

LITRA

INFORMATIONSDIENST FÜR DEN ÖFFENTLICHEN VERKEHR
SERVICE D'INFORMATION POUR LES TRANSPORTS PUBLICS
SERVIZIO D'INFORMAZIONE PER I TRASPORTI PUBBLICI
SERVITSCH D'INFORMAZIUN PER IL TRAFFIC PUBLIC

Réforme des chemins de fer en Suisse Une année d'expérience

7 juillet 2000

Spitalgasse 30, Postfach 7123, 3001 Bern
Telefon 031 328 32 32, Telefax 031 328 32 33, Postcheck 30-3346-7
www.litra.ch

Sommaire

1	Introduction	2
2	Constatations	3
	2.1 Trafic régional	3
	2.2 Accès au réseau	5
	2.3 Qualité	6
	2.4 Evolution dans d'autres pays européens	7
3	Phases ultérieures de la réforme des chemins de fer	7
	3.1 Retouches à la 1re réforme des chemins de fer	8
	3.2 Réforme aux ETC	8
	3.3 Financement du trafic d'agglomération	9
	3.4 Révision de la procédure d'adjudication en trafic régional	10
	3.5 Convention sur les prestations Confédération - CFF	11
	3.6 2e réforme des chemins de fer	11

Déjà paru dans la «série jaune»:

Réforme des chemins de fer Forces et faiblesses 29 avril 1997	La réforme des chemins de fer au niveau international Les enseignements pour la suisse 31 octobre 1997	Financement de l'infrastructure des transports publics Un fonds et ses effets pervers 30 décembre 1997
Le point sur la réforme des chemins de fer 30 juin 1998	L'accord sur les transports passé avec l'UE Comment maîtriser ses conséquences, en trafics d'importation, d'exportation et de transit? 25 février 1999	Les transports publics en Suisse: analyse et perspectives basé sur l'exposé remarquable de Carl Pfund directeur de l'UTP 12 novembre 1999

Résumé

Réforme des chemins de fer en Suisse : une année d'expérience

Le démarrage de la réforme des chemins de fer a réussi. Les moyens publics ont transporté davantage de voyageurs et de marchandises à qualité égale, voire supérieure, et avec une diminution des subventions de l'Etat.

Dans un souci de développement continu des transports publics, d'autres phases de réforme seront nécessaires, à savoir :

- **Retouches à la première réforme des chemins de fer**
Diverses adaptations de lois seront nécessaires (police du chemin de fer, voies de raccordement, gages sur les entreprises de chemins de fer, responsabilité civile, etc.) pour compléter la première partie de la réforme des chemins de fer.
- **Réforme aux ETC**
La 1^{re} réforme des chemins de fer s'est concentrée sur la nouvelle réglementation des relations financières entre la Confédération et les CFF. Une seconde réforme des chemins de fer est appelée à se saisir des réformes en cours aux ETC (désendettement, restructuration, rapports de propriété, indemnisation du trafic marchandises, présentation des comptes).
- **Trafic d'agglomération**
C'est dans ce trafic que les transports publics disposent d'un important potentiel de croissance. Or, des responsabilités et des règles de financement peu claires empêchent de réaliser certains projets. Une mise au net est prioritaire.
- **Révision de la procédure d'adjudication en trafic régional**
La régionalisation (principe «client-fournisseur», cession de compétences aux Cantons) a fait ses preuves : de meilleures prestations ont pu être fournies à moindres coûts. Il convient toutefois de préparer de nouvelles mesures : délai d'adjudication, affectation des gains, formation des prix, financement du matériel roulant, égalité de traitement train/bus, lutte contre le dumping salarial, réglementation des processus, etc.
- **Convention sur les prestations (CP) Confédération - CFF 2003 - 2006**
Pendant la 1^{re} période de la CP, tous les gains de productivité des CFF ont profité à la Confédération, par la diminution de ses contributions. Lors de la 2^e période de la CP, il faudrait en faire profiter la clientèle ferroviaire, par un abaissement du prix des sillons.
- **2^e réforme des chemins de fer**
Des phases plus importantes de la réforme des chemins de fer doivent bénéficier des expériences faites en Suisse et à l'étranger. Ainsi, il conviendra de suivre l'évolution de ces prochaines années et de procéder à des analyses continues des faits. De nouvelles phases fondées sur ces analyses pourront être fixées pour la réforme des chemins de fer et soumises aux instances politiques pour décision.

Le programme prévu permettra aux transports publics d'être encore plus concurrentiels et de développer encore le système suisse, unique au monde.

Réforme des chemins de fer en Suisse : une année d'expérience

La réforme des chemins de fer a débuté le 1er janvier 1999 en Suisse. Ses objectifs ont été clairement formulés :¹

- augmenter l'efficacité des transports publics, notamment du trafic ferroviaire
- améliorer le rapport coûts-bénéfices des pouvoirs publics.

Après un an, il est temps de procéder à une première appréciation et de jeter un regard sur les prochaines phases de réforme.

