

Chapitre II

Suisse

Italie

Belgique

Espagne

Note de synthèse sur les quatre monographies

Suisse, Italie, Belgique, Espagne

Pour les exemples qui nous occupent ici la logique publique est encore largement dominante. Cependant, il est clair que tous les réseaux cherchent à s'adapter face à une ouverture à la concurrence qui est inéluctable. De ce côté, on voit apparaître à travers les diversités de nettes convergences.

1° D'abord une forte volonté de découper les entreprises publiques traditionnelles en centres de profit de façon à préparer les esprits au réflexe concurrentiel. Il reste à se demander, par delà les déclarations d'intention quelle est la réalité de ce type de réforme. En particulier, dispose-t-on réellement des outils comptables et de gestion qui permettent d'apprécier la performance de centres de profits ?

2° On voit apparaître de plus en plus, et c'est probablement fortement corrélé à la tendance précédente, une tendance à « externaliser » certaines fonctions comme la maintenance ou la traction. Pour l'instant, l'externalisation se fait sur les bases existant dans le cadre de l'entreprise, mais n'ira-t-on pas plus loin ? De ce côté l'expérience espagnole, ou la fusion italo-suisse laisse peut être présager des solutions beaucoup plus drastiques (Privatisations à terme de ces fonctions ?).

3° Volonté très nette des gouvernements de se désengager du financement du transport ferroviaire. Cependant les réponses sur le terrain à ce désengagement sont assez diverses. Dans le cas Belge ou Hollandais, outre la volonté classique d'améliorer les comptes des sociétés, il y a une nette volonté d'associer les capitaux privés aux capitaux publics. Dans le cas Suisse, on a plutôt recours à un artifice institutionnel, plus qu'à un véritable changement de logique, les capitaux publics étant largement mis à contribution dans le cadre du développement des projets. En Italie après avoir tenté une expérience de partenariat privé-public, on est revenu à une logique à dominante tout public. Quant à l'Espagne, elle cherche la solution à la fois dans une restauration des équilibres financiers, et dans une réforme de structure (création de GIF qui pourrait devenir l'équivalent de RFF) et dans une recherche de partenariat privé-public.

4° On s'aperçoit que dans la plupart des pays, des compagnies secondaires régionales peuvent prendre une place importante dans la gestion des réseaux, et ce avec un certain succès. Certes, excepté le cas de la région lombarde, on n'a pas d'exemple de régions ou de compagnies secondaires portant un gros projet. Mais, il est rassurant de voir que ces entités ont la capacité de gérer des infrastructures, voire de trouver des financements nécessaires.

A coté de ces convergences, il existe bien évidemment des spécificités que l'on trouve à différents niveaux :

1° D'abord, en ce qui concerne le financement, l'exemple italien et belge met en évidence qu'il existe un gisement de financement que l'on a semble-t-il largement négligé en France jusqu'alors, qui est constitué par les ressources issues de la cession du patrimoine des collectivités publiques, voire des entreprises publiques ferroviaires elles mêmes.

Par ailleurs, on peut s'interroger sur les possibilités pour les Régions de mobiliser des ressources autres que des ressources empruntées (que l'on pense au cas du Brenner et au prélèvement spécifique sur le péage d'autoroute).

2° On observe que si les opérateurs s'attendent à la concurrence, ils ne sont pas prêts à l'affronter seuls, et qu'il y a une très grande recherche de relations partenariales. Ce qui frappe, c'est que ces relations partenariales peuvent s'exprimer à travers une très grande souplesse et une très grande diversité :

- diversité sur les domaines de la collaboration
- diversité sur les formes institutionnelles qu'elle revêt
- diversité sur les organisations qui les sous tendent

A titre provisoire, ce que nous enseigne ce tour d'horizon, c'est peut être qu'à l'intérieur d'un cadre institutionnel qui peut paraître relativement rigide beaucoup d'innovations sont possibles, et que l'Etat peut être prêt à laisser se développer des expériences à partir du moment où cela permet d'accélérer les programmes et de mettre en jeu de nouveaux financements qui ne compromettent pas l'équilibre financier des structures existantes.

LA SUISSE

1-CONTEXTE ET CADRE INSTITUTIONNEL

1-1- Le contexte des transports ferroviaires suisses

De 1970 à 1990, le transport voyageurs routier et ferroviaire a progressé de 2,5%/an. On s'attend à une croissance de 70% d'ici à 2020. Pour le trafic voyageurs à travers les Alpes, la croissance est estimée à 50%

S'agissant du trafic marchandises, le développement est encore plus rapide. Les prestations rail et route devraient doubler entre 1993 et 2015

Comme dans les autres pays européens le rail a perdu du terrain aussi bien pour les voyageurs que pour le fret. Certes, pour le trafic marchandises, le rail détient encore 37,5% du marché, et c'est beaucoup plus que dans les autres pays européens (plus du double en moyenne), mais en 1970, il acheminait 53% des marchandises. Dans le trafic à travers les Alpes, la part de marché est passée de 92 à 72%.

