble le développement du fret ferroviaire sur les

entreprises de logistique, à faciliter l'amélioration de l'efficacité par des innovations techniques et la coordination des processus de production. Les modalités de cette coopération devront être définies dans les mois à venir.

En renforçant les attributions du conseil d'administration de CFF Cargo, il faut veiller à tout moment à ce que les CFF puissent exiger du conseil d'administration de CFF Cargo qu'il réalise les objectifs stratégiques de la Confédération et que les organes des CFF ne soient pas déliés de leur responsabilité quant à la réalisation de ces objectifs.

La gouvernance uniforme assurée actuellement par les CFF permet de tenir compte, conformément aux besoins et aux meilleurs coûts, non seulement du fret ferroviaire, mais aussi du trafic voyageurs dense et des mesures d'infrastructure telles que le raccordement ferroviaire pour les clients ou les chantiers. Elle assure la coordination de ces trafics dans l'horaire. Les offres du trafic par wagons complets, du trafic par trains complets, du trafic combiné et du transit sont coordonnées de manière globale compte tenu des exigences nationales et des connexions internationales afin d'assurer une offre de qualité au client et d'optimiser l'horaire sur le plan des coûts.

Le cas de l'interruption de la liaison ferroviaire à Rastatt montre l'importance des mesures flexibles à court terme, comme l'échange de mécaniciens de locomotive entre les divisions marchandises et voyageurs ou le transfert du trafic voyageurs sur la route en vue de dégager des capacités pour le trafic ferroviaire des marchandises. Cette flexibilité et les synergies de coûts, notamment lors de l'acquisition de matériel roulant, procurent des avantages directs à CFF Cargo et devraient être toujours garanties.

Dans ce contexte, il faut dans un premier temps régler clairement le gouvernement d'entreprise entre les différents organes afin que la gestion des affaires de CFF Cargo soit garantie conformément aux objectifs stratégiques de la Confédération. Le président du conseil d'administration doit avant tout remplir cette condition, indépendamment de sa provenance.

Un président du conseil d'administration externe indépendant est tout à fait concevable. Nous souhaiterions toutefois que cette décision reste du ressort de l'assemblée générale de CFF Cargo. Une nouvelle évaluation sera de toute façon nécessaire compte tenu de la participation d'autres actionnaires.

Dans un marché difficile, il est essentiel que les responsabilités soient claires et que la structure de la direction soit simple et efficace. Cet aspect revêtira une importance particulière, surtout dans les prochaines années de stabilisation et de transformation de CFF Cargo, afin de garantir une offre stable et orientée sur le marché aux clients de CFF Cargo.

2. Participation :

Du point de vue des CFF, une participation financière de tiers est surtout souhaitable au niveau de CFF Cargo SA. Comme sous-variante, il est aussi possible d'envisager des filiales communes avec de gros clients, mais seulement à condition que cela n'entraîne pas la fragmentation de CFF Cargo en petites unités n'ayant pas la taille critique et ne conduise en fin de compte à des prestations plus coûteuses pour les clients ou à des coûts non couverts. Déjà aujourd'hui, CFF Cargo est en comparaison européenne un opérateur de petite taille pour un réseau de wagons isolés. Les CFF s'opposent clairement à un modèle de petites unités qui s'auto-optimisent alors que le transporteur ferroviaire reste non rentable. Il faudrait plutôt que de telles filiales soient obligées d'assumer des risques liés à l'utilisation des capacités et de contribuer au développement nécessaire du système ferroviaire.

3. Mesures plus approfondies

La transformation envisagée de CFF Cargo doit permettre d'améliorer la situation économique. CFF Cargo doit cependant être libre de s'adapter en permanence aux besoins de ses clients sur un

marché en pleine mutation tout en se concentrant sur les atouts des chemins de fer. C'est également ce qu'exigeront des actionnaires tiers potentiels.

8.4 Marche à suivre pour CFF Cargo International

Les CFF approuvent la marche à suivre décrite dans le rapport. »

9.2 Annexe : Commentaire des critères d'évaluation

Les modèles de propriété pour CFF Cargo SA et CFF Cargo International sont évalués dans le rapport en fonction des critères clés suivants : perspective de la politique d'entreprise, perspective économique, perspective de la politique des transports et perspective institutionnelle et du propriétaire. Ces critères sont expliqués plus en détail ci-après.