1 Introduction

En 1991, l'Union Européenne a lancé la réforme des chemins de fer par sa Directive 91/440, qui préconise quatre mesures dans le domaine ferroviaire :

- Une gestion indépendante de l'Etat
- La séparation du transport et du réseau (infrastructure)
- Le libre accès au réseau
- L'assainissement des chemins de fer et la redéfinition du financement.

Ces mesures visent à procurer au rail davantage de marchandises et de voyageurs. Il a fallu un certain temps pour mettre en œuvre cette directive dans les pays membres de l'Union Européenne (UE), notamment par manque de clarté dans les consignes.

En Suisse, le Parlement a approuvé le 20 mars 1998 les bases juridiques de la réforme des chemins de fer, dont les éléments principaux sont les suivants :

- Ouverture totale des réseaux au fret
En Suisse, le fret ferroviaire est totalement libéralisé, bien que la Directive 91/440 de l'UE ne demande que l'accès de groupements internationaux en trafic combiné trans-frontalier, pour autant qu'ils disposent d'un siège dans le pays concerné.
- Séparation du transport et du réseau
L'infrastructure et le secteur du transport doivent être autonomes structurellement et au bilan. Les chemins de fer à voie étroite et les petites entreprises de transport ferroviaire peuvent être exclues de cette règle. Les CFF ont anticipé cette prescription en 1997 déjà; divers chemins de fer privés ont présenté des comptes séparés pour la première fois en 1999.
- Assainissement
En Suisse, un assainissement n'a été réglé que pour les CFF.
- Redéfinition du financement du trafic régional
Jusqu'à la fin de 1995, les entreprises de transport concessionnaires (ETC), les CFF et le service des automobiles postales étaient traités différemment pour le financement des coûts non couverts du trafic régional. L'on a entrepris un ajustement du financement du trafic régional lors de la révision de la loi sur les chemins de fer, en 1996.
- Redéfinition du financement des CFF
Les rapports financiers entre les CFF et la Confédération ont été redéfinis. Une convention sur les prestations valable quatre ans et une propre stratégie fixent l'ampleur des prestations à fournir et les objectifs. L'enveloppe financière, valable aussi quatre ans, s'y conforme; elle fixe les moyens maximums mis à disposition par la Confédération.
- Maintien du transport systématisé en trafic voyageurs grandes lignes
Comme dans les autres pays de l'UE, on a poursuivi le système actuel des concessions en trafic voyageurs. Les CFF, qui ne connaissaient pas encore de concessions², en ont reçu une pour le trafic grandes lignes actuel de leur réseau. Cette concession

¹ Message sur la réforme des chemins de fer du 13 novembre 1996, chiffre 112.

² Les tâches des CFF étaient réglées dans l'ancienne loi sur les CFF.

est valable jusqu'à fin 2006.³ Les ETC ont conservé inchangées leurs concessions en cours (en général de 20 ans ou plus).

2 Constatations

2.1 Trafic régional

En trafic régional, des réformes ont déjà été conduites en 1996, à savoir l'introduction du principe «client-fournisseur» qui permet la concurrence dans les appels d'offre, et la cession de compétences aux Cantons (régionalisation). Les Cantons peuvent mettre au concours l'exploitation de certaines lignes (de bus ou de train). Dans quelques cas, ceci a conduit à des changements d'exploitant; d'une manière générale, toutefois, les offreurs ont été contraints à faire des efforts.

Les Cantons n'ont que peu fait usage de cette compétence car la procédure de mise à l'enquête connaît aussi quelques lourdeurs.⁴