Ce recul s'explique en premier lieu par une politique manquant de dynamisme commercial. Mais, en deuxième lieu, il faut considérer qu'au cours des 40 dernières années, la Suisse a investi 170 milliards dans l'infrastructure routière, et 70 milliards dans le ferroviaire. La conséquence de ce déséquilibre est clair dans le domaine du transport voyageurs : les temps de parcours en véhicule de tourisme ont baissé en moyenne de 40%, alors que ceux du rail n'ont baissé que de 20%.

Il faut dire que pour l'essentiel, le réseau ferré est du siècle passé. Il a subi après 1900 un programme de modernisation lorsqu'il a été électrifié. A partir des années 60, des installations de sécurité modernes ont été installées. Le matériel roulant a été renouvelé en permanence. Mais peu de nouveaux tronçons ont été construits :

- la ligne de Heitsberg a été construite en 1974
- celle du Grauholz en 1995

1-2-Le cadre institutionnel

1-2-1- L'évolution des CFF

Depuis le 1^o janvier, la Suisse applique presque intégralement la directive européenne 91-440. Ainsi les CFF, Chemins de Fer Fédéraux, sont désormais sous statut de société anonyme (mais l'actionnaire est l'Etat). Ils ont été organisés en trois divisions :

- fret
- voyageur
- infrastructure

Chacune de ces divisions est dotée de son propre personnel et de sa propre comptabilité. Pour l'instant cette opération apparaît plus comme une restructuration des CFF, que comme un éclatement. En réalité la transformation est plus profonde qu'il ne semble, car la division infrastructure devrait être progressivement prise en charge par l'OFT (l'Office Fédéral des Transports). On peut signaler que l'OFT aurait déjà embauché 80 personnes dans cette perspective de transfert de compétence. On passerait alors d'une séparation d'ordre administrative et comptable à une séparation véritablement organique.

Par ailleurs, ce bouleversement de la structure supérieure du paysage ferroviaire suisse, s'accompagne de transformations moins visibles mais qui peuvent néanmoins avoir des conséquences à terme. Ainsi, le nouvel organigramme des CFF prévoit une large décentralisation des activités, qui peuvent prélude à une future filialisation, voire à une externalisation de certaines fonctions. A cet égard, l'évolution de la direction matériel n'est pas sans intérêt. Ainsi, pour les voyageurs, le grand entretien ressort d'une nouvelle division, la TWD, qui regrouperait la traction, les ateliers principaux et le service des agents de conduite. En revanche l'entretien courant relèverait directement de la division voyageurs. La subdivision créée à cet effet accueillerait les spécialistes matériel roulant des CFF. Ce sont eux qui spécifieraient les futurs matériels neufs. Le fret s'orienterait plutôt vers l'acquisition de prestations à l'extérieur, vraisemblablement à la division voyageurs. Mais cette externalisation pourrait aller plus loin qu'une affaire entre suisses. En effet, l'alliance avec l'Italie impose l'affectation de 400 locomotives d'origine CFF. Dans ces conditions pourquoi ne pas envisager à terme une externalisation de la maintenance dans le cadre de cette joint venture auprès d'entreprises indépendantes ?

Enfin, soulignons que deux sociétés ont été créées pour réaliser les tunnels alpins :

- Alp Transit CFF pour le Gothard
- Alp Transit BLS pour le Lochtberg

Il s'agit de filiales des compagnies ferroviaires.

1-2-2-L'ouverture à la concurrence

Les CFF doivent accepter le droit d'autres compagnies suisses d'emprunter leur réseau. Bien évidemment, l'étape ultérieure est l'ouverture du réseau aux compagnies étrangères, les négociations sur ce point étant bouclées.

L'OFT définit les critères permettant d'obtenir la licence pour accéder aux voies des autres. A l'heure actuelle, l'attribution semble plutôt une formalité s'agissant des réseaux suisses. Cela ne va pas sans poser quelques problèmes en terme d'harmonisation des conditions de concurrence. Ainsi, une petite compagnie qui obtient une licence peut rouler sur le réseau CFF sans être équipée du système de signalisation Zub imposé à cette compagnie. Lorsque la concurrence sera ouverte aux compagnies étrangères les critères d'attribution des licences porteront principalement sur les capacités financières des compagnies, et sur leur fiabilité technique. Le calcul du prix de base s'appuie sur des coûts marginaux standards : 40 centimes par kilomètre-train, plus 0,3 centimes par tonne-kilomètre, plus le coût de l'énergie, plus le coût des nœuds (entre 3 et 5 francs). A cela s'ajoute une contribution de couverture fixée par l'entreprise. C'est la division infrastructure et particulièrement son service management du réseau qui assure l'attribution des sillons.

