

Concurrence dans les chemins de fer : Une chimère ?

Réflexions sur la réforme des chemins de fer 2

Christophe Genoud, Mirconsulting

Prof. Matthias Finger, EPFL

Chaire MIR
Prof. Matthias Finger
EPFL-MIR-iLEMT
Odyssea
1015 Lausanne
Phone +41 21 693 00 01
Fax +41 21 693 00 00
matthias.finger@epfl.ch

Février 2004

© Mirconsulting, EPFL
Lausanne, février 2004

Tirage : 700 allemand, 200 français
Emolument de protection CHF 10.–

Sommaire

Résumé	2
1 Introduction	3
2 Réforme des chemins de fer 2	4
3 Régionalisation et réforme des chemins de fer 1	6
4 Bilan réformes précédentes	8
4.1 Trafic voyageurs national	9
4.2 Trafic voyageurs régional	10
4.3 Trafic marchandises	11
4.4 Open access	12
4.5 Conclusion	14
5 Concurrence et concentration	16
5.1 L'effet synergie	16
5.2 La mise à niveau des opérateurs sur les marchés	18
5.3 Conclusion	19
6 La stratégie du champion national	20
7 Conclusions générales	21

Résumé

Cette publication entend contribuer au débat autour des propositions de la réforme des chemins de fer 2 (Bahnreform 2) présentée dans le projet mis en consultation en décembre 2003.

Constatant l'absence d'évaluation globale des réformes précédentes (régionalisation et réforme des chemins de fer 1), ce document propose de dresser un bilan succinct de l'état de la concurrence dans le secteur. Ce survol et l'analyse des propositions présentées dans le projet de réforme des chemins de fer 2 permettent de formuler les conclusions suivantes :

1. Les propositions de réforme des chemins de fer 2 en matière de paysage des transports publics ferroviaires ne reposent actuellement sur aucune évaluation sérieuse des résultats des réformes précédentes. Ces propositions, tout comme l'ensemble des propositions présentées dans le message, sont plus le fruit d'une approche «trial and error» intuitive, ponctuelle et pragmatique, que d'une approche méthodique, systématique et scientifique.
2. Alors que la concurrence est évoquée par les opérateurs et par les autorités pour expliquer les enjeux actuels ou pour promouvoir les nouvelles réformes, celle-ci est en réalité une chimère, sauf dans le secteur des marchandises, où elle demeure encore modérée.
3. Les dispositions prévues par les réformes précédentes n'ont pas été pleinement utilisées (ex. mise au concours).
4. Les arguments avancés pour défendre les mesures de restructuration du paysage des chemins de fer ne sont pas décisifs en l'état actuel des évidences empiriques et reposent de surcroît sur des contradictions évidentes d'objectifs politiques.
5. La stratégie de création d'un champion national est contreproductive et potentiellement dangereuse, car elle concentre les risques du marché sur un seul opérateur dominant (ex. Swissair) et réduit les possibilités de concurrence interne à la Suisse.

1 Introduction

Alors que le projet de réforme des chemins de fer 2^{ème} étape (Réforme des chemins de fer 2) est officiellement mis en consultation depuis le 19 décembre 2003, de nombreux acteurs ont déjà pris position sur quelques points centraux proposés. Par exemple, l'Union des Transports Publics lors de son assemblée générale du 28 août 2003, par la voix de son directeur Peter Vollmer, a exprimé son désaccord avec les mesures préconisées visant à remodeler considérablement le paysage des chemins de fer suisses dans le sens d'une concentration accrue autour des CFF¹. Il semblait donc légitime d'entamer une discussion sur cette question.

Ce présent document réalisé en collaboration par l'Unité Management des Industries de Réseau de l'EPFL et par le bureau de conseil Mirconsulting sàrl vise à dresser un bilan de la situation des chemins de fer suisse huit ans après les premières réformes importantes de 1995. Cette courte étude veut être un élément du débat et vise à éclairer, d'un point de vue critique et scientifique, les propositions présentées dans le projet de réforme des chemins de fer 2. Le propos de cette étude ne couvre toutefois pas l'ensemble des propositions formulées dans le projet. Seules les problématiques liées au paysage des chemins de fer et à la concurrence sont abordés.

Le document est organisé de la manière suivante. Dans la section 2, nous présentons les propositions formulées dans l'avant-projet et interrogeons l'orientation générale de la réforme des chemins de fer 2. Dans la section 3, nous rappelons les objectifs et les dispositions des réformes précédentes, dont la réforme des chemins de fer 2 se veut être le prolongement. La section 4 cherche à dresser, sur la base des données existantes, un bilan des réformes précédentes afin de mieux situer les nouvelles propositions dans leur contexte. La section 5 discute et évalue la pertinence des propositions visant à poursuivre l'effort de concentration des opérateurs dans le secteur. Les deux scénarii proposés par l'avant-projet (regroupement des ETC et intégration des ETC au sein des CFF) sont plus spécifiquement évalués à la lumière de la situation empirique actuelle. La section 6, revient sur les arguments principaux sous-tendant ces propositions de renforcement des CFF, soit la volonté de créer un champion national sur le marché européen. Enfin, dans la section 7, nous résumons les conclusions de cette étude.

¹ Peter Vollmer «Le paysage des TP suisses ne doit pas devenir le terrain de jeu de l'administration», allocution Assemblée générale UTP, Appenzell 28 août 2003, www.utp.ch.