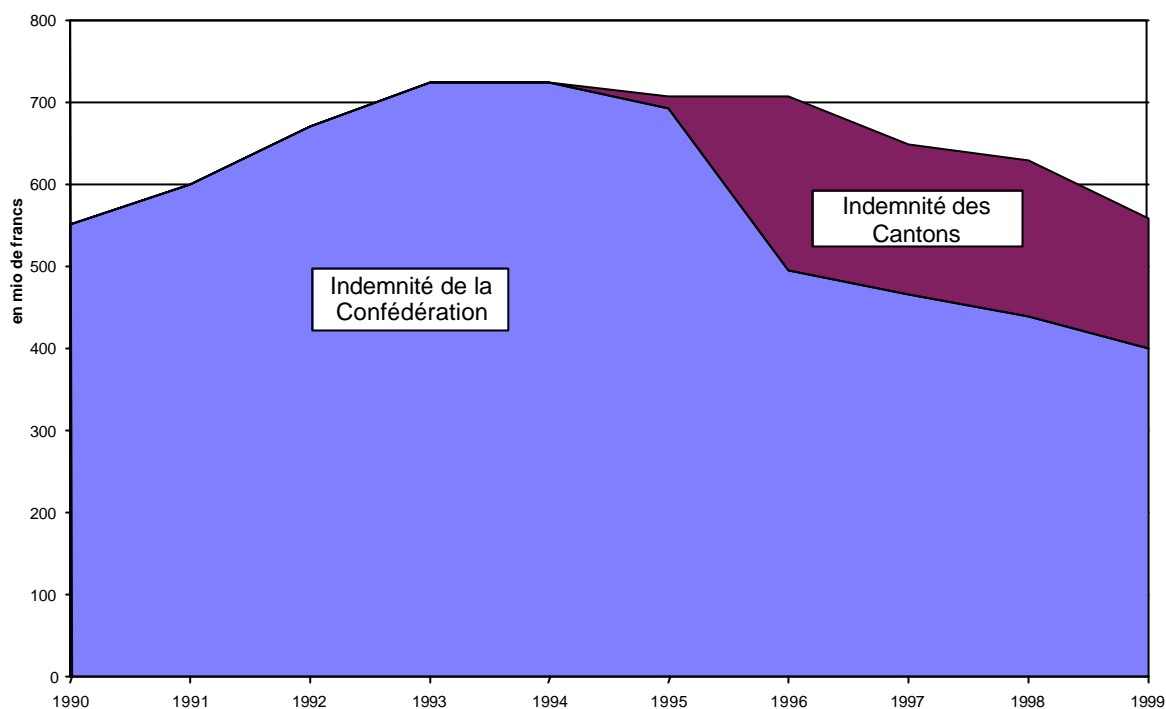
Les conceptions globales se sont révélées plus efficaces là où de nouvelles stratégies de TP ont pu être mises en œuvre en étroite collaboration entre les Cantons concernés et les offreurs de TP (p.ex. RER de Berne, RER de la Suisse centrale).

Quatre ans après l'introduction des réformes, il est possible de prouver que l'offre et la demande de trafic régional ont augmenté en Suisse, à des coûts inférieurs pour les pouvoirs publics.

Au début des années nonante, les coûts non couverts du trafic régional étaient en forte croissance. En 1993, ils atteignaient 725 millions de francs rien que pour les CFF. Cette croissance a pu être stoppée. Depuis 1997, les contributions des pouvoirs publics en faveur des CFF ont diminué en dépit d'une amélioration constante de l'offre en trafic régional. En 1999, les indemnités de la Confédération et des Cantons aux CFF n'atteignaient plus que 558 millions de francs, soit 23 pour cent de moins qu'en 1993. Nominale, cette indemnité a ainsi reculé au niveau de l'année 1990. Par le biais de mesures d'économies et de reports de parts, la Confédération a même pu être soulagée beaucoup plus fortement.

³ Pour les lignes pour lesquelles du matériel roulant est acquis, des concessions de 20 ans ont été accordées en raison de la protection des investissements.

⁴ La procédure d'adjudication dure deux ans. Etant donné que les divers offreurs sont en concurrence, les concordances communes à plusieurs entreprises sont pratiquement bloquées pendant cette phase. Lors d'offres globales pour lesquelles tous les offreurs sont intéressés, on peut mettre à profit cette période pour une optimisation réciproque.



Un coup d'œil au-delà de nos frontières montre que cette évolution est nécessaire. En Europe, des offreurs de prestations de transports régionaux se sont constitués sur le plan international. Le jour n'est plus très éloigné où ces entreprises chercheront à pénétrer le marché suisse, renforçant d'autant la concurrence.

Entreprises	Employés	Véhicules	Chiffre d'affaires / Remarques
CGEA (Vivendi), France	20'000	10'500	2,9 milliards de francs, activités dans 13 pays.
VIA GTI (Paribas, dès 1999 : SNCF), France	23'000	9'000	1,25 milliard de francs; activités en France, Grande-Bretagne, Allemagne et Scandinavie.
Stagecoach, Grande-Bretagne	17'500	7'500	2,81 milliards de francs; engagements dans le monde entier.
Transdev (Caisse des dépôts), France	11'320	5'515	1,1 milliard de francs; activités dans toute l'UE.
Linjebus, Suède	4'700	2'200	0,5 milliard de francs; participations dans toute l'UE.
Pour comparaison : Trafic régional CFF, Suisse	env. 5'500	2'000	1,0 milliard de francs; activités seulement en Suisse.
Trafic régional automobiles postales suisses	env. 2'000	1'900	0,45 milliard de francs; activités seulement en Suisse.

Jusqu'ici, ces offreurs ne se sont pas manifestés en Suisse, ce qui peut avoir deux raisons :

- Les transports publics suisses sont à tel point concurrentiels que la pénétration du marché n'a pas été jugée prometteuse.
- Les conditions-cadres ne favorisent pas la pénétration de ce marché.

