

La réforme du transport ferroviaire de voyageur en Suisse : plus de performance sans compétition

Christian Desmaris^a

^a: *Institut d'Etudes Politiques de Lyon, Laboratoire Aménagement, Economie, Transports (LET), Université de Lyon,*

Mots clés :

Réforme ferroviaire
Gouvernance publique
Contrats
Performance
Suisse
Régionalisation

ABSTRACT

Le système ferroviaire Suisse est connu pour sa qualité de service et son intégration à un système de transport public particulièrement dense. Moins connue est la réforme institutionnelle en cours. Cet article vise à éclairer la réforme du transport de voyageurs, en particulier du trafic régional. Quels sont les schémas institutionnels sollicités ? Quels sont les résultats obtenus, tant du point de vue des finances publiques que pour les voyageurs ? Quelles sont les clés explicatives des gains de performances enregistrés ? Quels enseignements pour les réformes ferroviaires ? Au total, il apparaît, qu'en Suisse, davantage de performance est possible sans la concurrence. Ces progrès résultent de la nature de la gouvernance publique et de son impact sur les jeux d'acteurs. Les pouvoirs publics ont imposé aux opérateurs des objectifs ambitieux, mais négociés, associés à une sévère contrainte financière, dans le cadre d'une décentralisation de la commande publique. Face à ce nouveau cadre institutionnel, les entreprises ferroviaires et tout particulièrement l'opérateur historique national, les CFF, ont su réaliser de significatifs gains de productivité et de profondes innovations managériales et techniques. La satisfaction des voyageurs, placés au cœur de la réforme, contribue également à cette dynamique de succès.

1. Introduction

La recherche d'une organisation ferroviaire optimale demeure une question toujours ouverte (Kessides I. and Willig, 1995 ; ECMT, 1998, 2007 ; Nash, 2011 ; CER, 2012 ; Crozet et al., 2012). Preuve en est les interventions réglementaires auquel l'Europe se livre, avec comme dernière étape, fin janvier 2013, l'annonce, par la Commission européenne, d'un quatrième paquet ferroviaire visant notamment à ouvrir tous les trafics de voyageurs à la concurrence, à compter de décembre 2019 et à instaurer une pleine séparation entre infrastructure et exploitation (COM2013/25/CE).

Dans ce contexte évolutif, il nous semble intéressant d'éclairer les choix effectués par la Suisse, pays de longue tradition ferroviaire qui, bien que non membre de l'Union, se situe au cœur du réseau européen. En Suisse, une réforme ferroviaire d'ampleur a été récemment conduite, en partie inspirée par les propositions de l'Union européenne (ATT, 1999), mais en grande partie aussi spécifique. Sans avoir véritablement introduit de concurrence pour le trafic de passagers, de significatifs gains de performances ont été obtenus, tant en termes

de services aux voyageurs que de coûts pour les contribuables. Comment cela a-t-il été possible ? Peu de travaux de recherche se sont penchés sur ce sujet (Bovy,1992 ; Finger and Holterman, 2013 ; Maier-Gyomlay, 2013).

Cet article vise à décrire les transformations institutionnelles à l'œuvre en Suisse dans le système ferroviaire de voyageurs et à en éclairer les conséquences sur les jeux d'acteurs et sur les performances. Notre approche a reposé sur une investigation approfondie de la littérature académique, mais aussi officielle suisse, complétée par des échanges avec quelques acteurs du système de transport public suisse¹. Nous avons également eu abondamment recours aux statistiques ferroviaires nationales suisses et de l'UIC, ainsi qu'à de nombreuses publications et données de gestion des Chemins de fer fédéraux (CFF).

La réforme ferroviaire conduite en Suisse ouvre de nombreuses interrogations. Quelle en est la nature institutionnelle ? Quels sont les résultats obtenus ? Quels sont les leviers de la réussite ? Quels enseignements est-il possible de dégager de l'exemple suisse ? C'est à ces questions que nous consacrerons cet article.