2 *Réforme des chemins de fer 2*

Comme le rappelle l'avant-projet mis en consultation cet hiver², la réforme des chemins de fer 2 est un processus continu visant à approfondir les réformes entamées en 1995 (modification de la loi sur les chemins de fer) et en 1999 (loi sur les CFF). Parmi les dispositions proposées dans ce document figure l'idée de revoir en profondeur le paysage des chemins de fer suisses (Bahnlandschaft), soit la structure et le nombre d'opérateurs ferroviaires. En effet, selon le document, de nombreux opérateurs ferroviaires seraient trop petits pour participer à la mise au concours de lignes. Cette fragmentation des opérateurs ferroviaires suisses ne permettrait donc pas d'atteindre les objectifs de la Confédération d'accroissement de l'efficacité et de la productivité du secteur. Aussi, prenant acte des fusions et autres regroupements d'opérateurs qui ont déjà eu lieu ces dernières années, le projet prévoit de poursuivre activement cette concentration des opérateurs et la réduction à terme de leur nombre en proposant deux scénarii :

- Le premier scénario, intitulé «Renforcement des CFF» prévoit le transfert des réseaux à voie normale aux CFF et la création de sociétés régionales entre les opérateurs privés et les CFF pour la production des prestations de transport public. Ce scénario reproduit le modèle Turbo déjà expérimenté.
- Le second scénario, intitulé «CFF+X», envisage de poursuivre le processus de concentration au sein des chemins de fer privés (ETC) pour aboutir à terme à une réduction du nombre nominal d'opérateurs régionaux pouvant se faire concurrence tout en restant des entreprises intégrées. Ce scénario revient à poursuivre activement le processus de concentration déjà en cours.

² OFT (2003). *Réforme des chemins de fer 2, Consultation*, 19.12.03, Berne : OFT.

En tant qu'actionnaire unique des CFF et minoritaire de la plupart des ETC, la Confédération serait en mesure de mettre en œuvre activement l'un ou l'autre de ces scénarii. Un autre moyen de parvenir à ces buts réside dans la possibilité pour la Confédération et les cantons, en tant que commanditaires, d'inciter aux fusions en recourant à la mise au concours des prestations de transports.

La réaction virulente des acteurs concernés, chemins de fer privés et UTP, démontre l'enjeu que représente une telle réforme et soulève de nombreuses questions sur la nature de cette nouvelle réforme et la pertinence de ces propositions. La réforme des chemins de fer² telle qu'elle est actuellement présentée est-elle véritablement, comme elle le prétend, la continuation logique des réformes précédentes ? L'accroissement de la concentration dans le secteur et le renforcement du poids des CFF sont-elles des options désirables ?

3 Régionalisation et réforme des chemins de fer 1

La modification de la loi sur les chemins de fer opérée en 1995 a introduit la régionalisation des compétences en matière d'organisation des transports publics. Cette réforme reposait sur quatre principes : l'harmonisation des flux financiers entre Confédération et cantons, le transfert des compétences d'organisation aux cantons, la mise sur pieds de conventions de prestations entre commanditaires et prestataires et la possibilité de mettre au concours la fourniture des prestations de transports publics régionaux. Cette dernière mesure constituait le point d'orgue de cette réforme en introduisant une dose de concurrence dans le secteur des transports publics avec comme objectif d'accroître l'efficacité et la qualité des prestations.

Ces deux objectifs ont été clairement réaffirmés en 1999, avec la réforme des chemins de fer 1 organisée autour de quatre mesures principales :

- La séparation organisationnelle de l'infrastructure et de l'exploitation ;
- L'accès libre au réseau par les tiers (open access) ;
- La généralisation du principe de la commande de prestations ;
- L'ouverture du marché du trafic marchandises.

Comme le relève le message du Conseil fédéral du 13 novembre 1996, «La réforme vise deux objectifs essentiels, à savoir :

- Augmenter l'efficacité des transports publics, notamment du trafic ferroviaire
- Améliorer le rapport coûts-bénéfices des pouvoirs publics.» p.5

La concurrence n'est pas l'objectif ultime des réformes successives, mais bien l'instrument central de cette redynamisation des transports publics et du secteur ferroviaire en particulier. En effet, l'introduction de l'accès au réseau des tiers vise clairement «à instaurer systématiquement davantage de concurrence entre les divers opérateurs ferroviaires». Concurrence qui, par ailleurs, est en accord avec les objectifs de la politique européenne en la matière.

Moyen de redynamiser et de restructurer le secteur ferroviaire, plus qu'objectif en soi, la concurrence représente incontestablement la cheville ouvrière du système mis sur pied depuis la régionalisation de 1995 et confirmée par la réforme des chemins de fer 1. Dès lors, deux questions se posent.

- Les objectifs d'augmentation de l'efficacité et l'amélioration du rapport coût-bénéfices ont-ils été atteints ?
- Quel rôle a joué la concurrence dans l'atteinte de ces résultats ?

4 *Bilan réformes précédentes*

A notre connaissance, peu d'enquêtes ou de publications ont été menées sur le secteur des transports publics et des chemins de fer suisses depuis 1995 hormis les publications régulières de la Litra dont une publiée en 2000³ qui présente l'état d'avancement des réformes, mais ne procure pas de chiffre ou de résultats concrets. En 2000, Genoud⁴ a publié les résultats d'une recherche sur les implications de la régionalisation. Cette étude menée dans quatre cantons (NE, JU, BE, ZH) montre que les nouvelles dispositions en matière de régionalisation sont très diversement mises en œuvre et que celles-ci requièrent des compétences, notamment en matière de mise au concours, dont ne disposent pas tous les cantons.

Plus récemment, un mémoire de diplôme de l'IDHEAP⁵ a permis de réaliser la seule évaluation, à ce jour, de l'accès des tiers au réseau ferroviaire (open access). Mis en perspective face aux expériences étrangères (France, Angleterre, Suède, Allemagne), le cas suisse est caractérisé par une tarification des aspects de monopole (infrastructures et indemnités) sur-administrée et une tarification des aspects de concurrence (open access) sous-administrée. L'auteur relève également que le système de régulation suisse repose sur une foi quasi-inébranlable sur l'auto-régulation du secteur, nuisible à l'instauration d'une concurrence ordonnée et efficace.