Le premier point contient, certes, une part de réalité, comme le montre l'évolution des indemnités en faveur du trafic régional. Toutefois, ce sont plutôt des raisons institutionnelles qui empêchent d'entrer sur ce marché :

- Périodes d'adjudication trop courtes
En Suisse, une demande n'est mise en adjudication que pour deux ans en trafic local, étant entendu qu'une modification de la demande est possible après une année.⁵ Cette période de deux ans découle de la période d'horaire et elle tient compte de la souplesse d'adaptation de l'offre. Dans l'optique d'un investisseur, le temps d'adjudication devrait être de sept à quinze ans pour permettre de rentabiliser ses investissements.
- Adjudication par ligne
En Suisse, chaque ligne est mise en adjudication séparément. Il n'est ainsi pas possible d'économiser grâce à une expansion (économies of scale) puisque l'on ne peut optimiser qu'une ligne à la fois. A l'étranger, les adjudications de réseaux entiers sont monnaie courante. Dès lors, ce sont les conceptions d'exploitation innovatrices qui gagnent du poids pour remporter le marché.
- Chances de gain
Les mandants (Confédération et Cantons) ne paient que les coûts non couverts planifiés. Chaque candidat doit mettre ses structures de coûts au grand jour; une affectation libre des gains n'est officiellement pas admise.⁶ Pour une entreprise orientée vers les bénéfiques, les conditions ne sont pas favorables.

Force est aussi de constater que l'exécution de la procédure d'adjudication présente certaines lacunes, à savoir :

- L'adjudication des mandats ne se fonde pas toujours sur le meilleur rapport prix-présentation. Des critères politiques jouent souvent un rôle important (p.ex. lorsqu'un Canton a une participation dans une ETC et qu'il n'existe pas d'indépendance entre le service adjudicateur et la direction de l'entreprise).
- Lors de mises en adjudications, certaines questions de procédure restent ouvertes :
 - Compétence lors de recours, lorsque le trafic local et le trafic régional sont mis ensemble en adjudication.
 - Quand un recours a-t-il un effet suspensif et quand n'en a-t-il pas ?
 - Prise en compte d'une éventuelle revendication de dommages-intérêts dans la comparaison des coûts des ET faisant une offre.
- Le financement du matériel roulant n'est pas uniforme entre les ETC (prêts sans intérêts) et les CFF (prêts soumis à intérêts).
- Liberté encore insuffisante au niveau de l'entreprise pour fixer les conditions salariales et sociales.

Les fournisseurs de prestations – donc les entreprises de transport – se sont rendus concurrentiels dans une large mesure; l'on en attend de même des mandants. Cela signifie qu'il faut adopter des procédures transparentes, juridiquement irréfutables, basées sur des règles claires, bref une politique claire d'adjudication.

Après correction des points précités, la concurrence en trafic local suisse devrait acquérir une nouvelle dimension. C'est pourquoi la réforme de la loi sur les chemins de fer devrait constituer un élément important d'une prochaine phase de la réforme des chemins de fer suisses.

2.2 Accès au réseau

Jusqu'ici, cette possibilité n'a été que peu mise à profit. Seule une douzaine de trains marchandises utilisent le réseau des CFF. En comparaison des quelque 1'400 trains marchand-

⁵ Dans l'esprit d'une protection des investissements de l'offreur, il a été prévu, par le biais d'un délai de seulement deux ans, l'obligation pour un éventuel nouvel exploitant de reprendre le matériel roulant. En Suisse, le seul élément concurrentiel est celui du niveau salarial du personnel, ce qui laisse la porte ouverte au dumping.

⁶ Tous les offreurs doivent entrer leurs coûts et leurs bases de calcul dans une banque de données (ISÖV), dans laquelle les autorités de surveillance et les Cantons ont un droit de regard. Un calcul des coûts a posteriori est en outre effectué.

ses des CFF, cela représente un pour cent. A l'inverse, 10 trains de marchandises CFF circulent sur le réseau des chemins de fer privés.

Total CFF sur leur propre réseau	6'865
• Trafic voyageurs de tiers sur le réseau CFF	133
- Régulièrement (sans les ETC sur les tronçons communs)	
- Cisalpino	14
- BLS (RER de Berne)	70
- Trafic régional Mittelland (RM)	48
- Divers	1-2
• Trafic marchandises sur le réseau des CFF	13-16
- MThB/Lokoop (poste)	9
- Divers : huiles minérales, etc.	4-7
• CFF sur le réseau de tiers	13

Dans les autres pays européens, l'accès au réseau n'a pas non plus encore soulevé des vagues :

- Par le Freight Freeway à travers la Suisse, un seul train a circulé depuis l'ouverture.
- En Allemagne cependant, environ 30 chemins de fer autres que la DB circulent sur le réseau de la Deutschen Bahn; cet accès au réseau s'insère toutefois en majorité dans le cadre d'un échange de prestations avec DB Cargo AG.⁷

Les constatations faites pendant cette première année montrent qu'une lutte des prix ne s'est produite que pour des transports de fret ferroviaires *existants* (trafic postal, trains d'huiles minérales). Il n'y a pas eu d'acquisition de nouveaux trafics pour le rail.

