

LES IMPACTS DE LA RÉGIONALISATION ET DE LA LIBÉRALISATION SUR LA DURABILITÉ DU SECTEUR FERROVIAIRE EN SUISSE

[Stéphane Nahrath](#), [Patrick Csikos](#), [Felix Buchli](#), [Markus Rieder](#)

Métropolis | « Flux »

2008/2 n° 72-73 | pages 49 à 64

ISSN 1154-2721

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-flux1-2008-2-page-49.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour Métropolis.

© Métropolis. Tous droits réservés pour tous pays.





Les impacts de la régionalisation et de la libéralisation sur la durabilité du secteur ferroviaire en Suisse

Stéphane Nahrath, Patrick Csikos, Felix Buchli, Markus Rieder

Depuis une quinzaine d'années, le secteur ferroviaire suisse connaît un processus de réorganisation de sa régulation, dont l'ampleur contraste singulièrement avec la relative méconnaissance que l'on a de sa dynamique et de ses premiers effets (Genoud, 2000; Favre, 2003; Finger, Genoud, 1997, 2004). La présente contribution n'a pas la prétention de combler cette lacune. Elle a par contre pour objectif de proposer un *cadre d'analyse* permettant de mettre en perspective les connaissances disponibles concernant aussi bien le développement historique du secteur ferroviaire, que les principales caractéristiques des réformes récentes du secteur, ainsi que leurs premiers effets sur la durabilité technique, économique, sociale et écologique de l'exploitation du réseau ferroviaire.

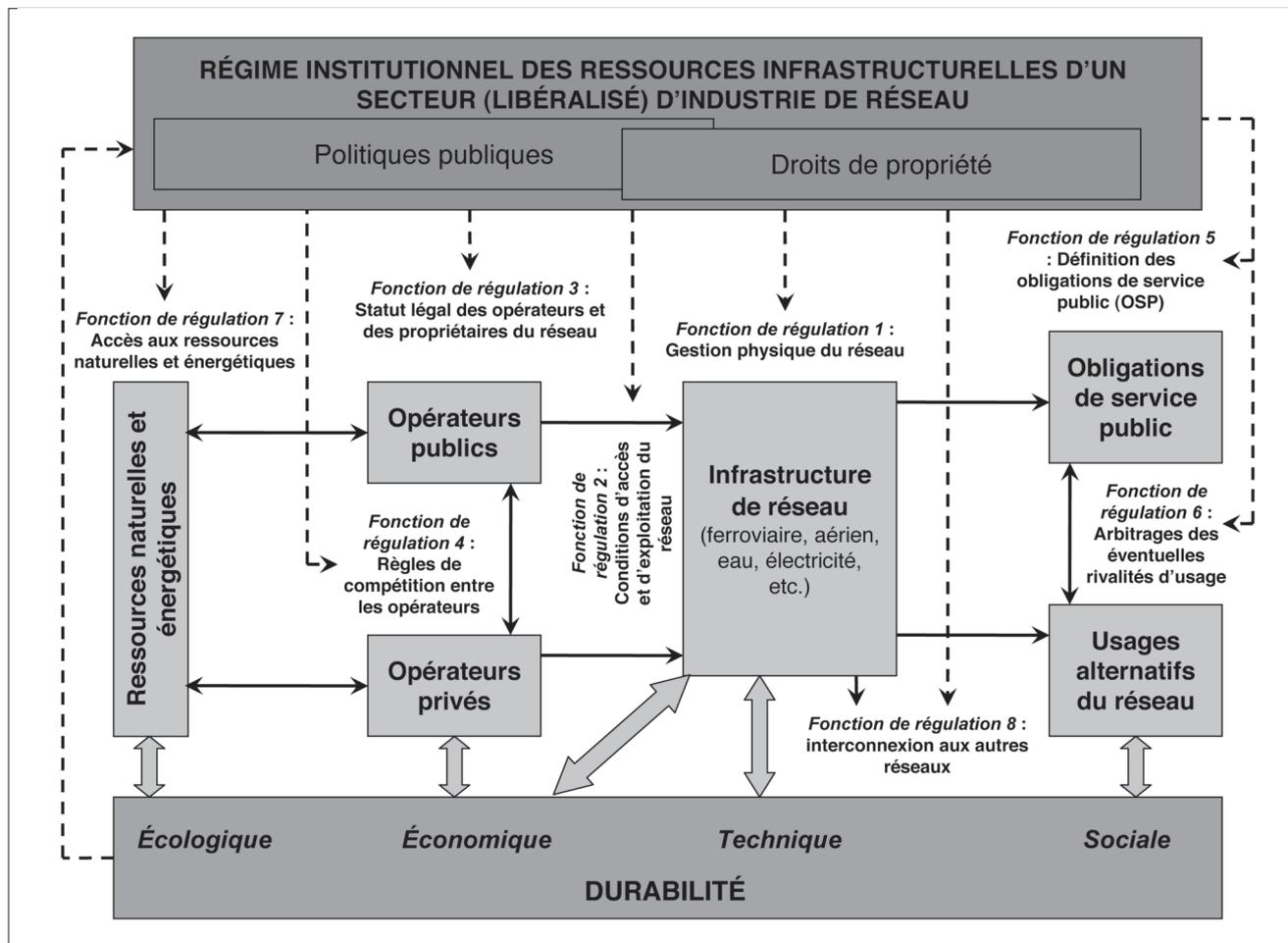
Dans une *première section*, nous présentons succinctement le cadre conceptuel utilisé pour l'analyse (des changements) des régimes de régulation du secteur ferroviaire. Il s'agit du cadre des *régimes institutionnels de ressources* appliqué initialement à l'analyse des modes de régulation des ressources naturelles, mais dont nous postulons la pertinence de sa transposition à la *ressource infrastructurelle* que constitue le réseau ferré. Dans une *deuxième section*, nous présentons brièvement l'évolution sur plus d'un siècle (fin XIX^e – début XXI^e) du régime institutionnel du secteur ferroviaire. Dans une *troisième section*, nous analysons, toujours à l'aide du cadre des régimes institutionnels, les deux principaux changements récents en matière de régulation du secteur que sont (a) le transfert de la gestion du trafic régional aux cantons (« régio-

nalisation »), de même que (b) les réformes organisationnelles des *Chemins de fer fédéraux* (CFF) et la libéralisation du marché du fret. Dans une *quatrième section*, nous présentons les résultats de quelques premières analyses concernant les impacts de ces réformes sur la durabilité technique, économique, sociale et écologique de l'exploitation du réseau ferré. La mise en lumière de ces premières tendances observables empiriquement nous permet, dans la *conclusion*, de revenir sur les principaux enjeux actuels et futurs des réformes en cours au sein du secteur ferroviaire.

LE CADRE D'ANALYSE DES RÉGIMES INSTITUTIONNELS DE RESSOURCES (RIR)

L'application du cadre d'analyse des régimes institutionnels de ressources (RIR) aux secteurs d'industries de réseaux (voir schéma page suivante) est fondée sur *trois postulats*. Le *premier* consiste à considérer les infrastructures de réseaux comme des *ressources artificielles ou manufacturées* qui, tout comme les ressources naturelles, fournissent des biens et services dont l'exploitation par des groupes d'usagers souvent très hétérogènes est susceptible de mener à des situations de *rareté* (par exemple, en matières de sillons) et donc de *rivalité* et de *surexploitation* susceptibles de porter atteinte à la durabilité physique de ces infrastructures.

Le *deuxième postulat* trouve son origine dans l'important corpus de littérature consacré à l'analyse des processus de libéralisation des industries de réseaux (notamment le réseau



ferroviaire) et des secteurs de services publics (Majone, 1996; Bergman *et al.*, 1998; Bauby, 2000; Coen, Héritier, 2005). Il consiste à considérer que, dans tout secteur libéralisé, s'opère un processus de « découplage » débouchant d'une part, sur une *autonomisation* des différents acteurs, ainsi que sur une *différenciation de leurs rôles* au sein des processus de production et de distribution des biens et des services publics et, d'autre part, sur la mise en place d'un certain nombre de (nouvelles) *fonctions de régulation* au sein du secteur (1).

À cet égard, nous proposons de retenir les huit fonctions de régulation suivantes qui sont caractéristiques selon nous de tout secteur d'industrie de réseaux : (i) la *gestion physique du réseau* (construction, maintenance, développement technologique et spatial, sécurité, etc.); (ii) la *définition des conditions d'accès et d'exploitation du réseau* (attribution des concessions, sillons, slots); (iii) la *définition du statut légal des opéra-*

teurs et des propriétaires du réseau (Régie fédérale, S.A. publique ou privée); (iv) les *règles de compétition entre les opérateurs* (règles de concurrence, redevances); (v) la *définition des obligations de service public* (quantité, qualité et prix des services délivrés); (vi) les *arbitrages des conflits entre utilisateurs, gestionnaires et/ou propriétaires du réseau*; (vii) les *conditions d'accès aux ressources naturelles et énergétiques* (terrains pour les infrastructures, électricité, carburants) nécessaires à la production des biens et services délivrés; (viii) *l'interconnexion aux autres réseaux régionaux et (inter)nationaux* (compatibilité, capacité, sécurité, horaires). Ces différentes règles assurent une certaine stabilité et prévisibilité des relations entre les acteurs au sein du secteur (libéralisé).