Enfin, une enquête intitulée «*Liberalisierungsindex Bahn 2002*»⁶ réalisée conjointement par IBM et des chercheurs de l'Université Humbolt de Berlin, a réalisé une évaluation comparative, incluant 17 pays (UE + Suisse et Norvège), sur l'ouverture des marchés des chemins de fer. Évaluée sur la base de trois index composites (ouverture légale, conditions d'accès et dynamique du marché), la Suisse se positionne parmi les pays où l'ouverture est la plus grande. Ce «bon» résultat doit toutefois être sérieusement relativisé. Premièrement, les indices utilisés se fondent essentiellement sur une définition statique et légale de l'ouverture des marchés. Le seul indice dynamique

³ LITRA (2000). *Réforme des chemins de fer en Suisse. Une année d'expérience*. Berne : LITRA, 12p.

⁴ Genoud, C. (2000). *La régionalisation des transports publics*. Lausanne : IDHEAP.

⁵ Favre, D. (2003). *Access pricing et régulation ferroviaires. La Suisse face aux expériences européennes*. Lausanne : IDHEAP.

⁶ IBM. (2002). *Liberalisierungsindex Bahn 2002, Vergleich der Marktöffnung in den Eisenbahnmärkten der 15 Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, der Schweiz und Norwegen*. Berlin : Humbolt Universität.

fondée sur une représentation de la concurrence donne un score relativement bon pour la Suisse. Toutefois, les auteurs relèvent eux-mêmes que le cas suisse est difficilement comparable sur ce plan là, dans la mesure où le nombre élevé de concurrents théoriques (ETC) ne résulte nullement de la libéralisation, mais de la structure historique du secteur helvétique comprenant déjà un nombre important d'opérateurs.

*Hormis ces quelques publications spécifiques et limitées dans leur objet, aucune évaluation globale, solide et exhaustive des impacts des réformes de 1995 et de 1999 n'a été, à ce jour, réalisée*⁷. Une évaluation de la réforme de 1995 serait bien prévue à l'Office fédéral des transports (OFT), mais elle n'aurait pas encore été lancée. En vue de la formulation des scénarii de paysage des chemins de fer, le projet mis en consultation évoque la réalisation de «douze scénarios fondamentaux»⁸. Il ne nous a pas été possible de se procurer ce document. En conséquence de quoi, il est aujourd'hui difficile de répondre aux deux questions formulées plus haut. C'est pourquoi, nous avons cherché à combler ce vide en collectant des données empiriques sur l'état de la concurrence dans les transports publics, et plus particulièrement dans les chemins de fer suisses. Nous avons décomposé notre analyse en quatre sections: trafic voyageurs national, trafic voyageur régional, trafic marchandises et open access.

4.1 Trafic voyageurs national

Le trafic national de voyageurs par chemins de fer est aujourd'hui la responsabilité exclusive des CFF. Un monopole légal sur ce type de trafic leur est garanti jusqu'en 2007 par les deux conventions de prestations successives signées avec la Confédération. Sur les tronçons utilisés par les trains pendulaires IC (Genève/Lausanne-Bienne-Bâle/Zürich-Saint-Gall) ce monopole est même garanti par la concession jusqu'en 2019⁹. Les CFF ne reçoivent pour la fourniture de ces prestations aucune contribution financière.

Conclusion: *Il n'y a pas de concurrence pour le trafic voyageurs national.*

⁷ Il existe bel et bien une évaluation partielle de la réforme réalisée par l'OFT sous le titre de «Monitoring 2000». Nous n'avons pas pu nous procurer ce document auprès de l'OFT.

⁸ OFT (2003). *Réforme des chemins de fer 2, Consultation*, 19.12.03, Berne : OFT, p. 14.

⁹ Message du Conseil fédéral concernant la Convention de prestation entre la Confédération suisse et la SA CFF du 8 mars 2002.

4.2 *Trafic voyageurs régional*

Depuis la régionalisation de 1995, les cantons sont libres de mettre au concours les prestations de transports régional de concert avec la Confédération qui est co-signataire de l'ensemble des contrats de prestations. On ne dispose aujourd'hui d'aucune base de donnée complète et systématique du nombre de mises au concours réalisées depuis 1996 ainsi que leurs effets. Une rapide enquête auprès des cantons ainsi qu'une liste élaborée par l'Union des transports publics permet toutefois de dresser le tableau suivant.

Tableau 1 : Nombre de mise au concours depuis 1996 en trafic voyageurs régional

<i>Mode de transport</i>	<i>No</i>	<i>Lignes-réseau (année)</i>
<i>Transport routier</i>	33	Réseaux et lignes régionales (1996-2003)
<i>Transport ferroviaire</i>	1	Ligne City-Vogel entre Konstanz et Zürich (2000)

Source : enquête par e-mail auprès des cantons et liste élaborée par l'UTP

En matière de transports routiers, parmi ces 33 mises au concours de lignes ou de réseaux, à notre connaissance plus de la moitié ont visé la mise en concurrence d'une prestation déjà existante. Nous ne disposons par contre pas de statistique complète permettant de déterminer parmi les lignes existantes mise au concours combien ont mené à un changement d'opérateur. Quelques explications provisoires, en l'absence d'une évaluation approfondie, peuvent être avancées pour expliquer ces chiffres relativement bas. Premièrement, il a fallu un certain temps pour que le cadre légal et les outils (ex. définition des critères d'évaluation etc.) soient développés pour qu'une mise au concours puisse avoir lieu. Deuxièmement, la décision de mise au concours revient essentiellement aux cantons. Ceux-ci ne sont pas toujours bien disposés à mettre au concours les prestations pour diverses raisons (manque de ressources, manque de volonté politique, conflit d'intérêt à cause de la propriété publique des opérateurs etc.). A ce jour seul les cantons de Zürich et de Lucerne ont adopté des dispositions légales instaurant une mise au concours périodique des prestations de transports publics. Troisièmement, l'organisation de mis au concours représente des coûts que tous les cantons ne peuvent pas supporter. Enfin, il n'a pas été encore démontré que les exercices réalisés ont permis d'atteindre les objectifs fixés.