La **perspective de la politique d'entreprise (tableau 1)** s'intéresse particulièrement aux objectifs de la capacité de réinvestissement, du développement durable de l'entreprise et donc de la pérennité de CFF Cargo SA. Si l'entreprise ne parvient pas à financer les investissements conservatoires et si elle n'évolue pas favorablement sur une période prolongée, l'existence de CFF Cargo sera menacée ou ne pourra être garantie que grâce à l'érosion des fonds propres ou à des subventions élevées.

Tableau 1 : Les critères de la perspective de la politique d'entreprise

N°	Perspective de la politique d'entreprise
U1	Capacité de réinvestissement, développement durable de l'entreprise et maintien de l'exploitation
U2	Marge EBIT suffisante, cash flow suffisant et croissance du chiffre d'affaires grâce à la poursuite des affaires, qualité de l'offre et exploitation de nouveaux marchés et de potentiels de clientèle
U3	Renforcement de l'orientation marché et clients de CFF Cargo
U4	Structures de coûts concurrentielles grâce aux effets d'échelle, synergies, réduction des coûts structurels, flexibilisation des structures de coûts et amélioration de la gestion des coûts
U5	Flexibilité et force d'innovation par une réaction aux changements rapide et souple (y c. optimisation de la CCT) ainsi que par des innovations conformes au marché
U6	Renforcement de la liberté de gestion de CFF Cargo, défense efficace des intérêts de Cargo à l'intérieur du groupe CFF
U7	Possibilité de mettre en œuvre des mesures impopulaires au niveau politique (par ex. réduction nécessaire de prestations)
U8	Maintien de la capacité d'action de CFF Cargo, notamment en ce qui concerne les structures de l'actionariat
U9	Garantie de la capacité à s'allier à des partenaires de CFF Cargo en vue de participations dans le domaine ferroviaire

Pour la perspective de la politique d'entreprise, un facteur de réussite important est la génération d'une marge EBIT suffisante, un *cash flow* suffisant et une croissance du chiffre d'affaires grâce à la poursuite des affaires ainsi qu'à l'exploitation de nouveaux marchés et de potentiels de clientèle. Une autre condition fondamentale est le maintien de la qualité élevée de l'offre de CFF Cargo. L'orientation de CFF Cargo sur le marché et les clients comme moyen clé de conserver les marchés et d'en exploiter de nouveaux y est étroitement liée.

Comme, par le passé, les marchés du fret ferroviaire ont eu en règle générale plutôt tendance à stagner et qu'aucune autre perspective ne se dessine à court et à moyen terme, il faudra surtout chercher à améliorer les résultats par des mesures concernant les coûts. Par ailleurs, comme le marché ferroviaire est très sensible aux prix, de petites différences de coûts peuvent être déterminantes. Des structures de coûts concurrentielles sont donc essentielles. Sur la base d'une gestion rigoureuse des coûts, il faut notamment réaliser des effets d'échelle et de synergies. Les transports ferroviaires étant caractérisés par des coûts fixes élevés, il est nécessaire d'une part de réduire les coûts unitaires par l'effet de série. De l'autre, comme le marché est très volatil, une flexibilisation élevée des structures de coûts est nécessaire afin qu'il soit possible de réagir rapidement aux fluctuations du marché.

Pour cette raison, la capacité de réagir rapidement aux évolutions du marché et des structures devient de plus en plus importante. Vu la nécessité d'offrir des produits commercialisables et de réduire les coûts, la force d'innovation devient de plus en plus importante, par exemple par une numérisation et une automatisation accrues de l'exploitation du fret ferroviaire.

La liberté de gestion de CFF Cargo SA est étroitement liée à la flexibilité. Cela se traduit d'une part par la capacité de prendre des décisions rapides sans processus de coordination laborieux ni grands compromis. De l'autre, cela vaut aussi pour la défense des intérêts de l'unité Cargo vis-à-vis du groupe CFF, par ex. pour les questions des priorités accordées dans le domaine de l'infrastructure ou de l'allocation des ressources à l'intérieur du groupe (par ex. par rapport aux divisions Immobilier et Voyageurs). Enfin, il s'agit de pouvoir réaliser dans les faits des mesures nécessaires pour l'entreprise, mais impopulaires au niveau politique, telles que la réduction économiquement nécessaire de l'offre de prestations.