La Suisse compte actuellement près de 60 compagnies, mais il faut dire que beaucoup sont encore à voie métrique. La plupart de ces compagnies ont un statut privé, mais elles sont largement dépendantes des cantons, dont les subventions représentent en moyenne 60% de leur recette totale. Un tel état de fait devrait limiter les risques (ou les avantages ?) d'une véritable concurrence. Cependant, la régionalisation a commencé à engendrer une compétition entre des compagnies. Mais cela va plus loin. Une petite compagnie comme MTBH a réussi à prendre une partie du trafic postal aux CFF. Par ailleurs, BLS, la seconde compagnie suisse, rivalise de fait avec les CFF sur le transit alpin nord-sud, en tout cas pour les trains de fret.

Les compagnies étrangères doivent coopérer avec une entreprise suisse pour intervenir sur le territoire de la Confédération. Ainsi la DB a passé un accord avec BLS pour s'ouvrir les portes de l'Italie du Nord via la Suisse.

2-LES PROJETS

On trouvera en encadré, page 4, un récapitulatif des principales étapes de l'élaboration des deux grandes ambitions suisses

-Rail 2000

-NLFA (Nouvelles Lignes Ferroviaires à travers les Alpes)

2-1-Rail 2000

Rail 2000 est un vaste programme visant à constituer des liaisons cadencées sur l'ensemble du territoire Suisse. Ce projet Rail 2000 comprend 2 étapes.

LES TRANSPORTS FERROVIAIRES EN SUISSE

LES PRINCIPALES ETAPES DE RAIL 2000 ET DES NLFA

- 1987 (6 déc.) **Votation** : oui à Rail 2000(57%)
5,4 Mrd CHF 85 ; achèvement 2000
- 1992 (2mai)
(27 sept) Accord sur le transit entre la Suisse et l'UE
Votation : oui aux NLFA (64%)
14,9 Mrd CHF 91 ; achèvement 2012
- 1993 (juin) Redimensionnement Rail 2000
(16→ 7,5 Mrd CHF 92)
- 1994 (20 fév) **Votation** : oui à l'initiative des Alpes Transfert de la route au
rail du transit marchandises d'ici 2004
Blocage de la capacité routière transalpine
- 1995 (6 mars) Approbation par les Chambres fédérales de rail 2000 1^{ère} étape
7,5Mrd CHF 94 ; achèvement 2017
- 1996 (26 avril) Message 96.059 concernant la réalisation et le financement de
Rail 2000 + NLFA + Raccordement TGV + Mesures antibruit
30,3Mrd CHF 95 ; achèvement 2017
- 1998 (27 sept.) **Votation** : oui à la RPLP et à son affectation (57%)
- 1998 (29 nov) **Votation** : oui à la Réalisation et au financement des projets
d'infrastructure des transports publics (63%)
- 1999 Mise en exploitation du couloir de ferroutage Bâle –
Domodossola pour camions 4 m à l'angle (Lötschberg de
faîte)

-La première étape englobe environ 50 projets de construction (nouveaux tronçons, tronçons aménagés, extension des gares de jonction. Le coût de cet ensemble qui doit se terminer en 2005 est de 7,5 milliards, soit 5,4 milliards 1985, montant de l'enveloppe qui avait été voté en 1987.

Sans rentrer dans le détail, à l'issue de cette première tranche, Zurich, Bâle, Berne, Olten et Winthertour seront desservies toutes les heures pleines et, en grande partie, toutes les demi-heures. Lausanne, Bienne, Lucerne et Saint Gall le seront aux minutes 15 et 45, parfois aussi toutes les demi-heures.

La logique de ces investissements consiste à mettre l'accent sur la technologie plus que sur les constructions : mise en service de pendulaires à deux niveaux qui offrent 40% de sièges supplémentaires. On pourra ainsi élargir l'offre et réduire le temps de parcours. On devrait gagner 35 minutes sur Zurich-Bienne-Lausanne.