Le *troisième postulat* trouve son origine dans les recherches qui ont mené à l'élaboration du cadre d'analyse des « régimes institutionnels de ressources ». Ces travaux ont

en effet démontré toute l'importance que revêt – pour la compréhension approfondie des processus de régulation des usages de ressources, aussi bien naturelles (Knoepfel, Kissling-Naef, Varone 2001, 2003; Knoepfel, Nahrath, Varone, 2007) qu'infrastructurales ou manufacturées (Nahrath, Csikos, 2007; Nicol, Knoepfel, 2008) – la nécessité de combiner l'analyse des *politiques publiques* avec celle des *droits de propriété* intervenant dans les différentes fonctions de régulation.

Cette approche permet également d'analyser les impacts que sont susceptibles d'avoir les (transformations des) caractéristiques d'un régime particulier sur la durabilité de l'exploitation des infrastructures de réseaux. Nous proposons à cet égard d'identifier quatre enjeux de durabilité qui sont plus ou moins directement liés à ces fonctions de régulation, ainsi que directement régulés par le régime institutionnel :

La durabilité *technique* du réseau concerne essentiellement les questions d'entretien, de développement technologique et spatial du réseau (coordination entre offre de transport et planification des infrastructures), de même que de sécurité de son exploitation.

Les principales dimensions de la durabilité *économique* du réseau et des opérateurs renvoient à la santé financière de l'ensemble des acteurs liés à l'exploitation du réseau, au niveau de concurrence au sein du secteur, à la rentabilité économique des différentes lignes ou activités de transport, ou encore au niveau d'autofinancement du secteur (respectivement au niveau de subventionnement public du secteur).

La durabilité *sociale* concerne quant à elle la quantité et la qualité de l'offre de transport (notamment dans les régions périphériques et/ou socialement désavantagées), la qualité et la proximité des infrastructures, l'accessibilité et le prix abordable des prestations, les conditions de travail des salariés du secteur ou encore la sécurité des espaces publics.

Finalement, la durabilité *écologique* concerne l'ensemble des impacts environnementaux et territoriaux résultant de la construction et de l'exploitation des infrastructures ferroviaires telles que le développement (in)cohérent du territoire, la pollution atmosphérique, le bruit, la transformation des paysages, la pollution des sols, etc. Les principaux indicateurs sont la répartition de la part modale des différents modes de transport ainsi que les phénomènes de report modal de la route au rail.

L'ÉVOLUTION HISTORIQUE (FIN XIXE – DÉBUT XXI^E SIÈCLES) DES MODES DE RÉGULATION DU SECTEUR FERROVIAIRE

Lors de la mise en place des principes fondamentaux de la politique ferroviaire helvétique en 1852, le Parlement fédéral décida de confier la construction et l'exploitation du réseau de chemin de fer au secteur privé sur la base de *concessions cantonales*. Ce choix s'explique principalement par la mise en œuvre du principe de subsidiarité, ainsi que par l'importance de la doctrine libérale prévalant à cette époque, qui envisage l'État non pas comme un entrepreneur, mais comme un simple régulateur. Ainsi, selon cette conception, la construction du réseau ferré, ainsi que la création de compagnies ferroviaires, ne constituaient clairement pas une tâche de la Confédération, mais devaient relever de la seule responsabilité des investisseurs privés et du marché. Notons cependant que la concurrence entre les différentes compagnies ferroviaires ne portait, durant la seconde partie du XIX^e siècle, pour l'essentiel que sur l'*acquisition* des (plus ou moins lucratives) concessions (cantonales), ces dernières étant ensuite exploitées en régime de monopole.

Les prescriptions réglementaires mises en place par le législateur dans le cadre de ces premières concessions étaient cependant relativement contraignantes pour les compagnies privées. Ces prescriptions concernaient en premier lieu la protection des intérêts militaires et économiques nationaux. Il s'agissait ainsi d'éviter que la concurrence entre les différentes compagnies n'ait des effets négatifs sur les performances du système ferroviaire dans son ensemble. C'est précisément dans ce but que la deuxième loi sur les chemins de fer de 1872 transféra le monopole de l'octroi des concessions des cantons à la Confédération. Mais cette dernière ne se limita pas uniquement à exiger l'unification des principales normes techniques : elle imposa également aux compagnies la fourniture d'un certain nombre de prestations de service public supposées garantir un traitement équivalent des différentes régions et populations du pays (2). De plus, afin de permettre un développement rapide et coordonné du réseau ferroviaire, le législateur contraignit les compagnies ferroviaires à respecter scrupuleusement leurs engagements (pris au moment de l'obtention de leur concession) en matière de construction et d'exploitation de lignes. Finalement, la Confédération se réserva également le droit de nationaliser en cas de besoin les lignes de chemin de fer d'intérêt général.

Cette décision de principe en faveur d'un financement privé du secteur ferroviaire a eu comme avantage incontestable une croissance beaucoup plus rapide que prévue du réseau à partir de 1850. En effet, les compagnies privées de chemin de fer étaient considérées sur les marchés financiers internationaux comme des objets de placement intéressants, ce qui leur permit d'attirer d'importants investissements privés.

Cependant, durant le troisième tiers du XIX^e siècle, le secteur ferroviaire privé a commencé à ressentir les effets négatifs de la concurrence féroce qui faisait rage entre les différentes compagnies (notamment pour l'obtention des coûteuses concessions) et qui déboucha sur une baisse générale de leur rentabilité. À la fin du XIX^e siècle, des voix se font entendre de plus en plus fortement en faveur d'une intervention de l'État. Cette dernière eut lieu à partir de 1898, au travers de la *nationalisation des cinq principales compagnies ferroviaires du pays* (3).

Les raisons de cette nationalisation sont très diverses (Strelbel, 1980). Outre la baisse de rentabilité et d'efficacité du système ferroviaire déjà mentionnée et la fréquence des pannes, une grande partie de la population se montra également agacée par l'arrogance des « barons du rail », qu'elle tenait pour responsables des mauvaises conditions de travail des employés des compagnies et donc des nombreuses grèves et perturbations du trafic qui en résultaient. Finalement, l'influence considérable dont jouissaient les investisseurs étrangers, pouvoir qui était perçu de manière croissante au sein de la population comme une menace pour l'indépendance du pays, a également grandement contribué à convaincre les politiciens de la pertinence du projet de nationalisation des principales compagnies ferroviaires du pays.

Cette décision a constitué une rupture fondamentale par rapport à la politique ferroviaire antérieure. La Confédération devint brusquement l'acteur central du secteur ferroviaire et confina les compagnies privées restantes dans une position de dépendance périphérique. Même si la compagnie des *Chemins de fer fédéraux (CFF)* nouvellement créée jouissait d'une certaine autonomie au sein de l'administration fédérale, notamment du point de vue comptable, la *Régie fédérale* des CFF était cependant soumise à un contrôle politique fort. Les CFF étaient en particulier soumis aux contraintes du droit du personnel fédéral et ne jouissaient que d'une autonomie très limitée en matière de gestion stratégique de l'entreprise.

La nationalisation ne résolut cependant pas, tant s'en faut, tous les problèmes. Ainsi, la Confédération, après avoir réglé le problème des effets négatifs de la concurrence au sein du secteur ferroviaire, se trouva rapidement confrontée, à partir des années 1920, puis plus massivement encore à partir des années 1950-1960, aux effets dévastateurs de la concurrence de l'automobile. La route a ainsi progressivement érodé le monopole des chemins de fer en matière de transport, aidée en cela par l'absence d'une politique véritablement contraignante en matière de limitation du choix modal. Le développement massif du réseau routier contribua ainsi de manière déterminante à ce que le secteur ferroviaire public s'enfonçât durablement dans les chiffres rouges à partir de la Première Guerre mondiale (4).

Face à cette dégradation de la situation économique des CFF, la Confédération, en tant que propriétaire de la compagnie, se devait de réagir (Buchli, 2006). La question fut ainsi rapidement posée de savoir dans quelle mesure l'absence de concurrence au sein du secteur pouvait constituer une cause de la faible compétitivité des entreprises ferroviaires et donc de leurs difficultés économiques. Par ailleurs, une forte minorité de députés radicaux à orientation libérale voyaient dans le trop grand interventionnisme du propriétaire étatique la racine de tous les maux. Ils souhaitaient, dans les années 1930 déjà, soustraire les CFF à l'influence de la sphère politique et rendre l'entreprise plus indépendante. Cependant, pour les partisans d'une régulation étatique forte du secteur (5), ces propositions allaient beaucoup trop loin. Ces derniers craignaient que l'autonomisation proposée par les radicaux « de droite » ne débouche sur une détérioration des conditions de travail pour les employés des CFF, ainsi que sur une réduction de l'offre de prestations.

Face à cette situation de blocage politique et suite à l'aggravation régulière de l'état des finances des CFF, le Parlement se vit contraint de voter régulièrement des crédits (souvent chiffrés en milliards de Francs) afin d'assainir, année après année, la situation financière de plus en plus problématique de la Régie fédérale. Cette politique de subventionnement systématique ne fut pas vraiment contestée aussi longtemps que les CFF réussirent, durant les années 1950 et 1960, à maintenir tant bien que mal la tête hors de l'eau.