C'est tout de même une décision politique qui a sensiblement contribué au développement réjouissant du trafic marchandises ferroviaire en 1999, à savoir l'introduction décidée en automne 1998 de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP). En effet, bien des expéditeurs ont déjà été incités à passer au rail à long terme, apportant de nouveaux trafics au chemin de fer et investissant dans de nouvelles voies de raccordement.

2.3 Qualité

Après les expériences faites en Grande-Bretagne, il convient d'observer de près les répercussions sur la qualité (ponctualité, sécurité, système tarifaire direct, garantie des correspondances, etc.).

En 1999, la ponctualité a été fortement influencée par les conditions météorologiques particulières (nombreuses avalanches, inondations en été, ouragan Lothar le 26 décembre). Pendant les périodes normales, un haut niveau de ponctualité des transports publics a pu être maintenu.

La sécurité aussi a de nouveau été très bonne en 1999. L'accident de Weissenbühl a toutefois mis en évidence de nouvelles règles du jeu. Les chemins de fer ne sont plus totalement indépendants de l'introduction du système ZUB de contrôle de la marche des trains. En matière de concurrence, il s'agit d'assurer l'interopérabilité (internationale); aussi, il appartient aux autorités de surveillance d'en déterminer à temps les standards. Si un conflit devait surgir entre la sécurité et la concurrence, la priorité devrait bien sûr être accordée à la sécurité.

⁷ «Dans la plupart des cas d'utilisation du réseau par des tiers en trafic de fret, il s'agit de chemins de fer qui, dans le cadre d'un échange de prestations avec DB Cargo AG, n'arrêtent plus leurs convois au point de contact DB/NE pour effectuer le changement de locomotive, mais laissent continuer les trains jusqu'au point où un changement de locomotive est de toute manière indispensable.» Manfred Montada : «Bahn-Netz für alle offen». Dans «Der Nahverkehr», novembre 1999.

Les CFF ont gardé la responsabilité d'ensemble du trafic voyageurs grandes lignes, ce qui garantit que le système TP suisse global reste harmonisé avec les autres chemins de fer et les entreprises d'autobus.

2.4 Evolution dans d'autres pays européens

Par sa Directive 91/440, l'UE a déclenché un processus prometteur dans le paysage ferroviaire européen. Les mesures prises depuis lors ont permis, dans divers pays, de stopper le déclin des transports publics.

L'UE entend maintenant améliorer la directive de 1991 dans le sens suivant :

- Attribution des sillons par une instance indépendante.
- Calcul du prix des sillons sur la base des coûts marginaux sociaux.
- Séparation des trafics voyageurs et fret d'avec le réseau, en des sociétés juridiquement autonomes.
- Octroi d'une licence d'entreprise ferroviaire à des 'Other Applicants'.
- Meilleure régulation du marché.

Au sein de l'UE, la question de la séparation totale de l'infrastructure et du transport est controversée. En décembre 1999, le Conseil des ministres de l'UE a rejeté une proposition de la Commission de l'UE préconisant cette séparation. Il convient de laisser la possibilité d'un regroupement dans une holding.⁸

Cela étant, la ligne directrice de la politique ferroviaire de l'UE reste équivoque pour l'avenir. Il n'est pas encore possible de prévoir quelle sera la philosophie de l'Europe en la matière.

Pays	Structure réseau-transport	Accès au réseau
USA, Japon, Nouvelle-Zélande, Canada	Entreprises intégrées	Pas d'accès au réseau
Grande-Bretagne	Séparation (désintégration poussée).	Pas d'accès au réseau (franchises de plusieurs années)
France, Belgique, Italie	Entreprise intégrée	De fait, pas d'accès au réseau
Allemagne, Autriche, Suisse, Irlande	Entreprise intégrée	Accès au réseau.
Suède, Danemark, Norvège, Finlande, Pays-Bas, Portugal, Espagne	Séparation (réseau = autorités, transport = Etat-SA)	Accès au réseau

Cette multiplicité de modèles complique l'eupéanisation du trafic ferroviaire. A l'avenir, il sera nécessaire d'unifier ces modèles. La course en solitaire, telle que certaines études financées par l'Etat la désirent pour la Suisse, serait la pire de toutes les possibilités.⁹

3 Phases ultérieures de la réforme des chemins de fer

La réforme des chemins de fer a bien démarré en Suisse. Les mesures prises jusqu'à présent ont stimulé et renforcé les transports publics. Toutefois, de nouvelles phases doivent lui succéder si l'on veut maintenir le niveau élevé de qualité et les performances que l'on connaît actuellement.

⁸ La teneur définitive n'est pas encore connue. Dans les coulisses, l'on se bat encore et toujours pour une formulation appropriée (état : mai 2000).

⁹ Par exemple l'étude 'Reengineering des transports publics en Suisse' de l'avocat Niklaus Lundsgaard-Hansen, qui recommande un modèle à trois niveaux absolument unique au monde.

