

Conditions de concurrence renforcées sur le réseau ferroviaire suisse

Le Service d'attribution des sillons garantit l'accès au réseau ferroviaire depuis le début de l'année. Cette entité désormais juridiquement indépendante assure au mieux les demandes d'utilisation. *Thomas Isenmann*

Abrégé Alors que l'infrastructure ferroviaire représente généralement un monopole naturel classique, l'utilisation du réseau suisse est ouverte à la concurrence depuis 1999. Pour que cette concurrence fonctionne, tous les opérateurs doivent avoir accès au réseau aux mêmes conditions. Les principales fonctions nécessaires à la garantie de l'accès au réseau (établissement de l'horaire, attribution des sillons) ont été confiées à une entité indépendante: le Service suisse d'attribution des sillons. Celui-ci a accédé à l'indépendance sur le plan juridique le 1^{er} janvier 2021, 22 ans après la libéralisation du réseau.

Quand il est question de concurrence du rail, il s'agit de distinguer l'infrastructure et l'utilisation qui en est faite. Si le réseau ferroviaire constitue un monopole naturel, la concurrence est en revanche possible pour l'exploitation des voies. Or, celle-ci faisait l'objet d'un monopole en Suisse jusqu'à la fin du siècle passé: chaque entreprise ferroviaire était responsable de la conduite de tous les trains sur son réseau, quels que fussent leurs propriétaires.

En réaction au déclin constant de la part du rail dans le marché des transports, l'Union européenne (UE) a décidé en 1991 d'ouvrir l'accès aux infrastructures et d'appliquer le principe de concurrence à l'utilisation du réseau ferroviaire. La Suisse a repris la directive européenne qui régit ce domaine lors de la conclusion de l'accord sur les transports terrestres¹ et s'est engagée à aligner le développement de sa législation sur le droit européen. Elle a ainsi introduit le libre accès au réseau le 1^{er} janvier 1999 en appliquant la réforme des chemins de fer².

Pour que la concurrence établie par le libre accès au réseau fonctionne, tous les opérateurs doivent disposer des mêmes conditions d'accès. Aussi le premier paquet ferroviaire de l'UE³ exige-t-il que les fonctions essentielles à l'accès non discriminatoire au réseau soient confiées à un service n'offrant pas lui-même des prestations de transport ferroviaire. Comme la plupart des entreprises ferroviaires suisses sont à la fois des exploitants d'in-

frastructures et des sociétés de transport, la Confédération a créé début 2021 le Service suisse d'attribution des sillons (SAS), après plusieurs tentatives. Ce service n'est pas une autorité de surveillance, mais accomplit certaines fonctions des exploitants d'infrastructures en toute indépendance et libre de toute incitation à agir de façon discriminatoire. Il est responsable de l'attribution des sillons sur l'intégralité du réseau à voie normale, à l'exception de quelques tronçons comme les Chemins de fer du Rigi, sans importance pour l'accès au

réseau⁴. Il n'a en revanche aucune compétence sur le réseau à voie métrique et à voie étroite, car l'accès à celui-ci ne joue encore aucun rôle.

Une vingtaine d'entreprises de transport de voyageurs et une quinzaine de sociétés de transport de marchandises utilisent actuellement le réseau ferroviaire suisse à voie normale. S'y ajoutent d'autres entreprises et associations qui organisent des services occasionnels, comme des trains spéciaux affrétés pour le compte d'agences de voyages ou des courses sur des trains d'époque. Ces acteurs doivent demander un sillon pour chacun de leurs trains afin que le SAS puisse coordonner l'utilisation du réseau. On entend par «sillon» le droit de circuler sur le réseau à un moment donné et sur un itinéraire précis. Le SAS attribue ces sillons et tranche les

⁴ Art. 1 OServAS.

Un train de marchandises tracté par une locomotive des Deutsche Bahn dans le canton de Schwyz.



¹ 91/440/CEE.

² Conseil fédéral (1996).

³ 2012/34/UE.

conflits qui surgissent lorsque des demandes sont incompatibles entre elles. La somme de toutes les attributions constitue l'horaire.

Une démarche de longue haleine

Au début, rares étaient les entreprises à faire usage de l'accès au réseau, de sorte que les exploitants attribuaient eux-mêmes les sillons. Lorsque le BLS a commencé à faire rouler ses trains de marchandises sur le réseau des CFF en 2001, les deux entreprises ont créé un service d'attribution des sillons et y ont chacune affecté du personnel.

D'autres entreprises ont pris pied sur le marché suisse du transport de marchandises par rail dès 2004, ce qui a incité le Conseil fédéral à proposer la création d'un service d'attribution des sillons indépendant sous la forme d'un établissement de droit public⁵. Le Parlement ayant renvoyé le message au gouvernement pour des raisons sans lien avec ce service, les CFF, le BLS et la SOB ont confié l'attribution des sillons à une entreprise commune opérant de façon indépendante afin de recueillir des expériences en vue de la révision de la réforme des chemins de fer: ils ont fondé en 2006 la société anonyme de droit privé Sillons Suisse avec l'Union des transports suisses.

En 2010, le Département fédéral des transports, de l'énergie et de la communication (Detec) a créé un groupe d'experts qui a étudié les différents modèles d'attribution des sillons tout en prenant en considération l'évolution du droit de l'UE. Ce groupe a proposé de transférer Sillons Suisse à la Confédération sous forme d'un établissement de droit public doté d'un mandat légal. Le Parlement ayant suivi cette recommandation⁶ en septembre 2018, le SAS a débuté ses activités le 1er janvier 2021.