Toutefois, avec le retour de la croissance rapide des déficits à partir du début des années 1970, cette politique ne put pas

être poursuivie telle quelle. La Confédération se trouva contrainte de chercher de nouvelles solutions. Ainsi, l'introduction, en 1981, du premier contrat de prestation a constitué un signe clair que l'objectif d'une meilleure rentabilité des CFF, au travers d'une plus grande autonomie de gestion de ces derniers, commençait à gagner significativement en importance.

LES RÉFORMES DES ANNÉES 1990 : LA GESTION RÉGIONALISÉE DU TRAFIC VOYAGEUR ET LA LIBÉRALISATION DU MARCHÉ DU FRET

Les principales causes des réformes du secteur ferroviaire des années 1980 et 1990 sont donc les suivantes (Finger, Genoud, 1997 : pp. 164-169; Conseil fédéral, 1993, 1996): le renforcement de la concurrence intermodale (route et trafic aérien); le caractère chronique des déficits des CFF depuis le début des années 1970 et l'enclenchement de la spirale de l'endettement qui freine la modernisation des infrastructures; la structure organisationnelle rigide de la Régie fédérale qui rend difficile l'adaptation de l'offre aux transformations de la demande; la complexité de la structure de financement du secteur ferroviaire; ainsi que, finalement, l'adoption du principe de la libéralisation du secteur ferroviaire par l'Union Européenne (Directive 91/440).

Dans ce contexte, une première tentative de réorganisation du secteur voit le jour à partir du début des années 1980, qui a pour objectif d'augmenter la *compétitivité* et la *rentabilité* des CFF. Il s'agit, d'une part, de l'introduction de l'*horaire cadencé* puis, plus tard, du développement du projet *Rail 2000* (6) et d'autre part, de l'introduction de l'instrument du *mandat de prestation* (7). La mise en place de cet instrument s'accompagne d'une première modification du régime de subventionnement des entreprises ferroviaires. Des indemnités fédérales couvrent les pertes résultant de la fourniture des prestations de « service public » (notamment trafic régional et ferroutage), alors que les prestations de « marché » (trafic voyageur de longue distance, trafic de détail et transport des marchandises) relèvent de la responsabilité financière des compagnies (essentiellement les CFF). Dans le cadre du second contrat de prestation (1987-1997), qui vise une harmonisation des conditions de concurrence entre la route et le rail, la Confédération reprend à son compte le financement de la construction et de l'entretien des infrastructures de réseaux, alors que les CFF sont astreints à payer une redevance à l'État fédéral (8) pour l'utilisation de ces infrastructures (9).

Suite à l'échec relatif de l'expérience (10), un groupe de réflexion est constitué au sein du DFTCE (11) qui rend son rapport en avril 1993. Hormis la question de la privatisation éventuelle des CFF, l'ensemble des propositions du groupe sont favorablement accueillies par le Gouvernement et le Parlement et serviront de base à la révision de la loi sur les chemins de fer du 24 mars 1995 qui concrétise le programme politico-administratif de la nouvelle politique en matière de *trafic régional*. Les principaux changements sont les suivants:

- Spécialisation des tâches entre la Confédération (trafic national et international), les cantons (trafic régional) et les communes et agglomérations (avec l'aide des cantons) (trafic local).
- Modification du système de subventionnement du trafic régional suite à l'abandon du système du « rapprochement tarifaire » (12).
- Principes de l'égalité de traitement entre les CFF et l'ensemble des entreprises (rail et route) de transport concessionnaires (ETC) et flexibilisation de l'attribution des concessions de trafic régional.
- Principe de la commande des prestations du trafic régional par les cantons directement auprès des entreprises de transport (CFF et/ou ETC).
- Possibilité pour la Confédération et les cantons, dans le cas d'importantes modifications de l'offre concernant plusieurs lignes ou d'une offre insatisfaisante de la part de l'entreprise concessionnaire, de solliciter plusieurs offres auprès des différentes entreprises de transport (sur route et sur rail) susceptibles de remplir les conditions d'octroi d'une concession de service public. Il existe également une possibilité de présentation d'une offre spontanée par n'importe quelle ETC.

D'un point de vue financier, la régionalisation s'appuie sur deux principes que sont, d'une part, la neutralité budgétaire pour les cantons et, d'autre part, la distinction entre coûts d'exploitation et coûts d'infrastructures (13).

Dans le contexte de la nouvelle logique d'action de la politique ferroviaire suisse visant à améliorer la compétitivité du rail (elle-même fortement influencée par la Directive européenne 91/440 du 29 juillet 1991 instituant le principe du libre accès aux réseaux nationaux pour les entreprises ferroviaires européennes), une *deuxième étape* de la réforme du secteur ferroviaire est lancée au travers de la modification simultanée de différentes lois fédérales (Conseil fédéral 1996)

(14). Les principaux éléments de cette réforme sont les suivants :

- Séparation sur le plan comptable et organisationnel des activités d'exploitation (transport) de celles de la construction et de l'entretien des infrastructures.
- Principe du *libre accès au réseau ferroviaire suisse* pour toutes les entreprises de chemin de fer privées et publiques, suisses et étrangères. Dans le cas du *marché du fret*, la libéralisation est rapide (entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1999), complète et directe, alors que dans le cas du *marché des voyageurs*, celle-ci est reportée dans le temps (entrée en vigueur prévue pour le 1^{er} janvier 2010), incomplète (seulement pour les lignes internationales de passagers), et (pour l'instant en tous les cas) indirecte (lors du renouvellement des concessions).
- Mise en place de trois types de concessions : une *concession pour le transport régulier des voyageurs*, une *concession d'infrastructure* s'appliquant à tous les flux de trafic à l'exception du transport régulier de voyageur et une *concession unique* s'appliquant aux infrastructures ferroviaires ne permettant pas, pour des raisons essentiellement techniques, la mise en place d'un libre accès au réseau (voies étroites, funiculaires et crémaillères).
- Mise en place de critères d'attribution des sillons (droits d'utilisation du réseau), de définition des montants des redevances (achat du sillon), ainsi que d'une commission d'arbitrage des conflits (accès et montant de la redevance). La gestion des sillons est confiée depuis le 1^{er} janvier 2006 à un organisme spécifique nommé Sillon Suisse SA (15).

Cette réforme du secteur ferroviaire suisse implique également une réforme de l'opérateur historique que sont les CFF, ainsi que des modalités de son financement. L'entreprise publique CFF a ainsi connu une modification de son statut juridique qui est passé de *Régie fédérale* à *société anonyme de droit public*. Les relations entre la Confédération et les CFF ont également été redéfinies dans la direction d'un renforcement substantiel de l'autonomie de gestion pour l'entreprise. Diverses conventions de prestations d'une durée de quatre ans ont été conclues. Finalement, un arrêté fédéral sur le refinancement des CFF (16) est promulgué, qui permet le désendettement de l'entreprise, nécessaire à sa transformation en société anonyme (SA).

Le Tableau qui suit présente une comparaison des caractéristiques respectives des trois régimes historiques de régulation

du secteur ferroviaire qui se sont succédés du milieu du XIX^e siècle jusqu'à aujourd'hui ; ceci sous l'angle des huit points de régulation présentés plus haut (section 1).

ÉVALUATION DES IMPACTS DU CHANGEMENT DE RÉGIME EN TERME DE DURABILITÉ

Dans cette section, nous indiquons, sur la base d'études de cas de première et de seconde mains (Rieder, 2005 ; Bourquin, Csikos, Rieder, 2006 ; Rieder, Weidmann, 2006), des *premières tendances* concernant les principaux impacts de la régionalisation et de la libéralisation du transport ferroviaire en Suisse, ceci sous l'angle des quatre dimensions de la durabilité que nous avons définies précédemment (section 1). Au vu du nombre extrêmement limité d'études réalisées jusqu'ici, et donc du caractère essentiellement exploratoire de notre démarche, nous ne prétendons pas ici pouvoir restituer une image exhaustive de la « durabilité » du secteur. C'est la raison pour laquelle le choix des critères d'évaluation a été essentiellement déterminé par les études de cas disponibles, ainsi que par les données collectées auprès des opérateurs, des associations faïtières (UTP, LITRA, etc.) et des instances administratives en charge du domaine du transport ferroviaire (DETEC, OFT, etc.).

La régionalisation du trafic voyageur

Le transport régional ferroviaire comprend en 2007 une soixantaine de compagnies distribuées sur l'ensemble du territoire suisse (LITRA, 2006 : pp. 32-33). Cependant, la liste des opérateurs jouant un rôle significatif à l'échelle du secteur est plus limitée, ce dernier restant fortement dominé par les deux grands acteurs historiques nationaux que sont les CFF (17) et la compagnie BLS (18). Par ailleurs, les autres entreprises régionales actives sur le marché sont généralement des filiales appartenant intégralement ou partiellement aux CFF ou à BLS, dans le premier cas souvent en association avec des partenaires internationaux ou des cantons. Au plan quantitatif, on peut relever que le transport régional représentait, en 2001, 80% de la clientèle des CFF, soit 164 millions de voyageurs par année sur 120 lignes, pour un chiffre d'affaires de près de un milliard de Francs suisses (CFF, 2001).

