

Monsieur le Directeur
D^r Max Friedli
Office fédéral des transports

3003 Berne

Uitikon, le 12 octobre 2009

Consultation «Deuxième partie de la réforme des chemins de fer 2»

Monsieur le Directeur,
Mesdames, Messieurs,

Nous sommes heureux d'aborder la deuxième étape de la réforme des chemins de fer 2. Nous saluons et soutenons votre engagement en faveur d'un renforcement transfert du transport de marchandises de la route vers le rail au moyen de mesures de réforme supplémentaires au sein du système ferroviaire. En particulier, les nouveaux progrès enregistrés en matière d'accès non discriminatoire au réseau ainsi que le soutien des directives d'interopérabilité de l'UE seront les piliers essentiels d'une politique de transfert réussie. Nous accueillons favorablement vos propositions, mais souhaiterions en préciser encore la formulation à quelques égards:

- Nous prôtons une remise en cause des entreprises intégrées de chemins de fer, qui sont l'unique cause de la création d'un service d'attribution des sillons.
- Nous recommandons la mise en place d'une autorité de régulation ayant des compétences accrues.
- L'accès non discriminatoire ne suffit pas à lui seul pour entraîner un véritable transfert du trafic. Dans le domaine du fret ferroviaire, il est indispensable de procéder à une ouverture significative du marché qui prévoit notamment la réorganisation de l'ordre de priorité et du système de prix des sillons en faveur du fret. L'exploitation du réseau devra être organisée de sorte qu'une utilisation optimale de l'ensemble des capacités soit rendue possible dans toutes les zones du réseau, et un contrôle renforcé des coûts devra être institutionnalisé.
- Enfin, nous sommes d'avis que l'obligation d'appel d'offre extrêmement timorée

applicable dans le domaine du trafic de cars et le renoncement aux appels d'offres dans le trafic ferroviaire ne sont plus adaptés à notre époque. Nous regrettons également les hésitations dans le traitement de la reprise du troisième paquet ferroviaire, qui permet une ouverture partielle du trafic de personnes à la concurrence.

1. Ordre de priorité pour l'accès au réseau et le prix des sillons

La simple possibilité d'accéder au réseau est de loin plus importante que l'absence de discrimination dans l'accès au réseau. L'ordre de priorité applicable actuellement discrimine le fret ferroviaire et doit être rendu plus flexible. En particulier, il est indispensable de garantir un nombre minimum de sillons sur l'ensemble des lignes pour le fret quel que soit l'ordre de priorité. Il faut tirer des leçons de la perte latente de sillons de marchandises dans le tunnel de base de Lötschberg.

En outre, le prix des sillons n'a toujours pas été corrigé fondamentalement pour répondre aux exigences du parlement. Le projet du printemps 2009 n'était aucunement satisfaisant et a conduit à une solution dont on ne connaît pour l'instant pas les détails et qui prévoit la suppression des revenus marginaux du transport de marchandises avec paiement d'une compensation des pertes de revenus aux exploitants d'infrastructures au détriment des mesures de soutien du transport intérieur des marchandises. Dans le cadre de la subvention du prix des sillons, les subventions destinées au trafic ferroviaire de marchandises transalpin et sur le territoire suisse n'ont cependant pas été mises à disposition, et c'est la raison pour laquelle il faut progresser rapidement vers une nouvelle réglementation du prix des sillons. Pour ce faire, des praticiens expérimentés issus du monde du transport de marchandises devaient mettre au point une nouvelle proposition consensuelle, susceptible d'être mise en vigueur au 1/1/2011.

Nous refusons la suppression des revenus marginaux car elle enlève aux exploitants d'infrastructures toute possibilité d'effectuer l'attribution des sillons selon des principes économiques.

Dans le contexte de la nouvelle réglementation du prix des sillons, il faut tenir compte pour le calcul du prix de l'ordre de priorité, du taux de remplissage/des capacités et du standard d'aménagement de la ligne.

2. Accès non discriminatoire au réseau par l'interdiction des entreprises ferroviaires intégrées

La séparation claire entre le service d'attribution des sillons et le chemin de fer intégré est indispensable. Celle-ci ne peut pas être réalisée par la simple création d'un service d'attribution des sillons, mais elle sera tout aussi bien servie par la création d'un exploitant d'infrastructure pour l'ensemble du réseau ferroviaire à voie normale. Ceci aurait non

seulement l'avantage de permettre d'économiser les coûts du service d'attribution des sillons, mais libérerait des synergies au niveau de l'exploitation et de la maintenance du réseau à voie normale. Par ailleurs, le développement stratégique du réseau et l'organisation à long terme des horaires s'en trouveraient simplifiés. Enfin, il serait possible d'accorder plus de liberté à un tel exploitant d'infrastructures pour le calcul du prix des sillons, de manière à lui permettre d'exploiter le réseau et d'attribuer les sillons sur des critères économiques.