En matière de transport ferroviaire, si l'on exclut le cas de la ligne du Bodensee qui a eu lieu avant la réforme de 1996, une seule mise au concours à eu lieu. Il s'agit de la ligne «City-Voge» entre Konstanz et Zürich. Initiée en 2000, la mise au concours n'a jamais été menée à terme. En effet, l'offre à l'origine considérée comme du trafic national a été par la suite intégrée dans le trafic national, non indemnisé et sous la responsabilité des CFF.

Conclusion : une faible concurrence existe en matière de transports voyageurs sur la route. ***A ce jour, la concurrence en matière de transports voyageurs régional sur les rail est inexistante.***

4.3 *Trafic marchandises*

Le trafic marchandises sur le rail en Suisse est totalement libéralisé depuis 1999. Toute entreprise obtenant une licence ferroviaire peut offrir sur le marché des prestations de transports de marchandises sur le rail. Comme le confirme l'étude récente menée par IBM, la Suisse figure parmi les pays où la concurrence sur ce marché est formellement la plus ouverte. En réalité, la situation est plus contrastée.

Le secteur compte aujourd'hui en Suisse trois opérateurs nationaux actifs dans le transport de marchandises (CFF-Cargo, BLS-Cargo et Regionalverkehr Mittelland). Les parts de marchés entre ces trois opérateurs se répartissent comme suit :

Tableau 2 : Parts de marché en trafic marchandises national 2002

	Mio Tonnes-km nettes.	Parts de marché en %
CFF Cargo	9'732	91.2
BLS Cargo	870	8.2
RM	60	0.6

Source : UTP¹⁰

En comparaison internationale, les Deutsche Bahn (DB) transportent 74.3 Mia tkm, la SNCF 50.4 Mia tm et les chemins de fer autrichiens (ÖBB) 16.6 Mia tkm¹¹.

¹⁰ Quelle: Jahresberichte SBB, BLS und RM je 2002; RM-Zahlen aufgrund einer mündlichen Auskunft von Brutto- auf Netto-tkm umgerechnet.

¹¹ Source: UIC 2001 – Zeitreihen der Bahnen.

Cette large domination des CFF occulte toutefois une réalité où la concurrence est en pleine croissance. L'alliance entre les BLS et Railion (DB) par exemple représente la mise sur pied d'une concurrence sérieuse pour les CFF. Ce n'est également qu'en 2000, que les RM ont commencé à offrir des prestations en trains combinés en utilisant l'Open Access.

La part du rail dans le transport de marchandises en Suisse est comparativement très élevée, sachant que 31.1% des marchandises (trafic national et transit, en tonnes-kilomètre) sont transportées par le train. La part du transport par route s'élève quant à lui à 61.5%¹². En revanche, les prix des transports de marchandises par le rail sont comparativement plus élevés que la moyenne européenne, comme l'illustre une étude commandée par le Secrétariat à l'économie¹³.

En conclusion, si le niveau de concurrence actuel dans le secteur des transports de marchandises n'est pas encore très élevé, celle-ci est bien réelle. L'arrivée prochaine de nouveaux opérateurs sur ce segment de marché devrait stimuler une concurrence naissante.

4.4 *Open access*

L'introduction de la concurrence sur le marché ferroviaire ne peut se faire qu'à condition que l'accès au réseau par des tiers soit possible. En Suisse, cet accès est réglementé par la loi sur les chemins de fer (art. LCF) et par l'ordonnance sur l'accès au réseau. Selon ces dispositions, tout opérateur en possession d'une autorisation délivrée par l'Office fédéral des transports peut accéder au réseau de tiers après avoir conclu une convention avec le gestionnaire de l'infrastructure.

Il n'existe pas, aujourd'hui, de données centralisées sur l'accès au réseau ferroviaire, ni auprès de l'OFT, ni auprès de la Commission d'arbitrage. Les chiffres présentés ci-dessous ont été recueillis auprès des CFF. Ces derniers n'ont pas souhaité voir publiés les chiffres bruts détaillés, c'est pourquoi ne sont présentées que les parts annuelles en pourcentages.

¹² Source : LITRA, Les transports en Chiffres 2002.

¹³ Vaterlaus, S, Worm, H & Wild, J. (2003). *L'ouverture des marchés des secteurs organisés en réseau : les facteurs de succès*. La Vie économique no 7, Berne : SECO, pp. 23–27.

Tableau 3 : Part d'utilisation du réseau CFF selon trafic entre 2000 et 2002

Tonnes-kilomètre brutes	2000	2001	2002
Trafic voyageurs CFF	97.75%	97.77%	97.64%
Trafic voyageurs autres	2.25%	2.23%	2.36%
Trafic marchandises CFF	99.45%	97.72%	95.57%
Trafic marchandises autres	0.55%	2.28%	4.43%

Ces chiffres illustrent tout d'abord le niveau encore très faible de l'utilisation des réseaux des CFF par des tiers. Toutefois, une distinction très claire apparaît entre le trafic voyageurs et le trafic marchandises. Dans le premier cas, la situation est extrêmement stable, dans la mesure où toute évolution passe nécessairement par la mise au concours de prestations ou par la mise sur pied de nouvelles prestations.