En terme de *durabilité sociale*, la régionalisation a, d'une manière générale, mené à une augmentation de l'offre de transport régional ferroviaire ainsi qu'à une augmentation du volume du trafic voyageur, en premier lieu dans les zones

Comparaison des trois régimes historiques de régulation du secteur ferroviaire

Fonctions de régulation	Régime privé	Régime de la « Régie fédérale »	Régime en voie de régionalisation et de libéralisation
Gestion physique du réseau (1)	<p>Les compagnies privées sont responsables pour la construction et l'entretien de leur réseau.</p> <p>Contrôle par la Confédération du respect par les compagnies privées des engagements pris en matière de construction des infrastructures lors de l'octroi des concessions.</p>	<p>La planification et le financement du développement et de l'entretien du réseau CFF sont assurés par l'État fédéral.</p> <p>Possibilités de subventions aux compagnies privées.</p>	<p>Le propriétaire des infrastructures est responsable pour le financement de la construction et de l'entretien du réseau.</p> <p>Mise en place d'un système de redevance pour l'utilisation par les différents opérateurs des infrastructures de réseau.</p> <p>Possibilités d'aides financières de la part de la Confédération et des cantons.</p>
Définition des conditions d'accès et d'exploitation du réseau (2)	<p>Les compagnies privées jouissent du monopole de l'accès à leur propre réseau (pas d'obligation d'ouvrir le réseau aux trains des autres opérateurs, à l'exception des tronçons de raccordements et du trafic de transit)</p>	<p>Monopole des différentes compagnies sur leur réseau concessionné respectif.</p> <p>Collaboration partielle entre différents opérateurs (publics) tels que CFF et BLS.</p>	<p>Principe du libre accès total (fret depuis 1999) ou partiel (voyageurs depuis 2010) au réseau ferroviaire pour toutes les entreprises publiques ou privées suisses et européennes.</p> <p>Concession d'infrastructure, concession pour le transport régulier de voyageurs, concession unique.</p>
Définition du statut légal des opérateurs et des propriétaires du réseau (3)	<p>Les compagnies ferroviaires sont des sociétés anonymes en mains privées (capitaux fortement internationalisés).</p> <p>La Confédération conserve un droit de rachat en cas de nécessité.</p>	<p>Les CFF sont intégrés dans l'administration fédérale (régime de la « Régie fédérale »).</p> <p>Comptabilité séparée de celle de la Confédération.</p> <p>Compagnies « privées » régionales majoritairement propriété des cantons et des communes.</p>	<p>Transformation des CFF en SA publique.</p> <p>Séparation comptable et organisationnelle entre les activités de transport et les infrastructures.</p> <p>Création d'entreprises à capitaux internationaux essentiellement publics.</p>
Régulation de la concurrence entre les opérateurs (4)	<p>Mise en concurrence des compagnies pour l'attribution des concessions.</p> <p>Absence de concurrence entre opérateurs dans le cadre des concessions (monopoles privés).</p>	<p>Pas de régulation particulière en raison de l'absence de concurrence.</p> <p>Collaboration partielle entre différents opérateurs (publics) tels que CFF et BLS.</p>	<p>Libéralisation complète du marché du fret.</p> <p>Mise en place d'un mécanisme (et d'un organisme) d'adjudication des sillons.</p> <p>Libéralisation partielle du trafic voyageur régional.</p> <p>Adoption du principe de la libéralisation partielle (lignes internationales), à terme, du trafic voyageur (dans le cadre du régime des concessions).</p>

Comparaison des trois régimes historiques de régulation du secteur ferroviaire

Fonctions de régulation	Régime privé	Régime de la « Régie fédérale »	Régime en voie de régionalisation et de libéralisation
Définition des obligations de service public (OSP) (5)	Obligations légales pour les opérateurs privés de respecter les intérêts de l'économie et de l'État. Principe de la garantie d'un traitement équivalent des différentes régions du pays. Premières définitions d'OSP : <i>Tarifpflicht</i> , <i>Transportpflicht</i> , <i>Betriebspflicht</i> et <i>Fahrplanpflicht</i> .	Renforcement des OSP qui s'appliquent aussi bien à la Régie fédérale des CFF qu'aux compagnies « privées » régionales. Double contrôle du respect des OSP dans le cas des CFF: (1) par le droit public et (2) par la propriété publique sur les CFF.	Autonomisation des CFF. (Re)définition des OSP dans le cadre des concessions de trafic régional, ainsi qu'à travers de la définition des conditions d'octroi des indemnisations (desserte de base, desserte minimale). Conventions de prestations d'une durée de 4 ans.
Arbitrages des conflits entre utilisateurs, gestionnaires et/ou propriétaires du réseau (6)	Pas de régulations particulières en raison de l'absence de concurrence au sein des différents réseaux.	Pas de régulations particulières en raison de l'absence de concurrence (hormis les contrats entre CFF et BLS et les accords internationaux sur le transit des wagons).	Commission d'arbitrage des conflits concernant l'attribution et l'utilisation des sillons.
Conditions d'accès aux ressources naturelles et énergétiques (7)	Les compagnies ferroviaires sont soit propriétaires de leurs propres installations de production électrique, soit clientes des fournisseurs d'électricité.	La Régie fédérale des CFF est propriétaire de ses propres installations de production électrique jouissant de concessions hydroélectriques de la part des cantons.	CFF SA sont propriétaires de leurs propres installations de production électrique jouissant de concessions hydroélectriques de la part des cantons. Les autres compagnies paient leur consommation énergétique dans le cadre de leur redevance au propriétaire du réseau.
Interconnexion aux autres réseaux (8)	Faibles régulations techniques portant essentiellement sur la largeur des voies et sur l'interopérabilité du matériel roulant.	Forte homogénéisation des caractéristiques techniques (réseau et matériel roulant) du réseau national. Accords internationaux avec les pays limitrophes concernant les conditions techniques de circulation des trains internationaux (matériel roulant, horaires).	Principe du libre accès aux différents réseaux nationaux à l'échelle européenne. Élargissement des accords internationaux à l'ensemble des pays européens.

urbaines (19). Cet accroissement n'est cependant pour l'instant pas suffisant pour permettre une augmentation significative de la part modale du ferroviaire (20) dans les transports régionaux. L'adaptation des infrastructures aux besoins de la clientèle (qui constitue l'un des principaux arguments des tenants de la régionalisation et de la libéralisation) laisse dans certains cas à désirer. Ainsi, les (nouvelles) haltes ou gares ne sont par exemple que rarement déplacées (ou construites) à proximité des nouvelles centralités urbaines. De même, on assiste, dans certains cas, à la suppression de haltes ou de gares pour des raisons de rentabilité et/ou afin d'augmenter les capacités des lignes (libération de sillons) au profit d'autres types de convois (trafics voyageurs national ou international et fret). Il convient également de noter une baisse de la qualité des services délivrés à la clientèle dans les gares régionales (réduction des horaires d'ouverture des guichets et de services annexes tels que kiosques ou cabines téléphoniques) (Rieder, Weidmann, 2006). À cet égard, l'automatisation de la fourniture des prestations dans les plus petites gares n'est pas sans poser des problèmes d'utilisation à certaines catégories de population. La suppression du personnel d'accompagnement dans les convois a, quant à elle, eu des conséquences directes sur la dégradation du niveau de sécurité sur certaines lignes et a débouché sur l'installation de caméras de surveillance dans les voitures ainsi que sur la mise sur pied d'équipes de médiation, dont le financement a réduit d'autant le montant des économies réalisées à l'aide de ces mesures de rationalisation.

Du point de vue de la *durabilité technique*, la régionalisation semble également, pour l'instant, mener à un manque de coordination entre les stratégies de développement de l'offre de transport régional d'une part, et la planification de la construction et de l'entretien des infrastructures d'autre part. À titre d'illustration, mentionnons la suppression fréquente, dans l'optique d'une réduction des coûts d'entretien, des aiguillages et des voies de dépassement dans les petites gares et les haltes (par exemple, lignes Delémont-Boncourt ou Neuchâtel-Le Locle). Si ce type de dés-équipement produit bien les effets financiers escomptés, il péjore cependant les possibilités de développement futur du trafic. De plus, le transfert partiel de la charge d'entretien et de rétablissement des stations de croisement aux cantons dans le cadre de la régionalisation ne favorise pas une gestion cohérente et coordonnée de l'entretien et du développement de ces infrastructures à l'échelle nationale. Ce constat se trouve confirmé par l'observation que

l'on peut faire de la faiblesse des investissements consentis afin d'améliorer la performance des tronçons régionaux en termes de vitesse (21).

Du point de vue de la *durabilité économique*, on constate que l'instrument d'appel d'offres introduit par la révision de la loi sur les chemins de fer n'a pas significativement stimulé la concurrence. Dès 1994, soit deux ans avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, des essais préliminaires ont conduit au lancement d'un appel d'offres des CFF et de la Confédération pour la ligne Schaffhouse-Romanshorn (Jampen, 1998 : p. 67). Les CFF l'ont perdu au profit de la Mittel-Thurgau-Bahn SA (MThB), une entreprise contrôlée par la Confédération et le canton de Thurgovie. Après environ huit ans d'exploitation, cette compagnie est tombée en faillite, laissant une dette de près de 40 millions de Francs suisses. Ses actifs, de même que l'exploitation de la ligne, ont été repris par les CFF, au travers d'une nouvelle filiale « Thurbo SA » (Conseil fédéral, 2002) qu'ils contrôlent conjointement avec le canton de Thurgovie. Un autre appel d'offres, lancé en 2000, pour l'exploitation de la ligne « CityVogel » (Zurich-Constance) a finalement été annulé car aucun opérateur autre que les CFF n'avait déposé de dossier. Ces deux cas emblématiques montrent la difficulté à générer de la concurrence dans le domaine du chemin de fer régional. En effet, du fait des importants coûts d'entrée, le potentiel d'attractivité de ce marché s'avère très limité. À cela s'ajoute le fait que les coûts de transaction inhérents aux appels d'offres peuvent être considérables, allant jusqu'à remettre en question les bénéfices promis par ce mécanisme de sélection (Resch, Neth, 2006).