2. Historique de la réforme des chemins de fer suisse : gouvernance *versus* concurrence

La réforme des chemins de fer suisse peut être présentée en distinguant trois étapes : en 1996, la « Révision de la loi fédérale sur les chemins de fer » (LCDF), que nous assimilerons à un processus de « régionalisation » et, en 1999, la « Réforme des chemins de fer 1 », plus globale, et depuis 2005, la « Réforme des chemins de fer 2 », encore partiellement en cours de discussion et de mise en œuvre (CER, 2011).

2.1 La première étape en 1996 : une réforme du trafic régional

La réforme ferroviaire suisse commence par une redéfinition des principes qui régissent le transport régional de passagers². Ainsi, en Suisse, la régionalisation ferroviaire constitue la première étape de la réforme des chemins de fer. Introduite par le LCDF du 24 mars 1995 et entrée en vigueur le 1er janvier 1996, elle est basée sur trois principes qui vont transformer les relations entre les entreprises ferroviaires et les administrations publiques (Genoud, 2000).

Le changement le plus important est connu, en Suisse, sous la dénomination de «principe de commande». Il correspond à l'instauration de contrat de type « net cost ». Les pouvoirs publics s'engagent à ne payer que pour les services convenus à l'avance (pour une ligne spécifique dans une période de temps définie et pour la fourniture de certains services déterminés) et pour le montant clairement établi par le contrat. Le montant de la compensation financière correspond uniquement au déficit prévu par le transporteur au début de la période. Ce contrat incite le concessionnaire à contrôler ses coûts et à augmenter ses recettes, puisque ses pertes éventuelles ne seront pas indemnisées *ex post*.

La deuxième nouveauté concerne les pouvoirs dévolus aux autorités cantonales. Auparavant, la Confédération fixait avec les CFF les conditions de base de l'offre de

¹ Nous citerons en particulier divers contacts auprès de l'OFS (Office fédéral de la statistique), de spécialistes du ferroviaire de l'EPFL, de responsables d'autorité de transport cantonale et des CFF. Nous tenons à souligner la grande facilité d'accès que les CFF nous ont autorisé à certaines parties de leur propre base de données.

² Par transport régional de passagers, nous entendons les trafics de voyageurs commandés par les cantons aux CFF ou à d'autres compagnies dites « privées » qui appartiennent en général majoritairement aux cantons. Le trafic national est commandé par la Confédération ; il est actuellement attribué aux CFF.

transport régional de passagers, et en assumait la charge financière. Les cantons n'étaient associés que pour présenter leurs requêtes en matière d'horaires et se positionnaient en tant que « quémandeurs » (Blumenthal, 1998). Cette réforme rend les cantons totalement responsables de l'organisation des services régionaux de transport sur leur propre territoire. Cependant, l'autonomie de décision des autorités cantonales reste supervisée par l'Office fédéral des transports (OFT). Ce dernier, garant de la coordination du trafic à l'échelle nationale, co-signe le contrat et verse directement aux opérateurs la compensation financière prévue.

Le troisième principe de la réforme ferroviaire consiste en la suppression du monopole des CFF pour les services ferroviaires régionaux. Cette disposition, sans doute la plus innovante, ouvre la possibilité de mettre plusieurs opérateurs en concurrence pour l'attribution d'un service de transport régional. Mais jusqu'à présent, la concurrence est inexistante, dans les transports ferroviaires locaux et régionaux. Les autorités cantonales ne sollicitent pas la procédure de concours et aucun fournisseur étranger ne s'est introduit dans ce marché (Finger and Genoud, 2004 ; Finger and Holterman, 2013). Il en va différemment pour le transport routier local et régional, où les procédures d'appel d'offre sont maintenant obligatoires.

Pour être vraiment complète, cette première étape de la réforme de la Suisse devait être accompagnée d'une transformation des CFF en une société bénéficiant d'une réelle autonomie de gestion. Ce sera l'objet principal de la seconde réforme ferroviaire.