Même si son niveau reste encore très modeste, on assiste à une évolution importante de l'accès au réseau en matière de trafic de marchandises, où à l'évidence, la concurrence s'installe. Jusqu'en 2001, l'accès des tiers au réseau des CFF en trafic marchandises se limitait aux activités de BLS Cargo et de MThB/Lokoop. En 2000, RM a commencé à fournir des prestations de trains-combinés. Le trafic de MThB/Lokoop a été réparti, en 2002 lors de l'intégration de la compagnie au sein des CFF, entre les CFF et le BLS. En 2003, Railion (DB Cargo) a commencé à offrir des prestations dans la Suisse orientale. L'accès au réseau par des tiers devrait encore considérablement augmenter durant l'année 2004. Cette faible utilisation de l'open access, bien qu'en croissance forte, peut être expliquée par plusieurs facteurs.

Premièrement, la croissance du trafic marchandises est actuellement limitée par des problèmes de congestion du réseau, qui rendent difficile une croissance exponentielle du trafic.

Deuxièmement, l'arrivée de nouveaux acteurs étrangers nécessite un certain temps, pour ceux-ci avant de pouvoir être actifs sur le marché suisse. La plupart du temps, leur entrée se fait par l'intermédiaire d'un partenariat avec un acteur suisse déjà établi (ex. DB avec BLS). Cela ne sera plus nécessaire, dès 2004, puisque les opérateurs étrangers pourront également déployer leurs activités dans le trafic marchandises transfrontalier sans aucune restriction.

Troisièmement, il n'est pas impossible de la régulation de l'open access souffre de faiblesses institutionnelles¹⁴. Le faible nombre de recours déposés auprès de la Commission d'arbitrage ne saurait être unilatéralement interprété comme un signe de bon

¹⁴ Voir notamment Favre 2003 op.cit. pp. 268ss.

fonctionnement du cadre de régulation. Comme le relève de projet de réforme des chemins de fer 2 lui-même, les petits opérateurs demandant un accès au réseau peuvent s'abstenir de solliciter l'intervention de la Commission de peur de subir ensuite des mesures de représailles de la part des plus gros opérateurs¹⁵. Ce constat illustre en effet une des faiblesses du cadre actuel de régulation de l'accès au réseau qui doit être corrigé par la réforme proposée, en octroyant, par exemple, la capacité pour la Commission d'arbitrage de s'autosaisir d'un problème qu'elle constate, sans devoir attendre qu'un opérateur le lui soumette.

En conclusion, l'open access en Suisse reste aujourd'hui encore relativement faible, bien qu'une tendance claire vers son développement est déjà observable.

4.5 Conclusion

Premier constat, cette évaluation sommaire et partielle constitue la seule entreprise publiée, à ce jour, de dresser un bilan global de l'état de la concurrence dans le secteur des transports publics et des chemins de fer depuis les premières réformes de 1996 et 1999 en Suisse. Certaines des données présentées (ex. open access) ont été collectées pour la première fois de façon systématique.

Deuxième constat, alors que la concurrence est utilisée par les opérateurs et par les autorités fédérales pour justifier les difficultés et la nécessité de poursuivre activement la réforme du secteur, celle-ci reste quasi-inexistante, sauf dans le secteur des transports de marchandises qui n'est pas directement concerné par les réformes discutées dans le cadre de cette étude.

Troisièmement, il est souvent argué que la véritable concurrence à laquelle font face les chemins de fer est celle de la route, qu'il s'agisse du transport de marchandises ou de voyageurs. Cette affirmation indiscutable doit pourtant être relativisée. Contrairement à l'argument traditionnel invoqué par les acteurs ferroviaires, une concurrence intramodale ne nuit pas à une concurrence intermodale. La politique européenne de redynamisation du rail, et par extension la politique suisse, est fondée sur l'idée que le meilleur moyen de rendre le rail plus compétitif par rapport à la route passe par la concurrence interne au secteur ferroviaire et non pas par sa cartellisation. Cet objectif était d'ailleurs également celui de la réforme des chemins de fer 1. En rendant les opérateurs plus compétitifs et innovatifs à l'intérieur du secteur, on contribue à renforcer l'attractivité du secteur lui-même.

¹⁵ Projet Bahreform 2, 19.12.03, p.41 (version française)

A la lumière de ces constats, il apparaît clairement que :

1. Les propositions formulées dans le projet de réforme des chemins de fer 2 en matière de paysage des transports ne reposent sur aucune évaluation empirique solide et publique des résultats des précédentes réformes (régionalisation et réforme des chemins de fer 1).
2. La concurrence dans les chemins de fer est aujourd'hui quasiment inexistante en Suisse, à l'exception du trafic de marchandises où elle est naissante.

C'est donc dans un contexte caractérisé par l'absence de points de référence clairs quant à la situation des chemins de fer suisses que les propositions de la réforme des chemins de fer 2 doivent être examinées et évaluées. C'est ce que la section suivante s'attache à faire en examinant de manière critique les arguments avancés dans le projet pour justifier les scénarii en matière de paysage des chemins de fer.

5 *Concurrence et concentration*

BR 2 propose une plus grande concentration dans le secteur sous la forme des deux scénarii présentés au point 2. À la lumière des constats formulés dans les paragraphes précédents, quelle est la pertinence de ces scénarii par rapport à la situation actuelle du secteur et quelles pourraient être les conséquences de leur mise en oeuvre ? Nous proposons d'examiner systématiquement les arguments plaidant pour chacun des scénarii.