La comparaison avec le marché des transports publics routiers montre que la concurrence en vue de l'obtention des lignes est dans ce second cas beaucoup plus âpre. Cette situation s'explique par des coûts d'entrée réduits par rapport au chemin de fer, des contraintes techniques moindres, un accès quasi gratuit à l'infrastructure routière pour les opérateurs intéressés, de même que par des coûts de maintenance limités aux véhicules et ne touchant pas aux routes dont l'entretien est financé par l'État. Ces premiers éléments empiriques semblent indiquer une montée en puissance de la compétitivité des opérateurs routiers par rapport aux opérateurs ferroviaires dans le domaine du trafic régional, situation qui pourrait mener, dans certains cas, au transfert modal du rail vers la route du trafic passager régional, notamment dans les zones périphériques, ce qui va à l'encontre des objectifs des politiques envi-

ronnementales et des transports (cf. durabilité environnementale ci-dessous).

Du point de vue de la *durabilité environnementale*, on constate que la part modale du transport ferroviaire est constante (environ 20%) malgré l'introduction de la régionalisation. La répartition modale a même évolué en faveur de la route durant cette même période, ceci malgré une augmentation sensible de l'offre ferroviaire régionale. Cette situation s'explique essentiellement par le fait qu'en dépit de la volonté des cantons d'augmenter la répartition modale en faveur du rail, la politique d'investissement dans les infrastructures routières sur des tronçons parallèles aux lignes ferroviaires régionales a (partiellement) annulé les gains d'attractivité de l'offre ferroviaire régionale (Rieder, 2005 : p. 263). Mais elle s'explique également par l'augmentation des phénomènes de saturation de certains tronçons du réseau en raison de leur utilisation conjointe pour le trafic fret et voyageurs de niveau régional, national et international, ce qui a parfois impliqué un report modal du transport régional du rail vers la route (22).

La libéralisation du marché du fret

Du fait de sa position centrale en Europe, la Suisse constitue un lieu de transit nord-sud majeur en matière de transport de marchandises avec plus de 36,6 millions de tonnes acheminées à travers les Alpes en 2005 (ARE, 2006 : p. 8), dont 12,9 millions de tonnes par la route et 23,7 millions de tonnes par le rail (DETEC, 2006). À l'heure actuelle, on peut relever que le marché du transit sur le territoire suisse est dominé par CFF Cargo (filiale des CFF), qui contrôle près de 71% de ce marché par le biais de ses activités propres et de sous-traitance pour le compte d'opérateurs tiers (CFF Cargo, 2005a : p. 14). L'autre acteur d'importance est la compagnie BLS, à travers sa filiale BLS Cargo. Cette dernière, active essentiellement sur l'axe du Lötschberg, a fait l'objet d'une prise de participation à hauteur de 20%, de la part de Railion Deutschland AG, filiale fret de Deutsche Bahn (DB). À côté de ces deux acteurs nationaux, on comptait, en 2006, 40 compagnies de transport de marchandises et trafic combiné titulaires d'une concession d'exploitation délivrée par l'Office fédéral des transports (OFT). La part du transport de marchandises opéré par le rail est, en comparaison européenne, relativement importante avec 65% de l'ensemble du tonnage, contre 35% par la route (CFF Cargo, 2005a : p. 8).

La politique suisse des transports vise à réduire significati-

vement les externalités négatives du trafic de marchandises sur la population et l'environnement, en particulier dans les régions alpines. Le moyen choisi par la Confédération est un nouvel accroissement du transfert modal du transport de marchandises vers le rail, ceci à travers la Loi sur le transfert du trafic (23) qui exige une réduction du transport routier à travers les Alpes de 1,4 million de courses en 2000 à 650 000 courses annuelles deux ans après l'ouverture du tunnel de base du Lötschberg, soit – théoriquement – dès 2009.

Trois instruments principaux ont été mis en place à cet effet. Il s'agit : (a) de la redevance poids lourds liée aux prestations (RPLP) introduite en 2001 (24), (b) de la modernisation, d'ici à 2030, de l'infrastructure ferroviaire à travers le programme des NLFA (25), et enfin, (c) de l'ouverture à la concurrence du marché suisse du fret ferroviaire à travers l'adoption du premier paquet ferroviaire de l'Union Européenne, entré en vigueur en 2003, qui garantit un accès non discriminatoire à l'infrastructure pour le transport international de marchandises. On le voit, la libéralisation du transport de marchandises comporte d'incontestables enjeux en terme de durabilité, ceci tant au niveau national qu'europpéen. Pour les aborder, nous nous baserons sur deux études de cas traitant des impacts de la libéralisation sur différents aspects de la durabilité (Weidmann, Wichser, 2006 : pp. 12-16 ; Wichser, 2006 : pp. 21-25).

En terme de *durabilité économique*, on constate, depuis la fin de la Seconde guerre mondiale, d'importants changements au niveau des besoins en matière de transport de fret : la demande de transit de grandes quantités de marchandises laisse progressivement la place à une demande de capacités plus flexible et fragmentée (Weidmann, Wichser, 2006 : p. 14). Cette tendance découle des modes de production basés sur le « just-in-time » et le « zero-stock-system » dont les exigences posent d'importants problèmes organisationnels aux compagnies ferroviaires du fait de la plus grande rigidité du système. À ce nouveau paradigme de production, s'ajoute le fait que la libéralisation du transport nécessite pour les opérateurs de développer des activités au-delà des frontières nationales, ce qui implique souvent une plus grande prise de risques.

Ce nouveau contexte est à l'origine d'un certain nombre de transformations des stratégies des acteurs du secteur ferroviaire (Weidmann, Wichser, 2006 : p. 14). Premièrement, les grandes compagnies étatiques ont généralement filialisé leur secteur cargo afin de transformer cette entité en un fournisseur

global de solutions logistiques. Toutefois, cette stratégie de filialisation s'est la plupart du temps accompagnée d'un développement de stratégies de coopérations avec les autres partenaires ferroviaires ou logistiques internationaux (publics ou privés (26)). De telles stratégies de coopération ont souvent mené à des prises de participations croisées entre ces acteurs, situation qui mène à un affaiblissement du niveau de concurrence entre les opérateurs-coopérateurs.

On observe, deuxièmement, un phénomène de concentration des stratégies commerciales des opérateurs historiques sur les segments les plus rentables du réseau ferroviaire, tels que le transit international à travers les Alpes. La conséquence en est un affaiblissement de l'offre de dessertes nationales et régionales et un report modal du rail vers la route dans ces périmètres, de même qu'une remise en question de l'exploitation de certaines portions du réseau, alors même que celles-ci bénéficient d'un subventionnement de la Confédération (Conseil fédéral, 2004 : p. 101). Parallèlement, des marchés de niches se sont constitués tels que l'exploitation de corridors de fret particuliers ou encore la spécialisation dans le transport de certains types de marchandises (par exemple, anciens chemins de fer industriels devenus des spécialistes du transport de produits chimiques).

Les principales conséquences de cette situation sont la *segmentation* et la *spécialisation* du marché du fret, phénomènes qui contribuent à rendre difficile l'émergence de nouveaux opérateurs et donc contribuent à réduire le niveau de concurrence. Par ailleurs, en ce qui concerne la rémunération des sillons – *tous types de transports confondus* – seuls 20% du coût effectif de ceux-ci sont effectivement payés par les opérateurs actifs sur le réseau ferré suisse (Weidmann *et al.*, 2007 : p. 35). Il convient cependant de noter que, dans le secteur du fret, du fait de l'intégration dans le calcul des redevances de facteurs liés notamment au poids et à la distance parcourue, les opérateurs paient comparativement deux à trois fois plus que ceux du marché du transport de personnes (Weidmann *et al.*, 2007 : p. 56). De même, en comparaison internationale, on constate que la Suisse pratique des tarifs sensiblement plus élevés que ses voisins européens (de 1,5 à 2 fois plus cher que l'Autriche, 2 à 2,5 fois plus cher que l'Allemagne ou l'Italie, de 3 à 9 fois plus cher que la France). Seule la Grande-Bretagne affiche des tarifs de sillons plus onéreux (Weidmann *et al.*, 2007 : p. 56). Il existe donc une certaine tension entre, d'une part, le besoin d'appliquer des tarifs

reflétant la réalité des coûts en vue d'assurer le financement de l'entretien et du développement de l'infrastructure et, d'autre part, la volonté affichée de favoriser le transfert des marchandises de la route vers le rail, quitte à subventionner la majeure partie des coûts d'utilisation des lignes ferrées. En ce sens, en l'état actuel de sa mise en œuvre, la politique de libéralisation du marché du fret peine à atteindre les objectifs de durabilité économique qu'elle s'est elle-même fixés.