Un critère essentiel dans la perspective de la politique d'entreprise est la garantie de la capacité d'action. Cette question doit être examinée surtout sous l'angle des structures de l'actionnariat. Une structure très hétérogène ou une multitude d'actionnaires est susceptible de compromettre une entente sur des questions stratégiques fondamentales. On peut ici mentionner l'ancien opérateur TC Intercontainer (ICF), dont les actionnaires étaient un grand nombre de chemins de fer européens défendant des intérêts parfois très divergents, ce qui a fortement réduit la capacité d'action d'ICF, qui a dû en fin de compte cesser l'exploitation.

Enfin, dans la perspective de la politique d'entreprise, il faut mentionner la capacité de s'allier à des partenaires, laquelle se traduit par la capacité de former des alliances stratégiques ou de prendre des participations tout en restant attrayant pour des partenaires potentiels afin de pouvoir développer l'ensemble des activités. Cette capacité de s'allier à des partenaires est étroitement liée à un développement durablement positif de l'entreprise et à une offre de produits concurrentielle ainsi qu'à une force d'innovation élevée.

Tableau 2 : Les critères de la perspective de la politique des transports

N°	Perspective de la politique des transports
VP1	Part modale du rail : exploitation maximale du potentiel de répartition modale
VP2	Regroupement des intérêts du fret ferroviaire par une planification globale, notamment dans la perspective de la planification à long terme de l'infrastructure, mais également des priorités accordées sur le réseau
VP3	Durabilité écologique : réduction de la consommation des ressources et de la charge environnementale, utilisation rationnelle des surfaces par le recours au fret ferroviaire
VP4	Viabilité du chemin de fer : développement et mise en œuvre d'innovations permettant une optimisation autonome de l'adhérence rail/roue
VP5	Maintien de la desserte de proximité, même dans des régions où les volumes transportés sont moindres

La **perspective de la politique des transports** (tableau 2) est notamment liée à la répartition modale et à l'écologie. La politique suisse des transports vise à exploiter le potentiel de répartition modale et à atteindre une part modale maximale du rail dans le fret transalpin. Dans le trafic intérieur national, on veut que le fret ferroviaire puisse assurer une part significative des transports vu que l'interdiction de circuler la nuit et l'augmentation du temps passé dans les embouteillages restreignent les transports routiers.

Un facteur essentiel pour une part modale ferroviaire élevée est la disponibilité d'une infrastructure suffisante et conforme à la demande. Il est ici fondamental de défendre les intérêts du fret ferroviaire par une optique globale, par ex. en ce qui concerne la planification de l'infrastructure à long terme. Ici,

il s'agit de regrouper ces intérêts pour mieux les défendre. Par ailleurs, CFF Cargo doit préserver ses intérêts vis-à-vis des divisions Infrastructure et Voyageurs.

La défense des intérêts ne se rapporte toutefois pas seulement à l'infrastructure, mais aussi à l'exploitation. Selon les CFF, CFF Cargo, en raison de cette mauvaise position sur le réseau ferroviaire, a dû assumer des surcoûts importants s'accompagnant d'une baisse de la qualité, ce qui n'a plus été accepté par la clientèle. Par ailleurs, la position de CFF Cargo sur le réseau ferroviaire suisse s'est avérée difficile ces dernières années. Ainsi, le trafic marchandises a perdu de l'importance suite à l'introduction de l'horaire cadencé dans le trafic voyageurs. Par ailleurs, en raison de la réalisation de Rail 2000 et du développement des RER, les projets d'investissements majeurs dans l'offre nationale se sont concentrés sur le trafic voyageurs.

Selon les CFF, la situation s'est de nouveau améliorée, ce qui se reflète aussi dans l'évaluation du modèle du statu quo. Il apparaît néanmoins que la défense des intérêts du trafic marchandises est un critère important dans l'évaluation des modèles de propriété.