3.1 Retouches à la 1re réforme des chemins de fer

La réforme des chemins de fer a été mise en œuvre en tant que processus continu. En première phase, seules les réformes principales ont été appliquées. Des adaptations juridiques, moins importantes, ont été différées. Une année après l'introduction de la réforme des chemins de fer, il serait temps d'empoigner ces améliorations et de les soumettre au Parlement pour décision. Cela concerne, entre autres :

- La police du chemin de fer
La loi, qui date de 1878, n'est plus adaptée à la réalité; elle nécessite une urgente révision.
- Les voies de raccordement
La législation date d'avant la réforme des chemins de fer. L'on n'y fait pas la distinction entre l'infrastructure et le transport (un 'chemin de fer' construit, exploite et dessert la voie de raccordement).
- Le livre des gages
Selon une loi de 1917, les entreprises ferroviaires et celles de navigation doivent tenir un livre des gages; on peut y trouver des prescriptions dans le style suivant : «On utilisera dans chaque cas un livre relié et paginé au format Folio. Il est interdit d'en ôter une feuille, comme d'en rajouter une après coup. Les ratures sont interdites» (art. 2 de l'Ordonnance du 11.1.1918).
- La responsabilité civile
Le droit relatif à la responsabilité civile des entreprises ferroviaires, de celles de navigation et de la poste suisse date du 28 mars 1905. Il ne tient pas compte des questions complexes qui se posent lorsqu'un réseau ferroviaire est ouvert au libre accès.¹⁰
- Les plaques P
Les CFF et LA POSTE peuvent faire enregistrer leurs véhicules selon la réglementation spéciale des 'plaques P'. Il est opportun de procéder à une assimilation avec les autres entreprises de transport (simplicité administrative).
- La soumission des CFF et de LA POSTE à des lois particulières de la Confédération
Par exemple, les CFF et LA POSTE sont soumis à la loi fédérale sur les archives, ce qui conduit à des solutions plus dispendieuses que pour les entreprises de l'économie privée.
- ? Les adaptations à la loi sur les CFF
L'exigence contenue dans la loi de tenir des comptes séparés pour l'infrastructure et pour le transport est dépassée. Pour répondre aux exigences de la réforme des chemins de fer, les dispositions légales devront s'aligner sur le compte demandé pour l'infrastructure, pour éviter que les comptes des divisions voyageurs et marchandises doivent être consolidés inutilement et à grands frais en un compte transport. Dans la foulée, il convient de remplacer l'appellation «Direction générale» par «Direction de l'entreprise».

3.2 Réforme aux ETC

Outre l'accès au réseau, la première réforme des chemins de fer s'est concentrée avant tout sur la redéfinition des rapports financiers entre la Confédération et les CFF, mettant en évidence les disparités entre l'indemnisation des CFF et celle des ETC.¹¹ Une seconde réforme

¹⁰ Voir précisément l'exemple de l'accident de Weissenbühl, où une composition CFF (équipée du ZUB), en management de lignes CFF, est entrée en collision avec une composition BLS sur une ligne BLS (qui était dépourvue de ZUB par manque de financement de l'autorité de surveillance).

¹¹ Entre 1998 et 1999, l'indemnisation du trafic régional en faveur des CFF a diminué de 70 millions de francs. En même temps, les contributions accordées aux chemins de fer privés se sont accrues de 50 millions de francs.

des chemins de fer devrait concerner les entreprises de transport concessionnaires. A l'Union des transports publics (UTP), des réflexions sont en cours et des conceptions sont développées.¹² Selon les perspectives actuelles, les éléments qui devraient être traités par une seconde réforme des chemins de fer sont les suivants :

- Désendettement
Certaines ETC ont une structure défavorable de leur capital, en raison des mécanismes actuels de financement. Il faudrait examiner dans quelle mesure un assainissement est possible. A cet égard, ce sont les propriétaires des ETC (souvent un Canton) qui sont mis à contribution.¹³
- Rectification des structures
La plupart des entreprises concessionnaires (train et bus), sont aujourd'hui trop petites pour se maintenir dans la concurrence nationale et internationale, toujours plus âpre. Il serait opportun d'opérer des concentrations pour former des groupements forts d'entreprises. Etant donné que les mandants supportent les suites financières de la taille non optimale des ETC, ce sont eux qui sont spécialement concernés par cette question.
- Rapports de propriété
L'interdépendance entre les rôles de mandant et de propriétaire empêche la concurrence. Dans l'esprit d'un sens moderne de l'Etat (plus précisément des Cantons), un ajustement est opportun.
- Indemnisation du trafic marchandises
Conformément à l'Ordonnance sur les indemnités, les prêts et l'aide financière, l'indemnisation des coûts non couverts en trafic marchandises dans le cadre de la loi sur les chemins de fer est encore aujourd'hui réglée de différentes manières.
- Transparence dans la présentation des comptes
Alors que les chemins de fer importants séparent leurs comptes entre le transport et l'infrastructure, les entreprises plus petites ne le font pas.

3.3 Trafic d'agglomération

La différenciation des divers modes de trafic s'est faite au cours de l'histoire.