En matière de *durabilité technique*, l'un des problèmes majeurs rencontré par la libéralisation est la saturation de certains tronçons sur l'axe nord-sud, notamment lorsque ceux-ci sont également exploités par le trafic de voyageurs local, national et international. Pour contourner cette difficulté, l'une des possibilités consiste à doubler la longueur des trains de marchandises jusqu'à 1500 mètres et 3000 tonnes (Wichser, 2006 : p. 23). Cette solution butte cependant sur des impératifs économiques, car elle requiert des transformations techniques qui engendrent des coûts que la plupart des opérateurs ne sont pas prêts à couvrir (Weidmann, Wichser, 2006 : p. 16). D'autre part, la longueur des voies de doublement est généralement insuffisante, ce qui nécessite une extension de celles-ci, extension dont les coûts sont difficilement supportables par le propriétaire du réseau. En ce qui concerne le matériel roulant, on observe, chez les nouveaux entrants, une tendance à privilégier la traction diesel sur des tronçons pourtant électrifiés. Ce choix permet d'éviter l'achat de courant électrique plus onéreux que le carburant diesel et permet une économie substantielle sur l'acquisition des locomotives, dont les modèles bi- ou tri-courants s'avèrent plus chers (Collon, Dörr, 2006 : p. 512). Outre ces effets environnementaux, ce choix a également une influence sur la capacité du réseau, dans la mesure où ce type de traction ralentit le passage des convois car il est peu adapté aux tronçons pentus caractéristiques des transversales alpines. Finalement, la stratégie de certains opérateurs consistant à acheter (voire louer) du matériel roulant bon marché afin de réduire leurs coûts d'exploitation a tendance à provoquer une usure plus importante et plus rapide des infrastructures (rails, aiguillages) (Breimeier, 2000 : p. 558).

En ce qui concerne la *durabilité sociale*, la libéralisation a eu trois effets importants. Le premier a consisté en une pression sur les prix du fait de l'augmentation de la concurrence entre opérateurs. Ce phénomène a favorisé la mise en lumière des différences salariales entre ces derniers. En effet, d'après

l'OFT, un conducteur de locomotive suisse est payé 15% de plus que son homologue allemand (Germanier, 2005). Ce constat a eu un impact sur la politique du personnel de CFF Cargo. De manière à réduire ce désavantage concurrentiel, l'opérateur a annoncé en 2005 une suppression de plusieurs centaines de postes de travail (CFF Cargo, 2005b), et a résilié en 2006 la convention collective de travail (CCT) dans le but de la renégocier dans le cadre de mesures de réduction de coûts. Entre 1990 et 2002, la Suisse a perdu environ 10000 emplois dans ce secteur. Le second effet consiste en la réduction importante de l'offre de transport de fret au niveau national en raison de sa faible rentabilité et de l'absence d'obligations de service public. La moitié des points de prise en charge des marchandises ont été supprimés, ce qui a provoqué une vague de résiliations unilatérales de la part des entreprises de leurs relations contractuelles avec CFF Cargo.

Finalement, du point de vue de la *durabilité écologique*, alors que depuis les années 1980 la répartition modale a continuellement évolué en faveur de la route, passant de 10% en 1981 à 36% en 2003, cette part se stabilise aux alentours de 35% depuis 2001. À titre de comparaison, la répartition modale au Brenner (Autriche) est inversée avec 76% du transit passant par la route et 24% par le rail. Ces résultats (DETEC, 2006) s'expliquent notamment par les subventions fédérales octroyées au trafic combiné à travers les Alpes, par l'impact financier de la redevance poids lourds (RPLP), ainsi que, probablement, par un détournement d'une partie du trafic routier vers l'Autriche.

Il apparaît cependant clairement que, malgré ces importants efforts, l'objectif de réduire dès 2009 le nombre de camions traversant les Alpes (suisses) à 650000 courses s'avère trop ambitieux. Sa réalisation est d'ailleurs d'ores et déjà repoussée à 2019, soit deux ans après l'ouverture prévue du tunnel de base du Gothard. Pour le DETEC, cette politique ne pourra être mise en œuvre que lorsque les autres pays européens auront eux aussi développé des instruments favorisant le transfert modal vers le rail (redevances routières, bourse de transit alpin, etc.). Cet espoir risque cependant de rester pour un certain temps encore un vœu pieu, dans la mesure où les objectifs initiaux de l'Union Européenne, consignés dans le Livre blanc sur les transports de 2001 (qui prévoyait une augmentation de la part modale du rail de 8% à 15% d'ici à 2020), semblent aujourd'hui déjà inatteignables, la part modale du rail risquant au contraire, selon les dernières projections,

de baisser de 11% en 2000 à 8% en 2020 (Commission européenne, 2006 : p. 37).

CONCLUSION

L'approche sur la longue durée (XIX^e-XXI^e siècles) de l'histoire de la régulation du secteur ferroviaire en Suisse a permis de montrer que l'État régule ce secteur en mobilisant simultanément des politiques publiques et (des règles relatives à la (re)définition) des droits de propriété concernant aussi bien les infrastructures que les opérateurs. Plus particulièrement, l'approche par les RIR a permis de montrer que tout changement de régime de régulation du secteur - que ce soit la mise en place du régime privé à la fin du XIX^e, la nationalisation et le passage au régime de la régie fédérale au début du XX^e, puis la régionalisation et la libéralisation au début du XXI^e - implique une redéfinition et une réarticulation (plus ou moins cohérente) des politiques publiques et du système des droits de propriété sur les infrastructures et les opérateurs au sein du secteur. Pour ce qui concerne le dernier changement de régime en cours, notre analyse a bien montré comment la régionalisation et la libéralisation passent également par des transformations simultanées des deux composants du régime affectant par ailleurs l'ensemble des huit fonctions de régulation au sein du secteur (cf. tableau).

L'analyse historique a par ailleurs également permis de mettre en lumière certaines spécificités des changements contemporains. Premièrement, il convient de noter que la politique actuelle de renforcement de la compétitivité du secteur ferroviaire, fondée sur le principe de la mise en concurrence des opérateurs, s'inscrit dans un contexte fondamentalement nouveau par rapport à celui de la fin du XIX^e et du début du XX^e, consistant en l'existence d'une forte concurrence intermodale (trafics routier et aérien) qui pèse fortement sur les conditions de son succès. Deuxièmement, le changement de régime en cours se joue pour la première fois aussi clairement à l'échelle internationale (européenne), ce changement d'échelle de la régulation visant la création d'une concurrence entre des opérateurs (pour l'instant encore essentiellement publics) opérant sur un réseau européen en voie d'unification. Troisièmement, les processus en cours de régionalisation et de libéralisation se déroulent dans un contexte de *rareté* relative et de fortes *rivalités* autour des droits d'accès et d'usages des infrastructures, de même que de redéfinition des logiques et des règles de financement de leur construction et de leur

entretien; autant d'éléments qui constituent des obstacles importants au développement de la libre concurrence entre opérateurs au sein du secteur.

Bien que ces changements soient actuellement encore très peu analysés, cet article a tout de même permis de cerner certains des premiers effets de ces réformes sur la durabilité de la gestion et de l'exploitation des infrastructures ferroviaires. Ainsi, les analyses de la *régionalisation* ont débouché sur un bilan contrasté. Si cette dernière semble avoir permis une augmentation sensible de l'offre quantitative de prestations en matière de trafic régional, le « découplage » et l'autonomisation des secteurs « infrastructures » et « exploitation » semblent mener à un affaiblissement de la coordination entre la stratégie commerciale de développement de l'offre par les opérateurs et la planification de la construction et de l'entretien des infrastructures par leurs propriétaires. Cette situation risque de péjorer à terme la durabilité de l'exploitation de ces infrastructures et, au-delà, de l'ensemble des activités du secteur ferroviaire. Notons que ce décalage entre exploitation et infrastructures se trouve encore aggravé – en tous les cas temporairement – par le fait que ce sont désormais les cantons, et non plus les CFF et la Confédération, qui définissent et financent les prestations minimales en matière de transport régional; ceci d'après ce qu'ils considèrent comme étant leurs besoins propres, ainsi qu'en fonction de leur budget, et non par rapport aux infrastructures ferroviaires effectivement disponibles.

De même, si la coordination entre les différents moyens de transports reste quant à elle excellente, des premiers éléments laissent à penser que la mise en concurrence des entreprises concessionnaires risque de déboucher, à terme, sur un transfert croisé des parts modales rail – route entre régions urbaines (accroissement de la part modale du rail) et périphériques (transfert du trafic régional vers la route) et donc, sur une réduction de la couverture ferroviaire du territoire, ce qui est en contradiction avec les objectifs des politiques environnementales.

Dans le cas de la *libéralisation* du marché du fret, si l'on constate bien de premiers phénomènes de redistribution des parts de marché, ceux-ci ne concernent principalement, en l'état actuel, que les opérateurs historiques (publics) et leurs filiales. Il est ainsi encore trop tôt pour dire si cette concurrence relativement limitée suffira à renforcer la compétitivité du

secteur ferroviaire sur le marché du fret. En effet, dans la mesure où la tendance observée à la (re)création d'oligopoles – suite notamment au développement d'alliances entre opérateurs par le biais de participations croisées au capital des entreprises (jeux sur les droits de propriété) – s'accompagne d'un risque de focalisation des opérateurs sur les segments de marchés les plus rentables (transit international), il est à craindre que le processus de libéralisation ne débouche sur un affaiblissement de l'offre sur les réseaux nationaux et régionaux (27).