Sachant ceci, il est tout à fait nécessaire, contrairement à votre évaluation de la p. 24, de soumettre activement au débat la division complète des entreprises ferroviaires suisses, comme le réclame aussi la Commission allemande des monopoles (Bahn 2009: Wettbewerb erfordert Weichenstellung; Sondergutachten gemäss § 36 AEG, Monopolkommission, Bonn, September 2009. *Chemins de fer 2009: la concurrence exige que l'on pose des jalons; Rapport spécial selon le § 36 de la Loi générale sur les chemins de fer, Commission des monopoles, Bonn, septembre 2009*). Nous refusons donc la proposition de création d'un service d'attribution des sillons.

3. Un service d'attribution des sillons uniquement à titre de solution transitoire limitée dans le temps

Nous nous félicitons de la création d'un service d'attribution des sillons à titre de solution transitoire limitée dans le temps et destinée à durer jusqu'à l'achèvement complet de la mise en œuvre de la séparation institutionnelle de l'infrastructure et du trafic par l'interdiction d'entreprises ferroviaires intégrées. Cependant, l'organisation du service d'attribution des sillons telle qu'elle est prévue est trop peu concrète: elle devra notamment exclure la recevabilité de la redélégation de certaines tâches aux exploitants d'infrastructures.

À notre avis, l'accès non discriminatoire au réseau n'est pas tant remis en cause au niveau de l'attribution des sillons dans l'horaire annuel qu'à celui du développement stratégique du réseau et de l'organisation à long terme des horaires. Aucune entreprise de transport n'est intégrée ni à l'un ni à l'autre de ces domaines – mis à part les entreprises sœurs des entreprises ferroviaires intégrées – et les intérêts des entreprises de transport risquent de ne pas être suffisamment pris en considération. Comme le constate à raison la Commission des monopoles au ch. 141 de son rapport spécial «Bahn 2009» (*chemins de fer 2009*), les exploitants d'infrastructures intégrés appliquent dans leur réseau une politique de démantèlement et d'expansion bel et bien discriminatoire. Tous les modèles qui prévoient la redélégation de telles compétences aux chemins de fer intégrés n'apportent à cet endroit aucune amélioration mais risquent de discriminer certaines entreprises de transport ferroviaire au niveau de la planification.

À notre avis, le service d'attribution des sillons doit être seul responsable du développement stratégique et de l'organisation des horaires. Les exploitants d'infrastructures doivent se limiter à l'exploitation et à la maintenance de l'infrastructure.

La responsabilité de l'ensemble du processus d'attribution des sillons - y compris donc

l'organisation des horaires à long terme, la planification et l'attribution des sillons et jusqu'au calcul du prix des sillons - incombera exclusivement au service d'attribution des sillons. Pour l'organisation des horaires, le service d'attribution devra se mettre d'accord avec les entreprises de transport ferroviaire intéressées dans le cadre de consultations. Ceci garantira en même temps que celles-ci sont intégrées sans aucune discrimination dans le processus d'organisation.

Le service d'attribution des sillons doit s'organiser lui-même de sorte à pouvoir accomplir ses tâches indépendamment des exploitants d'infrastructures. Cette indépendance sera garantie par l'interdiction de la redélégation des tâches et du soutien sous forme de mandat.

Il faudra également prévoir un représentant des clients du transport de marchandises au sein du conseil d'administration du service d'attribution.

À notre avis, la surveillance du service d'attribution des sillons prévue par le Conseil fédéral, autrement dit par l'Office fédéral des transports, n'est pas adaptée. Cette surveillance doit être assurée par une autorité de régulation autonome, car l'OFT, en tant que commanditaire de prestations donnant droit à une indemnité, se trouve pris dans un conflit d'intérêts.

Nous préconisons qu'il soit accordé à des tiers la possibilité de commander des sillons. Il est déjà arrivé que plusieurs entreprises de transport ferroviaire fassent des commandes multiples de sillons pour des offres des mêmes prestations de transport, de sorte qu'au bout du compte, le chargeur n'a pu se voir remettre aucune offre. Pour ce genre de demandes d'offres de clients, la commande directe de sillons est plus simple.

4. Une autorité de régulation puissante

La double surveillance de la concurrence de la Commission d'arbitrage pour les questions relatives à la concurrence dans l'accès au réseau et de la ComCo pour les questions relatives à la concurrence des entreprises puissantes sur le marché n'est pas convaincante. Les deux domaines de surveillance seront rattachés soit à la ComCo, soit à une autorité de régulation.