2.2 La deuxième étape en 1999 : un nouveau cadre réglementaire harmonisé avec le droit européen

Une étape supplémentaire dans le processus de réforme ferroviaire a été réalisée avec la « Réforme des chemins de fer 1 » (LCDF, en date du 20 mars 1998) applicable à compter du 1er janvier 1999. Son objectif prioritaire était de transposer les principes de la directive 91/440/CEE³. En premier lieu, cette réforme a introduit une séparation entre les activités de transport et de gestion de l'infrastructure. Elle a également permis le libre accès au réseau ferroviaire à tout opérateur autorisé (essentiel pour la concurrence « sur le marché », déjà effective pour le fret en Suisse). Et enfin, elle a renouvelé de manière significative l'organisation et le modèle d'entreprise des CFF.

Un objectif majeur de cette réforme ferroviaire était d'extraire les CFF de la tutelle exercée par l'administration fédérale. Bien que demeurant propriété exclusive de la Confédération, sous forme de société anonyme publique, les CFF ont obtenu une réelle autonomie de gestion et une véritable indépendance à l'égard du pouvoir politique et administratif dont le principal canal d'influence s'exerce désormais au travers d'un contrat pluriannuel. C'est par ce contrat quadriennal que la Confédération fixe les orientations stratégiques des CFF, ainsi que ses objectifs opérationnels, commande les services attendus en matière de trafic de passagers et marchandises et d'infrastructure ferroviaire et, précise les contreparties en termes de contributions publiques. A l'occasion de ce changement de statut, la Confédération a également fait le choix de soulager les CFF de leurs dettes (NERA, 2004).

³ Cette réforme s'inscrit dans le cadre plus global d'une harmonisation partielle des droits du transport entre la Suisse et l'Union européenne, qui donnera lieu à un accord cadre dit ATT, Accord sur les transports terrestres de marchandises et de voyageurs par la route et par le rail. Cet accord signé le 21 juin 1999, objet d'une votation populaire en mai 2000, est entré en vigueur le 1er juin 2002.

Enfin, cette réforme s'est accompagnée d'une réorganisation des activités, réparties en quatre branches distinctes : les passagers, les marchandises, l'infrastructure et l'immobilier. Dans l'esprit de la réglementation européenne, les CFF ont aussi mis en œuvre la séparation des comptes et la séparation organique entre l'infrastructure ferroviaire et l'exploitation. Pris ensemble, ces dispositions ont offert un nouveau départ aux CFF, dans le marché ferroviaire européen, en voie de libéralisation.

Cette réforme des CFF a eu aussi de profondes implications sur la régulation du secteur et, en particulier, sur la nature des tâches confiées à l'Office fédéral des transports. Les missions des CFF, dites de « souveraineté », en conflit avec leur nouveau statut d'entreprise ferroviaire, ont été transférées à l'OFT.

2.3 La réforme ferroviaire 2 depuis 2005 : très controversée et inaboutie

En 2005, le gouvernement a présenté un nouveau paquet ferroviaire au Parlement, dit « Réforme ferroviaire 2 ». Son principal objectif était de mettre en œuvre dans le droit suisse le contenu du Premier et du Deuxième paquet ferroviaire de l'UE. Ce paquet législatif prévoyait diverses mesures touchant à de multiples sujets, tels que la façon de financer l'infrastructure ferroviaire, la façon d'établir une autorité de réglementation capable d'assurer une répartition équitable des sillons entre toutes les sociétés ferroviaires ou encore relatif à la sécurité dans les transports publics. Le Parlement a rejeté ce paquet législatif et a proposé au gouvernement de le scinder en différents projets de loi, plus ciblés (CER, 2011). Le gouvernement a alors cherché à introduire la Réforme des chemins de fer 2, par segments.

La première partie de cette réforme, relative à la réglementation du système ferroviaire, à la sécurité et à la période de commande dans le transport régional (qui d'annuelle est devenue biannuelle), est entrée en vigueur en 2010. Cette réforme comprend en particulier la loi sur le transport de voyageurs du 20 mars 2009, dit « LTV ». Elle sera complétée par l'ordonnance sur l'indemnisation du trafic régional de voyageurs (OIRTV) du 11 novembre 2009. La deuxième partie de la Réforme des chemins de fer 2, soumise à une consultation populaire en 2009, a été présentée au Parlement à partir de l'année 2011.