Normalement, on fait la distinction suivante :

Mode de trafic	Définition	Exploitant	Financement
Grandes lignes	Trafic voyageurs national inter-ville	CFF, BLS	Autonome (rentable)
Trafic régional	Trains et autobus en Suisse s'arrêtant à tous les points d'arrêt hors des villes	CFF, cars postaux, chemins de fer privés, entreprises de bus	Confédération et Cantons
Trafic local	Trafic urbain, communal	Entreprises de transports urbains	Cantons, Villes

Une distinction claire n'a encore jamais pu être faite et elle sera toujours plus difficile car les modes de transport se confondent toujours davantage. Ce manque de clarté, en particulier entre les trafics régional et local, a empêché jusqu'ici la Confédération de promouvoir le trafic

¹² Entre 1998 et 1999, l'indemnisation du trafic régional en faveur des CFF a diminué de 70 millions de francs. En même temps, les contributions accordées aux chemins de fer privés se sont accrues de 50 millions de francs.

¹³ Dans son rapport de gestion 1999, le BLS présente à lui seul un besoin d'assainissement de plus de 100 millions de francs. Cette somme se compose d'une réserve à constituer pour l'allocation de renchérissement en faveur des retraités, de 37 MFr, et d'une insuffisance technique de couverture de la fondation de prévoyance du personnel, de 68,2 MFr.

d'agglomération. Ainsi, dans un domaine où les transports publics disposeraient d'un important potentiel de croissance, de nouveaux projets échouent par manque de clarté dans les responsabilités et dans les règles de financement :

- Juridiquement, la Confédération ne se sent pas compétente
- Les Cantons ne s'identifient souvent pas avec le trafic d'agglomération
- Les Villes et communes sont surchargées financièrement.

Ce malaise a aussi surgi lors de la consultation sur le nouvel équilibre financier. Une majorité des personnes consultées a demandé que la Confédération assume une plus grande coordination au sein du système global des trafics d'agglomération et régional en vue de permettre une politique de transport uniforme dans ce secteur.¹⁴

Une solution ne put être trouvée que dans de rares cas aux problèmes de transports dans les agglomérations (exemple : RER de Zurich, où la Ville et le Canton ont apporté un soutien financier de l'ordre du milliard).

Résoudre le financement du trafic d'agglomération est donc un élément déterminant de la prochaine réforme des transports publics.¹⁵

3.4 Révision de la procédure d'adjudication en trafic régional

La révision de la loi sur les chemins de fer conduite en 1996 a introduit la concurrence dans le trafic régional. Les conditions entre les divers fournisseurs de prestations (CFF, ETC, Poste) ont été adaptées en partie. D'autres réformes sont encore nécessaires pour permettre une concurrence loyale et apte à fonctionner.

- Procédure d'adjudication
Outre l'adjudication de lignes telle qu'elle est prévue dans la loi sur les chemins de fer, la question se pose, pour permettre une optimisation, de mettre en soumission des réseaux.
- Délai d'adjudication
Conformément à l'ordonnance, les commandes sont adjudgées pour une année, ce qui ne tient pas compte de la protection des investissements. Comme cela est de mise dans d'autres pays, le délai d'adjudication devrait être d'au moins 7 ans, voire de 20 ans lors d'investissements dans du matériel roulant ferroviaire ou routier.
- Prix au lieu de coûts
La procédure d'adjudication se fonde sur les coûts non couverts, qui doivent être prouvés en détails. Dans un souci de concurrence, il faut laisser à l'entreprise la liberté de la tarification.
- Financement du matériel roulant
Le financement du matériel roulant est réglé de diverses manières. Certains chemins de fer reçoivent des prêts sans intérêts de la Confédération et des Cantons alors que d'autres doivent financer leur matériel roulant au moyen de prêts soumis à intérêts.
- Egalité de traitement du train et du bus
La concurrence en trafic régional doit jouer aussi entre le train et le bus. Tandis que le trafic ferroviaire doit acquitter une taxe d'environ 5 francs par kilomètre de train pour ses sillons, les autobus du trafic public sont libérés de toute taxe (droits de douane sur les carburants, impôt sur les véhicules moteurs, taxe poids lourds). Les conditions de concurrence sont ainsi inégales, à la défaveur du chemin de fer.
- Lutte contre le dumping salarial
Les CFF et LA POSTE sont soumis au droit du personnel fédéral; cela étant, ils sont contraints de mener une politique du personnel progressiste et sociale. Les privés et, à plus forte raison, les offreurs étrangers qui se présenteront à l'avenir, ne connaissent

¹⁴ Rapport sur la consultation sur le nouvel équilibre financier du 31 mars 2000, chiffre 15.1.

¹⁵ Un groupe de travail mixte composé de représentants des transports publics et privés, des Cantons, des Villes/communes ainsi que du DETEC a accepté cette tâche.

pas de telles obligations. Il faut donc élaborer des règles claires de standards minimums dans le secteur du personnel, en vue d'empêcher un dumping social.