5.1 *L'effet synergie*

La principale justification pour une concentration dans le secteur ferroviaire, tel qu'elle est proposée par le projet de réforme des chemins de fer 2 se fonde sur l'argument selon lequel, un regroupement des opérateurs ferroviaires permettrait, par l'intermédiaire des effets de synergie et d'échelle, de réduire les coûts d'exploitation. Théoriquement parfaitement justifiable, cet argument n'est à ce jour, du moins dans le secteur ferroviaire, pas empiriquement vérifié.

Il convient ici de distinguer deux cas de figure. Le premier est celui d'un transfert de l'exploitation des infrastructures à un seul opérateur, le second celui d'une concentration entre opérateurs en matière de transport. Dans le premier cas, le transfert de l'exploitation des réseaux à un acteur unique, et en l'occurrence aux CFF, ne garantit pas automatiquement une plus grande efficacité. En l'état actuel des connaissances scientifiques en la matière dans le secteur ferroviaire, il est impossible de vérifier ou d'invalider cette hypothèse. Du moins, le projet de réforme des chemins de fer 2 ne fournit, à ce jour, aucun élément empirique susceptible de soutenir cette hypothèse.

De la même manière, dans le cas de coopérations ou de fusions d'opérateurs en matière de transports, aucune donnée empirique disponible et applicable au secteur ferroviaire ne permet de déduire une conclusion définitive dans un sens ou dans l'autre. Si des baisses de coûts en matière de transports, ou une amélioration des prestations aux mêmes coûts, peuvent être observées çà et là¹⁶, celles-ci semblent

¹⁶ En l'absence d'une évaluation globale des effets des réformes précédentes, l'évocation de ces bénéfices reste anecdotique.

être plus le produit de la pression exercée par les autorités organisatrices (cantons et Confédération) sur les prix des offres, que de la concurrence ou de la coopération, voire de la fusion d'opérateurs. En effet, il n'est pas rare que les autorités commanditaires annoncent avant ou lors du lancement des demandes annuelles d'offres de réduire l'enveloppe financière linéairement de X% pour l'année suivante, provoquant ainsi une diminution des coûts totaux, sans pour autant qu'il y ait eu mise au concours.

Il convient également de relever que la coopération entre opérateurs de transports publics de manière générale n'a jamais été aussi populaire parmi les acteurs du système que depuis que la concurrence est possible. Dans un tel contexte, la coopération est un bon moyen pour les opérateurs de réduire la probabilité d'une mise en concurrence¹⁷.

En conclusion, on peut relever les points suivants :

- Les hypothèses selon lesquelles un transfert de l'exploitation des réseaux à un opérateur unique et/ou des fusions entre opérateurs permettent de réaliser des gains d'efficacités ne sont aujourd'hui ni vérifiées, ni invalidées. En l'absence d'évidence empirique, il n'est pas raisonnable d'argumenter en faveur ou en défaveur de l'une ou l'autre position.
- Avant d'envisager des mesures aussi drastiques que la fusion d'opérateurs, qu'il s'agisse d'infrastructure ou de transport, d'autres moyens, moins radicaux et moins susceptibles de réduire les chances de concurrence peuvent être envisagés. Ainsi, en matière de commande de prestations, l'utilisation plus soutenue de la mise au concours de prestations pourraient permettre d'accroître la pression sur les opérateurs, notamment dans les chemins de fer où comme il a été relevé plus haut, la concurrence est aujourd'hui inexistante.
- La coopération entre opérateurs ne peut avoir comme unique objectif d'accroître l'efficacité de la prestation. Elle doit également permettre de rendre la prestation plus efficace et l'innovation plus soutenue.
- Enfin, la proposition d'intégrer la gestion des infrastructures dans un seul opérateur ferroviaire entre en contradiction formelle avec la position défendue par le projet réforme des chemins de fer 2 et par les acteurs ferroviaires eux-mêmes de ne pas opérer une séparation complète de l'infrastructure et de l'exploitation. En effet, le regroupement de la gestion des infrastructures, premier pas vers la

¹⁷ Genoud, C. (2003). *Transports publics. Vers une «co-opétition» ?*. Lausanne : Mirconsulting.

constitution d'un opérateur unique de l'infrastructure, plaide fortement pour un unbundling plus approfondi. La constitution d'un tel monopole des infrastructures accroît en effet considérablement les risques d'inégalité de traitement dans l'accès des tiers au réseau et requiert donc une régulation plus forte et une séparation des activités plus approfondie. Aussi, l'objectif de regrouper les infrastructures ferroviaires requiert une mesure qui est elle-même en contradiction formelle avec la position officielle défendue de non-séparation de l'infrastructure et de l'exploitation.

5.2 La mise à niveau des opérateurs sur les marchés

Un second argument plaidant pour une concentration des opérateurs suisses de chemins de fer repose sur le constat selon lequel, l'opérateur suisse dominant, les CFF, sont en comparaison internationale trop petits pour survivre sur le marché européen. En conséquence de quoi en renforçant les CFF sur le marché interne on augmenterait leur taille et leurs chances de survie.

Si le diagnostic est incontestable, les conclusions qui en sont déduites ne résistent pas à un examen critique. Deux problèmes doivent être relevés : la justification théorique de l'argumentation et l'amalgame d'enjeux différents.

Tout d'abord, comme il a été relevé au point précédent, la taille n'est pas nécessairement un facteur de succès sur un marché. Ensuite, il convient de préciser de quel marché on parle. En effet, la question de la taille critique ne se pose qu'en fonction de la taille du marché pertinent. Or, comme il a été relevé plus haut, le secteur des chemins de fer doit être divisé au moins en quatre marchés spécifiques : voyageurs international, voyageurs national, voyageurs régional et marchandises. Ces marchés sont par définition de taille et de nature différentes. Si à l'évidence dans un marché des marchandises où les opérateurs sont de plus en plus gros et internationaux, les CFF sont un opérateur modeste, sur le marché du transport de voyageurs national ou régional suisse, ils sont un opérateur de taille. De même, dans la mesure où les marchés de transports de voyageurs régionaux sont par définition régionaux, le fait d'être précisément un opérateur régional n'est pas en soi un handicap, au contraire. Par conséquent l'argument de la taille critique sur le marché européen n'est valable que pour le trafic de marchandises, mais pas pour les autres marchés.