Nous observons, avec grand intérêt, que trois points de cette nouvelle phase de la réforme ferroviaire suisse sont particulièrement controversés : 1) l'importance accordée aux principes de la concurrence dans l'attribution des concessions dans le transport ferroviaire de passagers ; 2) les règles relatives au financement des infrastructures et, en particulier, celles qui régissent la part respective de la Confédération et des cantons ; et, 3) le choix de l'architecture optimale pour la gestion des infrastructures (Litra, 2008). Le système ferroviaire suisse est intégré verticalement, sur le modèle japonais. En Suisse, l'unicité du système ferroviaire est très généralement présentée comme une condition essentielle de ses performances exceptionnelles (Meier and Meyer, 2011).

En définitive, les évolutions de la législation des chemins de fer suisses expriment une réforme pragmatique, étape par étape, qui vise, au moins, quatre objectifs (OFT, 1998) : premièrement, inscrire la Suisse dans le nouveau paysage ferroviaire européen ; ensuite, accroître l'efficacité du transport ferroviaire, en augmentant considérablement la productivité et la rentabilité de l'exploitation, la qualité et la quantité des services offerts. Elle vise aussi à relever les défis posés par l'accroissement de la mobilité, en augmentant la part du rail. Elle prétend enfin améliorer le rapport coûts / avantages des subventions publiques.

Si le principe de la concurrence est acceptée, tant pour le trafic fret et trafic passager international, on ne peut manquer d'observer que, pour le trafic domestique (régional et

national), le « modèle suisse » diffère de la norme promue par la Commission européenne, fondée sur la libéralisation du marché et sur la concurrence entre les opérateurs. Spécifique sur un plan institutionnel, il s'apparente plus à une gouvernance particulière associant les pouvoirs publics, les entreprises ferroviaires (et de transport public en général) et les voyageurs, qu'à une refonte de la structure de marché, sur une base plus ouverte à la concurrence. Au final, l'architecture ferroviaire suisse s'apparente à un système « hybride » entre libéralisation et intégration (Finger and Holterman, 2013; Maier-Gyomlay, 2013), partiellement conforme au droit communautaire et à sa philosophie (Meier et Meyer, 2011).

3. Une réforme ferroviaire fructueuse pour les contribuables et les voyageurs

Deux résultats sont à mettre à l'actif de la réforme ferroviaire suisse du transport régional de passagers : la progression de l'efficacité dans l'utilisation des fonds publics et l'accroissement de la qualité et de l'offre de services pour les passagers du rail.

3.1 Plus d'efficacité dans l'utilisation des fonds publics

Le résultat le plus décisif, fruit attendu de la réforme, est l'inversion de la tendance à l'augmentation continue des indemnités publiques compensatoires pour le trafic régional (tableau 1). Les CFF ont réussi, avec un volume globalement constant de fond public, à augmenter régulièrement l'offre kilométrique et la fréquentation des voyageurs⁴.

Alors qu'au début des années nonante, les coûts non couverts du trafic régional étaient en forte croissance, avec 560 millions de CHF en 1990, 725 millions de CHF en 1993, depuis 1997, les indemnités publiques versées par la Confédération au titre du trafic régional ont diminué en valeur nominale et donc, plus encore en valeur réelle. Elles ont un peu augmenté depuis 2003 en valeur nominale, sans pour autant compromettre la sensible amélioration de l'efficacité des fonds publics. Pour un train-kilomètre offert, le gouvernement suisse devait payer 10,2 CHF en 2000, mais seulement 7,6 CHF en 2006 (tout comme en 2010) et légèrement plus en 2011, avec 7,7 CHF. Ainsi, l'amélioration de l'efficacité des indemnités publiques versées aux CFF au titre du transport ferroviaire régional est inhabituel, plus de 25 % depuis 2000 (tableau 1).