-La deuxième étape doit courir de 2005 jusqu'à 2020 et impliquer une dépense de l'ordre de 5,9 milliards. Cette deuxième étape met en œuvre trois types de mesures :

- Amélioration de l'offre sur les liaisons à forte demande (élimination des goulets d'étranglement, adaptation des tracés).
- Amélioration de l'offre au sein des agglomérations et les raccordements aux grands centres
- Eventuellement revalorisation de l'axe nord-sud (grande vitesse, trafic marchandises) en construisant une nouvelle traversée du jura ou en implantant une nouvelle ligne entre Lugano et Milan

Pour l'instant aucune décision définitive n'a été arrêtée au sujet du contenu de la deuxième étape.

2-2-NLFLA

L'objectif de ce programme est d'intégrer la Suisse dans le réseau Grande Vitesse Européen, en réduisant ainsi les temps de parcours internationaux de 20 à 30% et en renforçant la position du rail dans le trafic marchandises.

Le programme NLFA comprend les éléments suivants :

-Le tunnel du Saint Gothard, long de 57 km qui doit comprendre deux tubes à voie unique. La durée de construction est estimée à 12 ans. Cet axe inclut également , dans une deuxième phase, le tunnel du Ceneri, percée entre Bellinzone et Lugano.

-Le tunnel du Loetschberg, long de 34,6 km. Sa construction durera environ 7 ans.

-Le raccordement de la Suisse orientale à l'axe du Gothard, qui sera réalisé dans une deuxième phase. Pour ce faire, il sera procédé à des aménagements ponctuels sur la ligne St Gall-Arth-Goldau et l'on percera les tunnels du Zimerberg et de l'Hirzel.

La programmation envisagée est la suivante :

-Lötschberg : 2000-2006

-St Gothard : 2000-2012

-Zimerberg : 2006-2013

-Ceneri : 2006-2016

-Hirzel : 2011-2016

Le programme NLFA avait fait l'objet d'une votation le 27 septembre 1992 portant sur une dépense de 14 milliards. Or ce programme a été sérieusement redimensionné. Lors de l'arrêté de 1991 sur le transit alpin, le coût était fixé à 9,7 milliards pour le St Gothard et 4,3 pour le Löetschberg.

Les avant-projets de 1994 avaient fait passer le coût du St Gothard à 10,2 milliards et le coût du Löetschberg à 4,7 milliards, soit un coût global de 14,9 milliards.

Au St Gothard on a renoncé aux nouveaux tronçons entre Arth-Goldau et Altford.erstfeld, entre Biasca et Sant'Antonio et au contournement de Flüenlen. Le coût de l'axe y compris le tunnel du même nom et celui du Ceneri serait ramené à 7,3 milliards. Au Lötschberg, on a renoncé au transport des automobiles à travers le tunnel de base et, partant, aux installations de chargement à Heustrich et à Steg, au tunnel sur le flanc du Niesen et au contournement de Frutigen, ainsi qu'au raccordement au Valais central. La branche de transit vers le tunnel du Simplon a été déplacée de la région de Brigue (Mundbach) à celle de Viège (Rarogne). L'abandon du transport des automobiles permet d'aménager le tunnel de base en partie sur une seule voie pour le trafic voyageurs et marchandises. On a ramené ainsi le coût à 3 milliards de francs.

Au total, on a une économie de 3,7 milliards de francs par rapport au programme de l'arrêté fédéral et de 4,6 milliards de francs par rapport à l'avant projet de 1994.

La Suisse attend beaucoup de ces projets. En ce qui concerne le trafic marchandises, le Löetschberg devrait permettre le trafic combiné automobile accompagné (4m à l'angle), tandis que le St Gothard (3,8m) serait utilisé pour le trafic combiné non accompagné. Il est à noter que ces ouvertures ferroviaires à travers les Alpes s'accompagnent d'une taxation beaucoup plus élevée de la circulation routière. A partir de 2005 (autorisation de circulation des camions de 40 tonnes), un tarif de 325F à 330F sera perçu sur les camions empruntant le trajet Bâle-Chiasso (300km environ). Ce montant est 13 fois plus élevé que le montant actuel perçu sur les 28 tonnes.

En ce qui concerne les voyageurs, la Suisse a l'ambition de bénéficier d'un raccordement à tout le réseau européen Grande Vitesse. Grâce aux interconnexions résultant du programme rail 2000 et au NLFA, les temps de trajet vers les grands centres européens devraient être réduits de 20 à 50%, et les temps de trajet à l'intérieur du territoire domestique devraient également être réduits dans les mêmes proportions. L'ambition va même plus loin, et cela concerne directement notre étude, car la Suisse voit dans l'ensemble Löetschberg Simplon, un moyen de relier le réseau grande vitesse franco-italien par la vallée du Rhône, et évidemment le retard apporté dans la construction du tunnel de base de la liaison Lyon-Turin va dans ce sens.