Le SAS est une organisation à but non lucratif, financée par les redevances que lui versent les exploitants d'installations relevant de son domaine de compétences. Ces redevances couvrent les charges budgétées et sont facturées aux entreprises en fonction des sillons-kilomètres que le SAS attribue sur leur réseau ferroviaire. Ce service comprend une équipe de 15 personnes ayant presque toutes une expérience professionnelle dans une entreprise ferroviaire.

Responsable de l'établissement de l'horaire

Comme mentionné précédemment, l'indépendance dans l'attribution des sillons

et l'établissement de l'horaire sont primordiaux pour garantir l'accès au réseau. Le SAS charge les exploitants d'infrastructure d'élaborer des projets d'horaire⁷, mais reste responsable de son établissement et doit pouvoir garantir en tout temps que ces exploitants accomplissent leur mandat de façon non discriminatoire.

Il y a par exemple discrimination en matière d'horaire lorsqu'un exploitant refuse de façon injustifiée une demande d'utilisation de sillons d'une entreprise ferroviaire au prétexte qu'elle ne peut pas être mise en œuvre ou s'il ne propose pas de solution de rechange pour des demandes d'utilisation qui ne peuvent pas être acceptées comme prévu. Il est également discriminatoire de ne pas appliquer correctement les bases légales.

Le SAS intervient dans toutes les situations où un opérateur pourrait être victime d'une discrimination. Sa mission commence donc avant la demande de sillons: il lui incombe de définir les conditions applicables à tous les opérateurs en matière de demande de sillons et de gestion de conflits. Il garde également une vue d'ensemble sur la totalité des études de sillons que les chargeurs du trafic marchandises ou les compagnies mandatent aux planificateurs de l'horaire pour déterminer la faisabilité des nouveaux concepts de transport. Le SAS est libre de suivre l'élaboration de ces études.

Une mise en œuvre optimale

Les entreprises ferroviaires doivent faire savoir huit mois à l'avance quels sillons elles souhaitent obtenir pour l'horaire de l'année suivante. Le SAS coordonne ces demandes et, en cas de conflit, élabore des solutions en collaboration avec les entreprises et les planificateurs de l'horaire. Il y a conflit d'attribution de sillons lorsque des demandes sont incompatibles et ne peuvent donc être mises en œuvre telles quelles.

L'objectif est toujours de trouver des solutions permettant d'exaucer toutes les demandes. Les entreprises ferroviaires doivent en particulier pouvoir faire circuler leurs trains à des coûts raisonnables, grâce à une allocation rationnelle de leurs ressources. C'est la raison pour laquelle le SAS cherche à associer suffisamment tôt les requérants à l'élaboration de solutions lorsque des demandes sont incompatibles, afin d'optimiser l'ensemble du système en agissant sur l'élaboration à la fois des horaires et des plans de production.

C'est uniquement lorsqu'il est impossible de résoudre à l'amiable les conflits d'attribution que le SAS tranche sur la base de l'ordre de priorité défini par la législation⁸. Il cherche également des solutions consensuelles lorsque des demandes incompatibles portent sur des capacités encore disponibles dans un horaire déjà en vigueur.

La concurrence est limitée dans le transport de voyageurs. La Confédération et les cantons ne sont pas tenus de réaliser des appels d'offres en ce qui concerne le trafic régional, mais peuvent changer de prestataire si celui-ci ne satisfait par exemple pas aux exigences définies dans la convention d'objectifs. Pour le trafic grandes lignes, la Confédération a la possibilité d'octroyer plusieurs concessions pour des offres spécifiques soumises au monopole et créer ainsi une «concurrence des idées». Le BLS et la SOB sont ainsi actifs dans ce secteur depuis décembre 2020, au bénéfice toutefois d'une concession des CFF.

Le transport de marchandises est en revanche libéralisé depuis le début du siècle. CFF Cargo, CFF Cargo International et BLS Cargo détiennent certes une part de marché de plus de 93 % sur le transport de marchandises transalpin, mais ce duopole entre les CFF et le BLS offre un réel choix au secteur de l'expédition. Dans le trafic intérieur, le transport par wagons complets isolés assuré par les CFF produit des effets d'échelle, de sorte qu'il s'agit tendanciellement d'un monopole naturel. En revanche, la concurrence est réelle pour le trafic par trains complets et de chantier: sur le réseau des CFF, la part de marché des tiers mesurée en train-kilomètres est d'environ 20 %.

⁸ Art. 9b al. 4 LCdF, art. 12 OARF et art. 8 à 10 OARF-OAT.



Thomas Isenmann
Directeur du Service suisse d'attribution des sillons (SAS), Berne

Bibliographie

- Conseil fédéral (1996). *Message du 13 novembre 1996 sur la réforme des chemins de fer*. FF 1997, p. 853 ss.
 Conseil fédéral (2005). *Message du 23 février 2005 sur la réforme des chemins de fer 2*. FF 2005, p. 2269 ss.
 Conseil fédéral (2016). *Message du 16 novembre 2016 sur l'organisation de l'infrastructure ferroviaire*. FF 2016, p. 8399 ss.

⁵ Conseil fédéral (2005).

⁶ Conseil fédéral (2016).

⁷ Art. 9f LCdF.