Le caractère exemplaire de cette performance se trouve renforcé par une comparaison avec la France, qui a mené sa régionalisation ferroviaire sur la même période. En France, les contributions publiques pour l'exploitation des services régionaux de voyageurs n'ont cessé d'augmenter, passant de 1 405 milliards d'euros en 2002 à 2 572 en 2011 (+ 83 % en valeur courante). Rapportés au train-kilomètre, en France, la collectivité a déboursé 9,45 euros en 2002 et 15,2 euros en 2011, soit une hausse de plus de 60 % (Crozet, Desmaris, 2011).

Tableau 1 Contributions publiques compensatoires versées aux CFF au titre du transport régional de voyageurs

	1993	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2011
Contributions régionales								

⁴ Une étude de la globalité des fonds publics (hors FTP) à destination du ferroviaire montre, depuis la réforme, une triple tendance caractéristique de la gouvernance suisse : 1) une quasi-stabilité de la totalité des contributions publiques autour de 3 milliards de CHF (en fait, + 350 millions de CHF entre 1995 et 2010) ; 2) une très forte augmentation des contributions en faveur de l'investissement dans le réseau, qui passent d'environ 200 millions à 1500 millions de CHF entre 1995 et 2010 ; 3) une sensible baisse des contributions courantes, tant d'indemnisation des trafics que d'exploitation de l'infrastructure (-950 millions de CHF entre 1995 et 2010, avec 1 680 millions de CHF en 2010).

En millions de CHF courants	725	546	507	522	552	571	556	577
Indice, base 100 en 2000	-	100,0	92,9	95,7	101,2	104,6	101,9	105,4
Contributions régionales / Train-km								
En CHF courants	N.A.	10,2	8,9	8,1	7,6	8,1	7,6	7,7
Indice, base 100 en 2002	N.A.	111,7	100,0	91,2	85,4	90,8	85,5	86,6

Source : Nos calculs à partir de divers *Rapports de gestion* des CFF.

3.2 Plus de qualité de services pour les passagers du rail

Le deuxième résultat de la réforme ferroviaire, particulièrement enviable, consiste en une amélioration significative de la qualité de service aux passagers du rail. La Suisse est traditionnellement connue comme le pays de l'excellence ferroviaire (Bovy, 1992; Pflieger, 2008; Duranton and *alii.*, 2012). L'intermodalité atteint un niveau inégalé ailleurs, reliant tous les éléments constitutifs du réseau de transport public suisse (Bovy, 1994 ; UTP, 2008). La fréquence des dessertes est la plus élevée du monde, plaçant la Suisse devant le Japon, avec plus de 94 trains par jour et par lignes (en comparaison avec 47 en Allemagne, 40 en Grande-Bretagne et seulement 30 en France - Litra, 2008). La ponctualité des circulations demeure à un niveau exceptionnellement élevé, proche de 90 % en 2011 (pourcentage de passagers qui arrivent à l'heure avec moins de 3 minutes de retard), avec un taux de correspondances réussies avoisinant les 97 % (SBB, 2012a).

La réforme des chemins de fer a conduit à deux autres résultats attrayants du point de vue du voyageur : l'augmentation de la vitesse commerciale et la croissance de l'offre de trains.

L'efficacité du transport ferroviaire de voyageurs exprimée en termes de gain de temps s'est accrue : la vitesse moyenne des voyages en trains a augmenté de façon substantielle, de plus de 23 %, passant de moins de 50 km / heure en moyenne en 1994 à plus de 61 km / heure en 2010, selon les données du micro-recensement (OFS, 2012). La vitesse des parcours en voiture est restée bien inférieure, autour de 37-38 km / heure, ne progressant quasiment pas. L'essentiel de ce gain de vitesse a été obtenu entre 1994 et 2005, consécutivement à la mise en œuvre du vaste programme d'investissement et de modernisation appelé « Rail 2000 » (Carron, 2004 ; Weibel, 2012). Rail 2000 a significativement amélioré l'attractivité du rail pour les passagers, en généralisant le cadencement (à la demi-heure en principe et au quart d'heure sur les lignes les plus fréquentées, aux heures de pointe) et en systématisant les correspondances entre le rail et les autres modes de transport (Torrego and Graffagnino, 2012). Cette meilleure performance du transport ferroviaire s'est aussi accompagnée d'un effet collatéral avantageux, un développement de l'usage du train, en comparaison avec la voiture. Alors que la distance journalière moyenne en train était de 4,2 km en 1994, elle est de 7,1 km en 2010, soit une hausse de 67 % (contre 12 % pour la voiture)⁵.

