

CTP, Maison des cantons, Speichergasse 6, 3000 Berne 7

Monsieur
Peter Füglistaler
Directeur de l'Office fédéral des transports
3003 Berne

Berne, 4 Septembre 2013 / sl

Audition sur le rapport final du groupe d'experts Organisation de l'infrastructure ferroviaire (EOIF)

Monsieur le Directeur,

Par courrier du 14 juin 2013, le secrétaire général du DETEC a lancé l'audition sur le rapport final de l'EOIF. Le délai de consultation est fixé au 13 septembre 2013. Nous vous remercions de nous avoir invités à prendre position sur ce dossier important. Nous vous présentons volontiers ci-après la position du Comité de la CTP. Pour ce faire, nous suivons la structure du questionnaire de l'OFT. Ces réponses s'entendent comme un premier feed-back, dans la mesure où, comme le spécifient les documents, une consultation plus large est prévue pour une date ultérieure. Nous nous exprimerons volontiers de manière plus exhaustive à ce moment-là.

Questions sur le rapport final EOIF

1. Rapport : généralités

Les experts cernent des mesures à prendre prioritairement pour renforcer le régulateur (RailCom), créer un service d'attribution des sillons neutre indépendant, définir la gestion de systèmes et répartir les rôles, ceci afin d'améliorer la collaboration entre les gestionnaires d'infrastructure et d'adapter le modèle de gestion des chemins de fer pour plus de transparence et moins de discrimination. Selon vous, ces mesures ainsi définies sont-elles les plus urgentes ? En voyez-vous d'autres ?

Réponse

Les domaines traités par le groupe d'experts EOIF couvrent tous les champs d'action. Nous ne voyons aucune nécessité de prendre d'autres mesures.

Les experts proposent d'adapter l'organisation de l'infrastructure ferroviaire en fonction de l'intensité de la concurrence dans les divers secteurs des transports : cette méthode progressive vous semble-t-elle plausible ?

Réponse

Une méthode progressive est judicieuse. Dans le système actuel, il existe un potentiel de discrimination théorique, mais il n'y a pratiquement aucun cas de discrimination avérée. D'un autre côté, une intensification de la concurrence augmenterait la probabilité d'exploitation de ce potentiel de discrimination. Des mesures d'accompagnement seront nécessaires si la concurrence s'intensifie.

Les experts proposent de mettre en œuvre en première urgence les modifications préconisées qui touchent le régulateur et le service d'attribution des sillons. Dans une deuxième phase, il resterait à fixer la structure d'organisation des chemins de fer qui ont accès au réseau et à aborder les fonctions des intégrateurs et du gestionnaire du système ainsi que les rôles de la Confédération. Ces priorités sont-elles fixées correctement ?

Réponse

Oui, les priorités sont fixées correctement.

Les experts concluent qu'il n'y a pas de discrimination attestée sur le réseau suisse, mais que la concurrence accrue recèle un potentiel de pratiques discriminatoires. Pouvez-vous vous rallier à cette conclusion ?

Réponse

Oui, nous pouvons nous rallier à cette conclusion.

Le but du rapport d'experts était de proposer un modèle judicieux pour l'entreprise et les transports, sans compromettre le haut niveau de qualité du système ferroviaire suisse. Êtes-vous d'avis que les propositions permettent de conserver ce niveau de qualité ?

Réponse

Selon nous, le haut niveau de qualité du système ferroviaire suisse est dû à des «conquêtes» telles que l'horaire cadencé intégré, le «Service direct» et le principe des nœuds «Rail 2000». La question qui se pose est la suivante: ces améliorations décisives peuvent-elles être conservées malgré la situation concurrentielle ? Si un nouveau service d'attribution des sillons et une nouvelle autorité de régulation (RailCom) sont créés, leur plan d'action légal doit être conçu de manière à ce que ces acquis ne soient pas touchés. La qualité élevée du système ferroviaire suisse ne peut être maintenue que si le service

d'attribution des sillons et RailCom sont encadrés par la loi – le système de transports publics suisse n'est pas compatible avec une concurrence non réglée.

Les experts déclarent que les mesures proposées permettent d'aménager efficacement et de perfectionner le bon fonctionnement du système suisse tout en se rapprochant intelligemment des règles UE. Est-ce, d'après-vous, une méthode prometteuse ?

Réponse

Il n'est pas souhaitable de reprendre en Suisse tous les développements du droit européen. Il se pose par ailleurs la question suivante : dans quelle mesure voulons-nous obéir avec empressement à l'UE, tant que cette dernière ne fait pas pression pour que nous reprenions le droit européen en Suisse ? La mise en œuvre des mesures proposées par l'EOIF n'est pas urgente.

Les propositions des experts doivent non seulement viser le but d'un modèle praticable en Suisse mais aussi tenir compte des obligations de la Suisse vis-à-vis de l'UE. Pensez-vous que la méthode proposée permettra à la Suisse de s'acquitter de ses obligations vis-à-vis de l'UE ?