L'autorité de régulation devra participer à la détermination du prix des sillons. Pour ce faire, soit elle fixera elle-même les critères décisifs, soit elle acceptera les propositions de l'Office fédéral des transports. L'Office fédéral des transports, qui est en même temps le commanditaire des prestations donnant droit à une indemnité, ne devra plus pouvoir fixer les valeurs de référence du prix des sillons.

Pour la même raison, la surveillance du service d'attribution des sillons devra être assurée par l'autorité de régulation.

L'autorité de régulation ne doit pas avoir seulement compétence d'intervenir pour l'ensemble des questions relevant de l'accès non discriminatoire au réseau, mais pour l'ensemble du

marché du transport ferroviaire de marchandises. Elle pourra alors agir soit sur requête, soit de son propre chef. Font partie de ces interventions l'ordre de priorité, le contrôle de l'exploitation efficiente du réseau et la politique d'offre, la fourniture d'énergie, les prestations supplémentaires comme la traction, l'entretien, etc.

Les excellentes expériences faites avec des autorités de régulation des chemins de fer à l'étranger comme par ex. en Grande-Bretagne et dans une moindre mesure en Allemagne et en Autriche ainsi qu'avec la ComCom en Suisse devront pour le moins être vérifiées.

5. Interopérabilité

Nous soutenons la transcription en droit suisse des contenus de la directive sur l'interopérabilité. Nous saluons également la désignation de lignes interopérables. Nous regrettons juste que la ligne Kreuzlingen-Weinfelden, cruciale pour le transport de marchandises, ne figure pas sur la liste de ces lignes.

Nous attachons une grande importance à la possibilité de certification du service responsable de l'entretien des wagons de marchandises (autrement dit des détenteurs de wagons) évoquée dans l'art. 17b E LCdF. Nous souhaiterions cependant aller plus loin et étendre à la Suisse la certification volontaire anticipée sur la base du Memorandum of Understanding déjà signé par bon nombre d'États membres de l'UE. Pour ce faire, il est nécessaire d'avoir la signature par la Confédération ainsi que l'accréditation des bureaux de certification adaptés. Nous ne sommes pas en mesure d'évaluer la nécessité de prévoir une certification des détenteurs privés de locomotives et de voitures de voyageurs.

Le projet ne nous permet pas de savoir de quelle façon la certification d'ateliers de maintenance, prévue par la législation de l'UE, devra être mise en place en Suisse. Il serait souhaitable d'avoir une clarification à ce sujet.

Nous souhaitons rappeler que les efforts d'interopérabilité en Europe achoppent sur deux points décisifs: la concurrence entre la législation de l'UE et de l'OTIF d'une part et de l'autre la nécessité de la reconnaissance par l'État d'agréments et autorisations émanant d'États nationaux et portant notamment sur les wagons, les locomotives et les conducteurs de trains. Il est souhaitable d'introduire rapidement la reconnaissance mutuelle des autorisations émanant d'États nationaux ou une autorisation ayant une validité internationale.

Les obstacles qui perdurent en raison de la frontière douanière entre l'UE et la Suisse, notamment dans le domaine du contrôle a posteriori (surveillance du marché) de la conformité des composants et sous-systèmes ainsi que des réparations effectuées sur des véhicules suisses dans toute l'Europe doivent être démantelés aussi rapidement que possible dans l'intérêt du transfert du trafic, afin de réduire les frais administratifs. L'art. 23i LCdF de la proposition, qui prévoit la possibilité que l'Administration des douanes procède à des déclarations d'importation, est en contradiction avec les simplifications bilatérales conclues entre l'Administration des douanes et les détenteurs de wagons.

Nous sommes convaincus que des services privés d'évaluation de la conformité peuvent se constituer en Suisse. À titre de niveau de solution de repli et de façon purement subsidiaire, on pourrait accepter la mise en place d'un bureau public d'évaluation de la conformité.

6. Appels d'offres dans le transport régional des personnes

Bien que cette thématique ne concerne pas au premier chef le transport de marchandises, nous nous permettons d'émettre deux remarques sur ce sujet. Une application analogue aux procédures d'appels d'offres pour le transport de marchandises dans le domaine de financement est exclue, car il s'agit ici de régler des questions très différentes.