Le transfert du trafic sur le rail et la garantie des transports ferroviaires des marchandises permettent aussi de réaliser des objectifs écologiques par la meilleure efficacité écologique par rapport aux camions. Afin que le fret ferroviaire reste viable, il faut que des innovations soient réalisées dans le domaine de l'adhérence rail/roue. Enfin, il est aussi important de maintenir et d'améliorer la part modale en garantissant la desserte de proximité même dans des régions où les volumes transportés sont moindres dans la mesure où les conditions économiques le permettent et l'ensemble du système du fret ferroviaire en profite.

Tableau 3 : Critères de la perspective économique

N°	Perspective économique
V1:	Rentabilisation des investissements consentis et prévus par les chargeurs dans le chemin de fer par une offre ferroviaire performante
V2:	Abandon d'infrastructures ferroviaires peu utilisées et réduction de la charge fiscale des contribuables
V3:	Raccordement du fret ferroviaire suisse aux hubs logistiques étrangers importants et aux zones économiques européennes

Dans la **perspective économique (tableau 3)**, il s'agit surtout de garantir une logistique ferroviaire efficace et fiable.

La perspective économique comprend aussi l'efficacité de l'infrastructure ferroviaire. L'infrastructure est efficace lorsque les investissements consentis par les chargeurs dans le chemin de fer – le plus souvent à long terme - sont rentabilisés par une offre ferroviaire performante. Par ailleurs, il faut éviter de maintenir des infrastructures ferroviaires peu utilisées. Cela permettrait aussi de réduire la charge fiscale des contribuables. Enfin, il est aussi important pour l'économie suisse d'être raccordée aux hubs logistiques européens.

Les chargeurs attachent en outre de l'importance à ce que CFF Cargo garantisse de manière non discriminatoire la distribution sur le « dernier kilomètre ». En même temps, l'entreprise ne devrait pas être autorisée à demander des offres conjointes, c'est-à-dire elle devrait renoncer à n'assurer la livraison que si d'autres services sont achetés auprès de CFF Cargo. Ces exigences mettent en évidence les conflits d'intérêts entre l'optimisation au niveau de l'économie d'entreprise et l'utilité pour l'économie nationale.

Tableau 4: Critères de la perspective institutionnelle et de la politique du propriétaire

N°	Pol. institut./propriétaire
E1	Réalisation des objectifs stratégiques du propriétaire : « Fourniture d'une offre autofinancée qui réponde aux besoins des entreprises suisses de chargement » et « Offre de prestations rentables adaptées au marché du transit »
E2	Garantie de la sécurité de l'approvisionnement : mise à disposition de capacités et de services de transport ferroviaire, notamment en cas de crise
E3	Pilotage efficace des entreprises fédérales (notamment par le biais du CA)
E4	Dépenses de la Confédération pour d'éventuelles modifications légales et organisationnelles

L'évaluation des modèles de propriété suppose aussi la prise en compte de la **perspective institutionnelle et de la politique du propriétaire**. Il s'agit ici de mettre en œuvre les objectifs stratégiques du propriétaire décrits dans le **tableau 4**. Par ailleurs, il faut prendre en compte la sécurité de l'approvisionnement qui constitue un objectif de la politique institutionnelle.

L'approvisionnement de la Suisse de même que l'évacuation des déchets sont pour l'essentiel garantis par le rail. En cas de crise, on attend du trafic ferroviaire qu'il puisse mettre à disposition des capacités et des services en intervenant comme système de substitution. Ce cas de figure se présente par exemple pour l'approvisionnement en huiles minérales lorsque le transport sur le Rhin est restreint en raison du bas niveau des eaux ou qu'une raffinerie cesse son exploitation à court terme. Dans cette optique, une entreprise de transport ferroviaire dominée par l'État ou dont l'actionnariat est majoritairement suisse joue un rôle important. Par ailleurs, il est important pour l'État, en l'occurrence la Confédération, que les entreprises fédérales soient gérées de manière efficace. Enfin, les éventuelles modifications de l'organisation et de nouvelles lois devraient occasionner le moins de coûts possible.