Réponse

Oui, nous estimons que les mesures proposées remplissent les exigences de l'UE.

2. Mesures à prendre / options

2.1. Régulateur

La Commission d'arbitrage dans le domaine des chemins de fer est appelée à devenir un régulateur (RailCom), investi pour l'essentiel des compétences introduites dans la réforme des chemins de fer 2.2. Considérez-vous que le renforcement conseillé du régulateur soit suffisant ?

Réponse

Oui, nous considérons que le renforcement conseillé est suffisant.

2.2. Service d'attribution des sillons

C'est de leur plein gré que les CFF, le BLS et la SOB gèrent aujourd'hui le service d'attribution des sillons. Il doit recevoir un mandat légal et passer aux mains de la Confédération. Considérez-vous cette organisation du service d'attribution des sillons comme une contribution nécessaire et importante à l'attribution non discriminatoire des sillons ? Le service d'attribution des sillons doit-il aussi être investi de compétences de programmation de

l'horaire et de direction opérationnelle ? Vous prononcez-vous en faveur de l'une des autres options mentionnées dans le rapport ?

Réponse

Sillon Suisse SA fait du bon travail. Ses décisions jouissent d'une grande acceptation. En d'autres termes, Sillon Suisse SA n'exploite pas son potentiel théorique de discrimination. La solution par branche actuelle est efficace et bénéficie de structures légères. A ce jour, l'effectif de Sillon Suisse SA est de 10 postes à temps plein. Le groupe d'experts OIF part du principe que, si le service d'attribution des sillons est rattaché à la Confédération, les besoins en personnel pourraient augmenter de 50 à 100%. Cette affirmation des experts nous fait craindre une organisation trop bureaucratique du nouveau service d'attribution des sillons.

Nous préconisons qu'en se fondant sur une base légale, la Confédération rachète la majorité des actions de Sillon Suisse SA. Les compétences des autorités et des entreprises ferroviaires concernant la programmation de l'horaire et la direction opérationnelle doivent être clairement réglées.

2.3. Modèle d'organisation des chemins de fer

Les experts proposent que les chemins de fer à voie normale interopérables adoptent un modèle d'organisation uniformisé qui assure et facilite l'accès non discriminatoire au réseau grâce à une certaine séparation de la responsabilité au sein des chemins de fer intégrés. Ce modèle serait une structure de holding. Trouvez-vous nécessaire et opportun d'imposer un tel modèle ? A quelles exigences devrait répondre un tel modèle d'après-vous (par ex. en matière de gouvernance ou de rapports de propriété) ?

Réponse

Dans ses jugements rendus en février 2013, la Cour européenne a confirmé que le Holding était un modèle conforme à l'UE. Toutefois, la Cour européenne n'a pas dit qu'il s'agissait du seul modèle possible. Conformément au droit européen, plusieurs modèles d'organisation sont envisageables. Nous pensons qu'en vertu de la mission législative et des compétences entrepreneuriales, il incombe aux entreprises ferroviaires suisses / à leurs propriétaires de déterminer quel modèle d'organisation leur semble le mieux adapté. A cet égard, la Confédération ne doit pas définir d'exigences applicables à l'échelle nationale. Ce sont les entreprises de chemins de fer / leurs propriétaires qui sont responsables de la conformité à l'UE de leur modèle d'organisation.

Les experts rejettent l'idée d'une séparation immédiate entre transports et infrastructure. Suivez-vous cette réflexion?

Réponse

Oui, nous suivons cette réflexion préconisant le rejet d'une séparation immédiate entre transports et infrastructure. Tant que l'UE ne fait pas pression pour que cette étape se concrétise, il vaut mieux y renoncer.

2.4. Gestion de systèmes

Les experts veulent renforcer la collaboration entre les entreprises de chemin de fer, notamment dans le secteur de l'infrastructure, au moyen d'une gestion de systèmes déclinée en mandats confiés à plusieurs réseaux ou à plusieurs entreprises. De tels mandats seraient envisageables par exemple pour de nouvelles technologies (GSM-R, ETCS), pour des prestations coordonnées (comme l'établissement de l'horaire) ou pour des prestations non concurrentes (comme le courant de traction). Trouvez-vous cette proposition judicieuse pour une fourniture efficace des prestations ?

Réponse

Oui, les gestions de systèmes peuvent favoriser l'efficacité des prestations. Certains domaines partiels ont d'ores et déjà recours aux gestions de systèmes. Les gestions de systèmes ne doivent pas impérativement être remplies par la plus grande entreprise de transport.

La gestion de systèmes peut procéder par mandat étatique ou s'organiser au sein de la branche. Quelle est, d'après vous, la solution la plus prometteuse ?