La discrétion applicable à l'appel d'offres est incompréhensible. Pour les marchés publics, on accorde normalement beaucoup d'importance aux appels d'offres, alors que dans ce domaine, qui consomme annuellement 1,6 milliard d'indemnisations déboursées par la Confédération et les cantons, on y renonce avec seulement quelques arguments peu convaincants. Le renoncement total aux appels d'offres dans le domaine du trafic ferroviaire n'est plus actuel non plus, même compte tenu de la responsabilité du système, des conséquences sur le paysage ferroviaire etc. Ayant la possibilité de formuler des appels d'offres adaptés, le commanditaire a entre les mains le pouvoir de préserver les avantages du système de transports publics.

Nous préconisons donc de manière générale de faire plus d'appels d'offres, et ce notamment dans le domaine des indemnisations du transport de marchandises. Toutefois, il reste encore à formuler les procédures correspondantes par le biais de directives.

Nous vous remercions de bien vouloir prendre en compte nos réflexions et restons à votre entière disposition pour tout complément d'information ou tout renseignement.

Salutations distinguées

VAP

Franz Steinegger



Président

D' Frank Furrer



Secrétaire général

Catalogue de questions

1 Accès non discriminatoire au réseau

1.1 Favorisez-vous la solution proposée consistant à avoir un établissement de droit public comme bureau d'attribution non discriminatoire de sillons?

Non. Nous préférons un regroupement de tous les exploitants d'infrastructures à voie normale avec division complète des entreprises ferroviaires. On pourrait ainsi se passer d'un bureau d'attribution des sillons.

La création d'un bureau d'attribution des sillons ne doit être que provisoire et ne durer que jusqu'à l'application de l'interdiction des entreprises ferroviaires intégrées. À cet égard, il conviendrait de compléter le projet comme suit:

- Responsabilité du développement stratégique du réseau et planification des sillons à long terme avec consultation de tous les exploitants d'infrastructures et de toutes les entreprises ferroviaires.
- Une redélégation des tâches aux exploitants d'infrastructures par le bureau d'attribution des sillons est exclue.
- Un représentant des clients du transport de marchandises doit siéger au conseil d'administration.
- La surveillance du bureau d'attribution des sillons ne doit pas incomber à l'OFT mais à l'autorité de régulation des chemins de fer.

1.2 Des tiers, qui ne seraient pas des entreprises de transport ferroviaire, doivent-ils avoir la possibilité de commander des sillons?

Oui.

1.3 Êtes-vous d'accord avec les nouveaux rôles et l'attribution de tâches de régulation dans ce sens afin d'assurer un accès non discriminatoire au réseau?

Non. Il y a besoin d'autres compétences qui, outre l'accès non discriminatoire au réseau, permettent une ouverture significative du marché.

Par ailleurs, l'autorité de régulation devra être responsable

- de la surveillance du bureau d'attribution des sillons
- de la codécision de la détermination des critères de calcul du prix des sillons
- de l'ensemble des questions ayant trait à la concurrence et relatives à l'accès au réseau et à l'ouverture du marché, y compris celles qui concernent une éventuelle prise d'influence d'entreprises ayant une position dominante sur le marché
- du contrôle de l'exploitation efficiente du réseau, de la politique d'offre et de la maintenance du réseau par les exploitants d'infrastructures.

2 Interopérabilité des chemins de fer:

2.1 À votre avis, la liste des lignes interopérables (annexe 1) englobe-t-elle toutes les lignes auxquelles s'appliquent les directives Interop?

Non, il manque à notre avis la ligne Kreuzlingen-Weinfelden.

Outre les lignes mentionnées dans la liste, sont d'une importance vitale dans le contexte de la reprise des directives d'interopérabilité pour le fret ferroviaire:

- la réglementation sur la certification des détenteurs de wagons ainsi que la certification des ateliers de maintenance sur la base de la législation européenne, qui ne sont pas décrites de manière détaillée dans le document soumis.
- la suppression des barrières commerciales liées à la frontière douanière entre la Suisse et l'UE, qui perdurent et viennent s'ajouter aux obstacles techniques. Les réparations effectuées sur des wagons suisses à l'étranger se heurtent notamment, outre aux barrières techniques, à des barrières substantielles tant au niveau de l'administration qu'à celui des tarifs des douanes.
- la reconnaissance mutuelle de d'agrément et d'autorisations d'États nationaux pour les locomotives, les wagons de marchandises etc. ainsi que des conducteurs de trains.

2.2 Voyez-vous des arguments pour ou contre la création d'un bureau d'évaluation de la conformité par la Confédération? Quels en seraient les avantages et les inconvénients pour l'économie des entreprises et pour l'économie nationale?

Cette création est tout au plus nécessaire comme solution de repli subsidiaire, au cas où aucun bureau privé ne serait disponible.