On le voit, l'enjeu central pour l'avenir est de savoir comment éviter que la concurrence introduite grâce aux réformes de régionalisation et de libéralisation, dans le but de renforcer la compétitivité du secteur, ne conduise à l'abandon de pans entiers du réseau ferré suite à l'enclenchement de phénomènes de report du rail vers la route, consécutifs à la concurrence modale. À cet égard, tout se passe comme si la compétitivité et la durabilité du secteur ferroviaire (suisse et européen) ne dépendaient pas (ou plus) des seules réformes internes au secteur, et notamment de la cohérence de la réarticulation entre politiques publiques et droits de propriété, mais également – et peut-être avant tout – de la mise en cohérence de celles-ci avec les (réformes des) modes de régulation des autres secteurs de transports, en premier lieu routier, mais également aérien; ceci, aussi bien à l'échelle helvétique qu'europpéenne.

Stéphane Nahrath est Professeur assistant à l'Institut de Hautes Études en Administration Publique (IDHEAP) et Maître d'Enseignement et de Recherche à l'Institut d'Études Politiques et Internationales (IEPI) de l'Université de Lausanne. Il a une formation en science politique (Berlin et Lausanne) et en sciences sociales (DEA de sciences sociales à l'EHESS-Marseille), ainsi qu'un doctorat en administration publique de l'IDHEAP. Ses enseignements, recherches et publications portent sur l'analyse des politiques de l'environnement et d'aménagement du territoire, sur les politiques et les institutions urbaines, ainsi que sur les régimes institutionnels de ressources naturelles et infrastructurelles. Email: Stephane.Nahrath@idheap.unil.ch

Patrick Csikos est diplômé en science politique de l'Université de Lausanne et termine actuellement un postgrade de Mastère en administration publique (MPA) à l'IDHEAP. Il travaille depuis 2005 en tant qu'assistant d'enseignement, puis chargé de recherche à l'Institut d'Études Politiques et Internationales (IEPI) de l'Université de Lausanne, et depuis 2007 en tant qu'assistant de recherche et doctorant à l'Institut de Hautes Études en Administration Publique (IDHEAP). Ses recherches portent principalement sur les agences de notation financière, les normalisateurs comptables, les grands propriétaires fonciers et immobiliers, ainsi que sur l'analyse des politiques de libéralisation et de privatisation dans le domaine des industries de réseaux. Email: Patrick.Csikos@idheap.unil.ch

Felix Buchli a étudié l'histoire, les sciences politiques et le droit public aux Universités de Berne et de Paris (Paris IV – Sorbonne). Depuis 2004 il travaille en tant qu'assistant à l'Institut de Hautes Études en Administration Publique (IDHEAP) à Chavannes-près-Renens où il rédige actuellement une thèse portant sur l'histoire de l'ancien Office fédéral des affaires économiques extérieures. Il a publié en 2006 un ouvrage sur l'assainissement des Chemins de fer fédéraux entre 1920 et 1945. Email: Felix.Buchli@idheap.unil.ch

Markus Rieder a étudié les sciences administratives (Staatswissenschaft) à l'Université de Saint-Gall. Depuis 2005, il travaille en tant qu'assistant de recherche à l'Institut pour la planification du trafic et des systèmes de transport (IVT) de l'École polytechnique fédérale de Zurich (EPFZ). Il a récemment publié une étude sur la régionalisation dans le domaine ferroviaire en Suisse. Il est actuellement en train de rédiger un mémoire de Mastère en administration publique (MPA) à l'Institut de Hautes Études en Administration Publique (IDHEAP) consacré à la notion de « service public ferroviaire ». Email: rieder@ivt.baug.ethz.ch

NOTES

(1) Bien qu'issue de la littérature sur la libéralisation de ces secteurs, cette conceptualisation en terme de « découplage » (*unbundling*), nous paraît également pertinente pour une analyse portant sur des configurations historiques caractérisées par une conception « organique » des services publics; ceci à condition de l'utiliser comme un « idéal-type » wébérien plutôt que comme un « modèle ». En ce sens, l'approche par découplage ne fait qu'accentuer [distinguer] unilatéralement à des fins analytiques » certaines caractéristiques – soit la répartition des rôles et des fonctions entre les différents acteurs du secteur, ainsi que les fonctions de régulation des usages des infrastructures de réseaux – propres à l'ensemble des secteurs d'industries de réseaux, que ceux-ci soient libéralisés ou au contraire intégrés. Pour un exemple de cette application idéal-typique, voir tableau, section 3.

(2) Les prescriptions légales de base introduites dans la loi de 1876 comprenaient des obligations tarifaires (*Tarifpflicht*), une obligation de transporter les biens et les personnes (*Transportpflicht*), une obligation d'exploitation minimale (*Betriebspflicht*), ainsi qu'une obligation d'horaire (*Fahrplanpflicht*). Cf. Sur ce point Kirchhofer (2006).

(3) La Compagnie du Nord-Est (*Nordostbahn*), la Compagnie du Jura-Simplon, la Compagnie de l'Union-Suisse (*Vereinigten Schweizerbahnen*), la Compagnie du Central-Suisse (*Schweizerische Centralbahn*) et la Compagnie du Gothard (*Gotthardbahn*).

(4) Les pertes financières des CFF ne sont cependant pas imputables exclusivement à l'automobile: outre les charges très importantes qui ont pesé sur le secteur ferroviaire durant la Première Guerre Mondiale, la récession économique durant la période de l'Entre-deux-guerres a également contribué à cette situation (Buchli, 2006 : pp. 69-89).

(5) Ces derniers parvinrent à former une large coalition allant de l'extrême gauche au centre droit de l'espace politique. À l'opposé, les partisans d'une plus grande autonomie des CFF ne constituaient plus qu'une petite minorité de radicaux de droite à orientation libérale.

(6) *Rail 2000* est un vaste projet de développement du

réseau ferré suisse accepté en votation populaire en 1987. Voir l'article de Mario Keller, Roman Frick et Fritz Sager dans ce numéro.

(7) Un premier mandat couvre la période 1982-1987. Le second, celle de 1987-1997.

(8) Le montant de cette redevance est proportionnel aux excédents d'exploitation dégagés.

(9) Dans la réalité, les CFF ne dégagent, durant cette période, aucun excédent mais au contraire que des déficits, les coûts d'infrastructures furent intégralement supportés par la Confédération.

(10) La principale cause de cet échec était le décalage entre l'importance des changements structurels du secteur et le caractère somme toute limité des réformes des CFF qui furent entreprises. En particulier, l'absence de séparation entre les responsabilités politiques et managériales empêcha une réforme en profondeur de l'organisation de la Régie et réduisit la portée de son autonomisation en matière de gestion.

(11) Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie (aujourd'hui Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC)).

(12) Ce système consiste en un subventionnement du mode de transport le plus coûteux afin de réduire les écarts de prix existant entre les différents modes de transports.

(13) Outre la possibilité d'indemnisation pour les coûts d'exploitation (dont le montant est, comme on l'a vu, défini *a priori* dans le contrat de prestation), des possibilités d'aides financières de la part de la Confédération et des cantons sont mises en place pour soutenir les investissements dans les infrastructures.

(14) Adoption d'une nouvelle Loi fédérale sur les chemins de fer fédéraux (LCFF) du 20 mars 1998, RS 742.31, différentes modifications, notamment en 1998 et 1999, de la Loi fédérale sur les chemins de fer (LCdF) du 20 décembre 1957, RS 742.101, de la Loi fédérale du 18 juin 1993 sur le transport de voyageurs et les entreprises de transport par routes (LTV), RS 744.10, ainsi que de la Loi fédérale du 4 octobre 1985 sur les

transports publics (LTP), RS 742.40.

(15) La structure de propriété de Sillon Suisse SA est la suivante: CFF (25%), BLS (25%), SOB (Südostbahn) (25%) et l'Union des Transports Publics (25%).

(16) Arrêté fédéral du 20 mars 1998 sur le refinancement des Chemins de fer fédéraux, RS 742.30.

(17) Propriété à 100% de la Confédération.

(18) Issue de la fusion de BLS Chemin de fer du Lötschberg SA et des Transports régionaux du Mittelland SA, BLS AG est active dans les régions de Berne, de l'Oberland bernois, du Valais, du Jura, et à Lucerne. La compagnie est le second plus gros opérateur suisse après les CFF et est essentiellement actif dans le transport de personnes, marchandises et feroutage. Il est contrôlé à 55,75% par le canton de Berne, 21,7% par la Confédération, 19,75% par des communes ou investisseurs privés et à 2,8% par d'autres cantons. BLS est propriétaire et gestionnaire de 449 km de voies ferrées, essentiellement dans la région bernoise. Enfin, sa filiale BLS AlpTransit SA a été mandatée par la Confédération pour la construction du tunnel de base du Lötschberg achevé en 2007 (BLS 2007).

(19) Selon l'Union des Transports Publics (UTP), entre 1996 et 2004, l'offre globale de transport ferroviaire a augmenté de 16% alors que, dans le même temps, la demande a progressé de 20,4% (UTP, 2005).

(20) Selon l'Union des Transports Publics (UTP) la part modale des transports publics (train compris) est passée d'environ

17,75% en 1995 à 19,06% en 2005 (UTP, 2005).