Réponse

Les solutions par branche peuvent être pertinentes. Lorsque les objectifs du secteur public ne sont pas atteints, on doit avoir recours à des mandats étatiques. Il n'existe pas de réponse générale à cette question. Il y a lieu d'évaluer pour chaque gestion de systèmes dans quelle mesure il convient d'opter pour une organisation spécifique à la branche ou un mandat étatique. La Confédération doit avoir le droit – en amont – de formuler un mandat étatique en cas de solution par branche inappropriée.

2.5. Intensité de la concurrence en transports publics

Les experts ont imaginé divers scénarios de développement de la concurrence en transports publics. D'une manière générale, ils admettent que de nouveaux éléments de concurrence (tels que les appels d'offres) n'entreront que progressivement dans le droit suisse ces prochaines années. Partagez-vous cette opinion relative à une entrée plutôt lente des éléments de concurrence dans les transports publics ?

Réponse

Comme nous l'avons mentionné au chiffre 1, nous estimons qu'un système de transports publics suisse de haute qualité est incompatible avec une concurrence non réglée. Nous sommes donc en faveur d'une introduction soignée de nouveaux éléments de concurrence dans le domaine des transports publics.

2.6. Envisager pour plus tard une société de réseau à voie normale

Les experts renoncent à proposer une société de réseau couvrant le réseau ferré à voie normale interopérable. Ils estiment que le réseau ferré doit rester sous la responsabilité des chemins de fer intégrés et qu'il faut renforcer la collaboration (cf. gestion de systèmes) et harmoniser l'organisation (cf. modèle de Holding) afin de créer les conditions propices à la fondation ultérieure d'une société du réseau à voie normale interopérable. Êtes-vous d'accord sur le fait qu'une société de réseau ne serait à envisager que plus tard ?

Réponse

Oui, nous pensons aussi qu'une société de réseau ne devrait être envisagée que plus tard.

2.7. Développement du réseau

Les experts proposent d'organiser le développement et la planification du réseau en donnant un rôle plus important à la Confédération, conformément au message relatif à l'initiative populaire «Pour les transports publics» et sur le contre-projet direct (Arrêté fédéral portant règlement du financement et de l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire, FAIF), afin que la planification du réseau soit exempte de discrimination dans toute la Suisse, selon les principes de planification des transports et d'aménagement de territoire. De plus, le service indépendant d'attribution des sillons participera au développement du réseau en tant que service spécialisé. Considérez-vous que ces mesures sont appropriées et suffisantes pour que le développement et la planification du réseau soient axés sur tous les ayants droit et sur le principe d'efficacité ?

Réponse

Oui, nous considérons que ces mesures sont appropriées et suffisantes.

2.8. Organisation de la branche Cargo

De l'avis des experts, le transport des marchandises n'a pas pu exercer jusqu'ici d'influence suffisante sur le développement du réseau. Ils estiment que la branche doit s'organiser elle-même. Le projet relatif au transport des marchandises sur tout le territoire propose un processus institutionnel propre à mieux intégrer la branche du fret dans la planification à long terme. Trouvez-vous cette solution prometteuse ?

Réponse

Oui, nous trouvons cette solution prometteuse.

2.9. Rôle de propriétaire de la Confédération et des cantons

Les experts estiment nécessaire de préciser la définition du rôle de « propriétaire » de la Confédération et des cantons, car la superposition des rôles d'autorité de réglementation et de propriétaire pose notamment problème. Voyez-vous des mesures à prendre dans ce domaine? Si oui, lesquelles? Quelle solution proposez-vous ?

Réponse

Cette problématique est décrite avec justesse dans le rapport du groupe d'experts. Les commandes en trafic régional entraînent une superposition des rôles des cantons, dans la mesure où ils mandatent leurs propres entreprises de chemins de fer. Pour autant, cela se fait suivant des règles et des mécanismes définis et contrôlés à un autre niveau institutionnel, en d'autres termes, par la Confédération en tant que législateur, autorité de surveillance et instance de recours. La situation des CFF nous semble plus problématique que celle des entreprises de transport cantonales. En effet, aux CFF la propriété, la compétence en matière législative et l'instance de contrôle sont concentrées sur un seul niveau institutionnel, il y a donc le risque de voir édicter des règles de concurrence privilégiant la propre entreprise.

Nous partageons l'analyse développée dans le rapport du groupe d'experts, mais n'avons malheureusement pas de proposition de solution concrète à soumettre.

2.10. Autres remarques, lacunes

Avez-vous d'autres remarques à formuler sur le rapport d'experts? Estimez-vous que l'analyse du contexte ou le domaine des recommandations soient incomplets ?

Réponse

Nous n'avons pas d'autres remarques.

En vous remerciant de nous avoir donné la possibilité de prendre position et de retenir nos requêtes, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Directeur, nos cordiales salutations.

**Conférence des directeurs cantonaux
des transports publics CTP**

Le Président



Matthias Michel

Le secrétaire général



Dr. Benjamin Wittwer

Copie :

- membres CTP et CDCTP
- konsultationen@bav.admin.ch