En conclusion, on peut retenir les points suivants :

1. la taille n'est pas toujours fonction de productivité et d'efficience
2. Les marchés sont divers par leur nature et leur taille. Il n'y a donc pas de définition globale de la taille critique. Celle-ci se définit en fonction du marché considéré.
3. La justification d'une concentration des acteurs ferroviaires selon l'argument de la taille critique n'est théoriquement valable que pour le marché des transports de marchandises.

5.3 Conclusion

Les arguments avancés pour la justification des scénarii visant à concentrer les opérateurs dans le secteur ferroviaire, par le projet de réforme des chemins de fer 2 sont au mieux théoriquement justifiés, mais empiriquement faibles (effet synergie), au pire incohérents et inconsistants (taille critique).

6 *La stratégie du champion national*

Un troisième type d'argument peut être identifié derrière les propositions développés présentées dans le projet de réforme des chemins de fer 2, soit celui de faire des CFF l'opérateur national unique, sous la forme d'un « champion national » sur le marché européen des chemins de fer. Hormis les problèmes identifiés au point précédent, cette stratégie comportent une série de dangers considérables pour l'ensemble du secteur.

Toute stratégie du « champion national » vise essentiellement deux objectifs : protéger le marché indigène et renforcer la position de l'opérateur dominant face à la concurrence étrangère sur le marché indigène et international. Ce type de stratégie soulève les problèmes suivants.

Tout d'abord, la création d'un champion national passe essentiellement par l'étouffement de la concurrence interne au pays et donc par l'affaiblissement, voire la disparition d'opérateurs secondaires ou locaux. En d'autres termes, une telle stratégie va à l'encontre des objectifs des précédentes réformes ferroviaires visant à introduire une plus grande concurrence.

Ensuite, cet essoufflement de la concurrence interne au pays a pour conséquence directe de ne rendre la concurrence possible que par l'arrivée de concurrents étrangers suffisamment grands pour concurrencer le champion national. A nouveau, cette conséquence va à l'encontre de l'opinion générale qui domine au sein des acteurs ferroviaires suisses de favoriser l'entrée de concurrents étrangers. Aussi, le meilleur moyen de « protéger » le marché suisse est d'y maintenir une concurrence interne réelle et vivace, plutôt que de chercher à l'étouffer.

Enfin, en créant un champion national appelé à faire concurrence aux opérateurs européens, on concentre les risques (difficultés financières, faillite etc.) liés à la concurrence sur un seul acteur. En maintenant un nombre suffisant d'opérateurs actifs sur le territoire suisse on fragmente les risques.

Cette stratégie implicite de protection du marché helvétique est donc non seulement incohérente, mais dangereuse. De plus, il n'est pas certain que celle-ci s'accommode des exigences européennes en matière de droit de la concurrence.

7 Conclusions générales

Dans un article publié dans la *Neue Zürcher Zeitung* du 4 novembre 2003¹⁸, nous formulons cinq questions permettant d'évaluer les propositions de refonte du paysage des chemins de fer telles que proposées par le projet de réforme des chemins de fer 2. Nous reprenons chacune de ces questions et proposons une réponse à la lumière des discussions développées dans les paragraphes précédents.

1. Pourquoi la concurrence, alors qu'il s'agissait d'un objectif essentiel des réformes de 1995 et 1999, n'a-t-elle pas été plus utilisée comme instrument de redynamisation du secteur ? Quelles sont les causes de son inemploi ou les obstacles à son développement ?

Dans le secteur des chemins de fer, la concurrence en trafic voyageurs est beaucoup plus lourde et compliquée à organiser que pour le transport par route ou pour le trafic de marchandises. L'absence de concurrence en trafic voyageurs est essentiellement due à trois facteurs : le monopole réservé au CFF sur les lignes nationales à longue distance, les coûts d'un processus de mise au concours et l'absence de volonté politique de mettre les prestations en concurrence. Le projet de réforme des chemins de fer 2 envisage d'améliorer la situation, par exemple, en incitant à la mise sur pied de systèmes d'évaluation de la performance des opérateurs. En cas de mauvaises performances, la prestation pourrait alors être mise au concours. De plus, la Confédération reconnaît dans le projet de réforme des chemins de fer 2¹⁹ que «l'expérience montre que les petites entreprises évitent de faire appel à la commission [d'arbitrage]. Elles craignent en effet des représailles de la part de grandes entreprises, en particulier dans les domaines où leur coopération est nécessaires (ex. tarifs).» p.41. En d'autres termes, l'accès au réseau par les tiers souffre de la faiblesse du cadre de régulation. Pour remédier à ce problème, le projet de réforme des chemins de fer 2 prévoit de renforcer les pouvoirs de la commission d'arbitrage. Quant aux deux scénarii proposés en matière de paysage des chemins de fer, le scénario «renforcement de CFF» représente à l'évidence une limitation drastique des possibilités de concurrence. La

¹⁸ Finger, M & Genoud, C. (2003). *Wettbewerb bei der Eisenbahn. Wunschtraum mit höchst unvollständiger Umsetzung*. NZZ 4.11.03, p. 15.

¹⁹ Page 41 de la version française.

poursuite du scénario «CFF + X» constitue une menace moins grande sur les possibilités de mise en concurrence des opérateurs, pour autant que le processus de concentration ne soit pas mené à des extrêmes.