(21) À l'exception notable de certaines lignes telles que Neuchâtel-La Chaux de Fonds-Le Locle pour laquelle un projet de construction d'un tunnel permettra d'accélérer le trajet.

(22) Par exemple sur les tronçons Airolo-Biasca ou Lausanne-Genève.

(23) Loi fédérale du 8 octobre 1999, RS 740.1, visant à transférer sur le rail le trafic de marchandises à travers les Alpes.

(24) Il s'agit d'une taxe prélevée auprès des transporteurs routiers indigènes et étrangers calculée à partir du kilométrage parcouru sur les routes helvétiques et dont deux tiers des recettes sont consacrés à la construction des nouvelles liaisons ferroviaires alpines (NLFA) et un tiers à l'amélioration des routes cantonales.

(25) Ce programme comprend la construction de deux tunnels alpins au Lötschberg (achevé) et au Gothard (en cours).

(26) On peut notamment citer Hupac SA, contrôlé à 23,85% par les CFF, qui assure la gestion de terminaux intermodaux dans quatre pays, de même que la constitution de convois pour le passage de l'axe du Gothard, ou encore Sibelit SA, filiale commune de B Cargo (Belgique), SNCF Fret (France), CFL (Luxembourg) et CFF Cargo, fondée en vue de développer des activités de transport entre Anvers et Milan.

(27) Cf. sur ce point les conclusions de Finger et Genoud (2004).

BIBLIOGRAPHIE

- BAUBY P., 2000, « Dérégulation et re-régulation: les transformations du service public de l'électricité », in Rouban L. (éd.), *Le service public en devenir*, Paris, Harmattan, pp. 199-216
- BERGMAN L., DOYLE Ch., GUAL J., HULTKRANTZ L., NEVEN D.J., RÖLLER L.-H., WAVERMAN L., 1998, *Europe's Network Industries: Conflicting Priorities (Telecommunications). Monitoring European Deregulation 1*, London, CEPR.
- BLS, 2007, *Profil 2007*, Bern, BLS.
- BOURQUIN D., CSIKOS P., RIEDER M., 2006, *Études des ressources réseau ferré et air sous l'angle des RIRN: le cas de l'axe sud du Gothard*, Travail de séminaire, IDHEAP, non publié.
- BREIMEIER R., 2000, « Trennung von Fahrweg und Betrieb mit Wettbewerb auf dem Netz – die Zukunft der Eisenbahn ? », *Schweizerische Eisenbahn-Revue*, Nr. 12.
- BUCHLI F., 2006, *Schweizer, steh zu deinen Bahnen. Die Sanierung der Schweizerischen Bundesbahnen 1920-1945*, Nordhausen, Traugott Bautz.
- CFF CARGO, 2005a, *CFF Cargo en 2005*, Bâle, CFF Cargo.
- CFF CARGO, 2005b, *Mesures de réduction des coûts chez CFF Cargo*, communiqué de presse, Bâle, CFF Cargo, 28 octobre.
- CFF, 2001, *CFF Trafic régional: faits*, Berne, CFF.
- COEN D., HÉRITIER A. (eds), 2005, *Refining Regulatory Regimes. Utilities in Europe*, Oxon, Edward Elgar.
- COLLON H., DÖRR H., 2006, « Frankreichs Marktöffnung: Wirkung auf den Schienengüterverkehr », *Internationales Verkehrswesen*, (58).
- COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNE, 2001, *Livre blanc. La politique européenne des transports à l'horizon 2010: l'heure des choix*, Bruxelles, 12 septembre, COM(2001) 370 final.
- COMMISSION EUROPÉENNE, 2006, *Pour une Europe en mouvement. Mobilité durable pour notre continent*, Luxembourg.
- CONSEIL FÉDÉRAL, 1993, *Message relatif à la révision de la loi sur les chemins de fer. Indemnités et aides financières pour le trafic régional du 17 novembre 1993*, Feuille fédérale (FF 93.091).
- CONSEIL FÉDÉRAL, 1996, *Message sur la réforme des chemins de*

- fer du 13 novembre 1996, Feuille fédérale (FF 96.090).
- CONSEIL FÉDÉRAL, 2002, *Réponse du Conseil fédéral du 09.12.2002 à l'interpellation « Reprise de la compagnie MThB par les CFF. "Asset Deal" pour empêcher la concurrence? »*, Curia Vista.
- CONSEIL FÉDÉRAL, 2004, *Rapport du Conseil fédéral aux commissions parlementaires. Rapport sur le transfert du trafic*. Berne.
- DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT, DES TRANSPORTS, DE L'ÉNERGIE ET DE LA COMMUNICATION (DETEC), 2006, *Trafic lourd par les Alpes 2005*, Berne, DETEC.
- FAVRE D., 2003, *Access Pricing et régulation ferroviaires. La Suisse face aux expériences européennes*, Lausanne, Cahier de l'IDHEAP 206/2003.
- FINGER M., GENOUD C., 1997, « CFF: de la Régie à l'Entreprise publique », in Finger M., Pravato S., Rey J.-N. (dirs.), *Du monopole à la concurrence. Analyse critique de l'évolution de 6 entreprises suisses*, Lausanne, LEP.
- FINGER M., GENOUD C., 2004, *Concurrence dans les chemins de fer: une chimère?*, Lausanne, EPFL, MIR.
- GENOUD C., 2000, *La régionalisation des transports publics*, Lausanne, Cahier de l'IDHEAP 188/2000.
- GERMANIER S., 2005, « Cheminots sous-payés: les syndicats tirent parti du 25 septembre », *Le Temps*, 19 août.
- JAMPEN M., 1998, *Das Bestellprinzip im Regionalverkehr – grundsätzliche ökonomische Konsequenzen und erste Erfahrungen*, Diplomarbeit an der Universität St. Gallen.
- KIRCHHOFER A., 2006, « Wettrennen um Verlustabschlüsse. Zur « Gemeinwirtschaftlichkeit » der Schweizer Bahnen und ihrer Abgeltung », *Revue Suisse d'Histoire*, 1(56), pp. 57-66.
- KNOEPFEL P., KISSLING-NAEF I., VARONE F., 2001, *Institutionelle Regime für natürliche Ressourcen: Boden, Wasser und Wald im Vergleich / Régimes institutionnels de ressources naturelles: analyse comparée du sol, de l'eau et de la forêt*, Basel, Genf, München, Helbing & Lichtenhahn.
- KNOEPFEL P., KISSLING-NAEF I., VARONE F. (eds.), 2003, *Institutionelle Ressourcenregime in Aktion / Régimes institutionnels de ressources naturelles en action*, Basel, Genf, München, Helbing & Lichtenhahn.
- KNOEPFEL P., NAHRATH S., VARONE F., 2007, « Institutional Regimes for Natural Resources: An Innovative Theoretical Framework for Sustainability », in Knoepfel P., *Environmental Policy Analyses. Learning from the Past for the Future - 25 Years of Research*, Berlin, Springer, pp. 455-506.
- LITRA, 2006, *Rapport annuel 2005/2006. Chronique des transports*, Berne, LITRA.
- MAJONE G. (ed.), 1996, *Regulating Europe*, London, New York, Routledge.
- NAHRATH S., CSIKOS P., 2007, « Les impacts des processus de libéralisation et de privatisation sur la durabilité des grands services urbains: propositions pour un nouvel agenda de recherche », *Urbia - Les Cahiers du développement urbain durable*, n°5, pp. 115-140.
- NICOL L., KNOEPFEL P., 2008, « Institutional Regimes for Sustainable Collective Housing Stocks », *Swiss Political Science Review*, 14 (1), pp. 157-180.
- OFFICE FÉDÉRAL DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL (ARE), 2006, *Güterverkehr durch die Schweizer Alpen 2005*, Berne, ARE.
- RIEDER M., 2005, *Regionalisierung des Schienenverkehrs in der Schweiz. Gewinner und Verlierer unter den Aspekten der Angebotsqualität und der Finanzierung. Das Schweizer Modell im Vergleich zu Belgien und Frankreich*. Schriftenreihe 131, Winterthur/Zürich, IVT-ETH.
- RIEDER M., WEIDMANN U., 2006, « Was bringt die Regionalisierung », *Der Nahverkehr*, no.6.
- STREBEL H., 1980, *Die Diskussion um den Rückkauf der schweizerischen Eisenbahnen 1852-1898*, Université de Zürich, Thèse.
- UNION DES TRANSPORTS PUBLICS (UTP), 2005, *Faits et arguments concernant les TP suisses*, Berne, UTP.
- WEIDMANN U., WICHSER J., 2006, « Bahngüterverkehr: Sorgenkind und Hoffnungsträger », *tec 21, Die Fachzeitschrift für Architektur, Ingenieurwesen und Umwelt*, Nr. 14, 31. März.
- WEIDMANN U., WICHSER J., FRIES N., SCHMIDT P., SCHNEEBELI H., 2007, *Studie zu einem neuen schweizerischen Trassenpreissystem*, Zürich, ETHZ.
- WICHSER J., 2006, « Wettbewerb um knappe Fahrplantrassen. Die Angebotsqualität des Schienen-Güterverkehrs im Lichte immer knapper werdender Strecken-Kapazitäten », *Güterbahnen, Güterverkehr auf der Schiene: Markt, Technik, Verkehrspolitik*, Nr. 1.