⁵ La méthode utilisée par le micro-recensement suisse diffère de celle de l'UIC. La méthodologie du micro-recensement divise le kilométrage moyen par habitant parcouru sur le territoire national par le rail par 365 jours. Pour l'UIC, la distance moyenne ferroviaire se calcule comme le rapport entre le nombre de voyageurs-kilomètres et le nombre de voyageurs transportés. Elle était de 49,5 kilomètre en Suisse en 2010.

Dernier facteur d'amélioration de la qualité, mais non des moindres, l'accroissement de l'offre de services. Mesurée en trains-kilomètres, l'offre totale des CFF pour les voyageurs s'est considérablement accrue, de 50,5 % depuis la réforme. Le volume de trains-kilomètres qui était de 90,3 millions en 1995 est passé à 136,0 millions en 2011. La progression de l'offre kilométrique était sensiblement plus faible avant la réforme, avec 35,0 % entre 1980 et 1995. Cette progression de l'offre se retrouve tant pour le trafic national que régional. Pour le seul transport régional (y compris par bus), entre 2000 et 2011, l'offre kilométrique est passée de 51,4 millions de trains-kilomètres à 76,9 millions, soit un accroissement de 49,6 % au total ou une progression de 3,7 % en moyenne annuelle (SBB, 2012a).

4. Les leviers de la réussite : un jeu d'acteurs « gagnant-gagnant » impulsé par les pouvoirs publics

Les gains de performance ferroviaire obtenus en Suisse nous semblent relever principalement de la nature de la gouvernance publique qui tend à fédérer l'ensemble des acteurs du système ferroviaire, à savoir les pouvoirs publics, les opérateurs ferroviaires et la population.

4.1 La première clé du succès : une gouvernance publique en faveur d'une mobilité soutenable centrée sur le système ferroviaire

La raison principale des succès de la réforme ferroviaire suisse tient à une gouvernance publique très spécifique qui vise à promouvoir un système de mobilité durable centré sur rail. Nous en éclairerons trois caractéristiques.

4.1.1 Un choix collectif en faveur du transport ferroviaire basé sur un niveau élevé d'investissement dans les infrastructures

La Suisse se distingue par un choix collectif affirmé et renouvelé en faveur du transport ferroviaire, qui se traduit par une continuité d'investissements importants (ECMT, 1999 ; Keseljevic et *ali.*, 2001 ; Carron, 2004 ; ITF, 2013). Après avoir privilégié la route, la politique suisse des transports connaît une rupture en faveur du rail à partir du milieu des années 1980, suite à d'intenses débats publics et à plusieurs consultations populaires. Le premier grand programme d'investissement, dit Rail 2000, approuvé par votation en décembre 1987, sera engagé en 1994 et achevé en 2004. Visant à augmenter les fréquences, les vitesses et la capacité des lignes, ainsi que la qualité des correspondances, Rail 2000 a conduit à une modernisation en profondeur du transport ferroviaire de passagers, placé au centre du réseau de transport public suisse. Rail 2000 sera ensuite complété par un deuxième programme d'investissement ferroviaire baptisé « ZEB », dont la réalisation débutée en 2004 doit s'échelonner jusqu'en 2022. En complément, un troisième programme, plus controversé, vise à créer de nouvelles lignes ferroviaires alpines, les NLFA, par le percement de deux nouveaux tunnels (du Gothard et du Lötschberg) pour être en mesure de transporter des marchandises de manière plus écologique en Suisse. Un dernier élément concerne la connexion de la Suisse avec le réseau de grande vitesse ferroviaire européen. Au total, avec ces grands projets ferroviaires (GPF), ce sont plus de 30 milliards de francs d'investissement (au prix de 1995) répartis sur environ 30 ans (OECD, 2006).