2. La Confédération et les cantons se sont-ils véritablement donné les moyens de mettre en œuvre les réformes précédentes et d'utiliser la concurrence comme un outil efficace ? Y a-t-il une véritable volonté politique d'instaurer une concurrence dans ce secteur ?

Les réformes de 1996 et 1999 ont nécessité de longues périodes d'apprentissage pour l'ensemble des acteurs du secteur ferroviaire et des transports publics de manière générale. Les autorités organisatrices (cantons et Confédération) ont dû apprendre à réorganiser les processus de commandes de prestations et de mise au concours. Toutefois, il faut bien constater que les moyens et la volonté d'appliquer les mécanismes de la concurrence dans le secteur varient considérablement d'un canton à l'autre. Qu'il s'agisse de ressources financières ou organisationnelles, les cantons ne sont clairement pas à la même enseigne. De plus, il est frappant de relever que les cantons suisse-romands n'ont pratiquement pas utilisé la possibilité de mettre au concours les prestations de transports publics. Cette absence de volonté politique peut également expliquer cette prudence.

3. La tendance au regroupement des opérateurs ferroviaires et à la concentration dans le secteur, si elle devait se confirmer, est-elle tenable à long terme ? N'y a-t-il pas là un risque de définitivement étouffer une concurrence potentielle ? En favorisant le développement d'une telle tendance, ne crée-t-on pas précisément les conditions pour l'établissement d'une concurrence externe en étouffant toute concurrence interne ?

Sur le plan théorique, une réduction du nombre d'opérateurs dans un secteur économique par l'intermédiaire de fusions peut amener à des gains d'efficacité dus aux économies d'échelle. En l'occurrence, nous ne disposons pas aujourd'hui de données fiables permettant de vérifier cette hypothèse pour le secteur suisse des chemins de fer. Dans un tel contexte, tout volontarisme excessif paraît déplacé. Ce qui est en revanche certain, c'est qu'une réduction drastique du nombre d'opérateurs sur le marché réduit d'autant les possibilités de concurrence et favorise l'entrée de concurrents étrangers. Sur ce plan le scénario «CFF + X» paraît moins dommageable qu'un transfert de l'exploitation des réseaux aux CFF.

4. Quels sont les risques et les implications de la poursuite d'une stratégie orientée vers le positionnement des CFF comme champion national au détriment d'opérateurs plus petits ? La diversité et le pluralisme ne sont-ils pas les meilleurs garants du dynamisme et de l'innovation ?

La stratégie du « champion national » est non seulement dangereuse, mais également erronée. Les dangers d'une telle stratégie reposent essentiellement sur le fait qu'elle passe par l'étouffement de la concurrence interne et sur le fait que de la sorte les risques sont concentrés sur un opérateur plutôt que sur plusieurs. Cette stratégie est fautive, parce qu'elle repose sur le postulat erroné selon lequel pour survivre dans un marché ferroviaire libéralisé européen, il convient d'être le plus gros possible. La réalité est plus complexe. Le secteur ferroviaire est composé de marchés très différents (marchandises, voyageurs régional, national, international) dans lesquels la taille critique est très différente. Comme l'illustre l'exemple allemand, la DB, qui compte parmi les opérateurs européens les plus grands, a perdu nombre de marchés régionaux en matière de transports de voyageurs au profit d'opérateurs plus petits.

5. Comment ces propositions s'inscrivent-elles dans le cadre de la politique européenne du rail ?

Le projet de réforme des chemins de fer 2 prévoit de mettre le cadre légal suisse en harmonie avec les derniers développements du droit européen en la matière. Si le scénario «CFF + X» devait être poursuivi, les réformes prévues dans le projet (ex. Commission d'arbitrage) devraient suffire pour satisfaire les critères européens. En revanche, une mise en œuvre du scénario «Renforcement des CFF» risque de rentrer en contradiction partielle avec les dispositions européennes. Même si le droit européen ne requiert pas de séparation institutionnelle entre infrastructure et exploitation, un transfert de la totalité des infrastructures de voie normale au sein des CFF plaide fortement pour une séparation plus profonde entre infrastructure et exploitation que la situation actuelle ou pour un renforcement plus substantiel des pouvoirs de la commission d'arbitrage, qui devrait alors se transformer en véritable organe de régulation. A ce titre, l'arrivée prochaine de plusieurs opérateurs européens sur le marché des marchandises constituera un test pour la robustesse et l'efficacité du cadre de régulation suisse, notamment en matière d'accès au réseau.

En conclusion,

1. Les propositions de réforme des chemins de fer 2 en matière de paysage des transports publics ferroviaires ne reposent actuellement sur aucune évaluation sérieuse des résultats des réformes précédentes. Ces propositions, tout comme l'ensemble des propositions présentées dans le message, sont plus le fruit d'une approche «trial and error» intuitive, ponctuelle et pragmatique, que d'une approche méthodique, systématique et scientifique.
2. Alors que la concurrence est évoquée par les opérateurs et par les autorités pour expliquer les enjeux actuels ou pour promouvoir les nouvelles réformes, celle-ci est en réalité une chimère, sauf dans le secteur des marchandises, où elle demeure encore modérée.
3. Les dispositions prévues par les réformes précédentes n'ont pas été pleinement utilisées (ex. mise au concours).
4. Les arguments avancés pour défendre les mesures de restructuration du paysage des chemins de fer ne sont pas décisifs en l'état actuel des évidences empiriques et reposent de surcroît sur des contradictions évidentes d'objectifs politiques.
5. La stratégie de création d'un champion national est contreproductive et potentiellement dangereuse, car elle concentre les risques du marché sur un seul opérateur dominant (ex. Swissair) et réduit les possibilités de concurrence interne à la Suisse.