- Réglementation des processus

Les constatations faites montrent que les processus ne sont pas clairs.

3.5 Convention sur les prestations Confédération - CFF

La première Convention sur les prestations des CFF est conclue jusqu'à fin 2002. A ce moment-là, il faudra éclaircir quelles sont les adaptations à entreprendre pour la période suivante. En l'état actuel des choses, l'on peut dire que les règles adoptées ont fait leurs preuves dans une large mesure.

Les négociations de la 1re convention sur les prestations furent critiques parce qu'empreintes du programme de stabilité de la Confédération de 1998, ce qui a conduit à une forte diminution des contributions à l'infrastructure des CFF. Entre 1999 et 2001, ces contributions sont comprimées de 155 millions de francs, soit de plus de 10 pour cent.

	1999	2000	2001	2002	
Contribution d'exploitat.	593	618	521	552	
Cons. de la substance	711	726	752	772	
Besoins de base	209	165	103	78	
Total	1'513	1'509	1'376	1'402	5'800

C'est ainsi que l'«actionnaire Confédération» résorbe la totalité des gains actifs des CFF à son profit. La clientèle ne ressentira rien des efforts consentis par les CFF car le prix des sillons restera inchangé. Lors de la prochaine période de la Convention sur les prestations, les gains actifs des CFF devraient contribuer dans une large mesure à abaisser le prix des sillons pour le consommateur final (clients TP, transporteurs de fret). Ceci présuppose que les prestations de la Confédération en faveur des CFF se stabilisent à environ 1,4 milliard de francs par années. A l'avenir, l'«actionnaire Confédération» devrait participer aux efforts des CFF par l'octroi d'un dividende, ce qui constituerait un système nettement plus souple. Il faudrait toutefois abolir la prescription selon laquelle les gains réalisés dans l'infrastructure doivent être reportés à compte nouveau.

Les lois devront en partie être adaptées pour concrétiser les points précités ainsi que d'autres encore. Il conviendra de soumettre ces adaptations au Parlement en même temps que l'approbation de la Convention sur les prestations 2003 – 2006, avec son enveloppe financière.

3.6 2e réforme des chemins de fer

Les têtes des fonctionnaires de l'UE et de quelques scientifiques fourmillent d'autres idées de réformes dans le secteur des transports publics. Il est important que la discussion sur la suite des travaux se fonde sur les expériences faites en Suisse et à l'étranger. De ce point de vue, l'inconvénient de la diversité des modèles ferroviaires rencontrée actuellement en Europe se transforme en avantage. Il y a lieu d'observer l'évolution de ces modèles ainsi que leur succès ou leur échec. Une analyse systématique et l'établissement de rapports sont ainsi nécessaires en prélude à d'autres phases importantes de la réforme des chemins de fer.¹⁶ Ce n'est qu'à l'appui de telles analyses qu'il conviendra de fixer ces prochaines phases et de les soumettre au Parlement.

Selon les perspectives actuelles, l'on pourrait privilégier les éléments ci-après :

¹⁶ Ceci en accord avec le rapport du Conseil fédéral sur la planification de la législature 1999-2003 (chiffre R15) : «Les objectifs de la réforme des chemins de fer seront concrétisés de manière cohérente; les priorités des prochaines phases de la réforme seront fixées compte tenu de l'évaluation des expériences faites.»

- a) Abolition des barrières administratives pour l'accès au réseau
Dans ses dispositions actuelles, la politique de l'UE pour «libéraliser» le trafic ferroviaire risque d'atteindre l'objectif inverse de celui qui était visé. Au lieu de simplifier l'accès au rail, qui est un système compliqué, les nouvelles autorités de régulation préconisées («Allocation body», «Charging body», «Regulatory body») vont plutôt compliquer la situation actuelle. Ce n'est pas en instituant de nouvelles autorités que l'on résoudra le problème du manque de volonté politique de certains pays de l'UE en matière d'ouverture effective de l'accès au réseau. La voie pragmatique suivie par la Suisse (octroi de l'accès au réseau par les gestionnaires de l'infrastructure, intervention de l'instance de recours à la suite de plaintes en cas d'abus) est certainement plus pertinente. Toutes les options vers d'éventuelles réformes plus profondes restent ouvertes.
- b) Simplification de la coopération internationale
Les chemins de fer européens doivent avoir la possibilité de conclure des alliances, à condition que
- ces chemins de fer conservent une large liberté entrepreneuriale,
 - ces chemins de fer (intégrés verticalement) deviennent aptes à coopérer sur le plan international,
 - les systèmes de subventions nationaux s'ajustent à l'échelle européenne et se résolvent pour les chemins de fer nationaux concernés.
- c) Meilleures perspectives de gain
Seules la mise en œuvre des postulats relatifs à la vérité des coûts et une amélioration des conditions de concurrence pour le rail laisseront espérer l'entrée de compétiteurs sur le marché.