Deux chiffres illustrent la nette priorité donnée depuis lors au transport ferroviaire en Suisse. En 2011, le gouvernement fédéral a investi 4,6 milliards de francs suisses pour la route contre 3,9 milliards de CHF dans le rail (Litra, 2013). En 1990, le rapport était de 3,7 milliards de francs suisses pour la route contre à peine 2 milliards pour le rail. Ce choix collectif se

reflète également dans le niveau des investissements ferroviaires par habitant : 82 CHF en 1980, 291 CHF en 1990, 405 CHF en 2000 et 495 CHF en 2011, soit une multiplication par 6 en 30 ans en valeur courante.

Cet effort renouvelé d'investissement dans le ferroviaire se traduit évidemment par un coût élevé pour la Collectivité en termes de subventions publiques (Dehornoy, 2012 ; ITF, 2013).

4.1.2 Une implication croissante des collectivités territoriales dans la décision et le financement

La réforme des chemins de fer suisses comprend un processus de décentralisation qui se manifeste de deux manières : une pleine responsabilité des cantons dans la décision en matière de services, notamment pour la consistance de l'offre, d'une part, et, en retour, une prise en charge de ce service par les finances publiques locales. Le contrat est librement négocié entre les deux parties, à savoir le canton et l'entreprise ferroviaire. Dans la pratique, l'entreprise ferroviaire soumet au canton une offre pour les services publics demandés. Si le montant de la l'indemnité compensatrice est librement négocié entre les parties, le contrat doit être approuvé par l'Office fédéral des transports (Weibel, 2005).

Depuis 2004, les relations financières entre la Confédération et les cantons sont régies par de nouvelles règles, la nouvelle péréquation financière (NPF). Ce cadre financier a conduit à rendre plus difficile l'accès aux fonds fédéraux et à limiter la part assumée par la Confédération en matière de financement du trafic régional de voyageurs (art. 6 de l'OIRTV du 11 novembre 2009). La part de la Confédération qui était encore en 2003, en moyenne nationale, de 65 % des contributions versées au titre du trafic régional (OFS, 2004) a rejoint le seuil de 50 % prévu par la loi (OFS, 2011). A la fin de l'année 2010, le Conseil fédéral a tenté de restreindre davantage sa contribution, en proposant d'augmenter le seuil de trafic minimal ouvrant droit à l'indemnisation du transport régional, le passant de 32 à 100 passagers par ligne et par jour. Un accord a finalement été obtenu, posant un seuil minimal de couverture des frais par les recettes qui conditionne la participation financière de la Confédération. Ce seuil est aujourd'hui de 20 % (art. 4 de la Directive TRV du 10 décembre 2010).

4.1.3 Une gouvernance d'entreprise des CFF incitative et responsabilisante

La profonde transformation des relations entre les CFF et leur actionnaire, la Confédération, semble être un facteur clé, trop rarement souligné, des succès rencontrés par la réforme ferroviaire suisse (Peschelt, 2010). Deux aspects de la gouvernance des CFF par les pouvoirs publics helvétiques méritent d'être soulignés : la fixation d'objectifs stratégiques clairs, précis, exigeants et strictement contrôlés et l'imposition d'une contrainte financière drastique à l'opérateur ferroviaire.

Le premier terme de cette gouvernance d'entreprise réside dans le véritable pilotage stratégique de la compagnie ferroviaire nationale par son actionnaire. L'activité des CFF est inscrite dans un contrat quadriennal, appelé « Convention sur les prestations ». L'on relèvera le haut niveau d'exigence de l'actionnaire par rapport à l'opérateur historique en termes d'amélioration constante de la qualité de services et de gains d'efficacité dans l'utilisation des fonds publics. Des objectifs précis de satisfaction du client, de ponctualité et de sécurité et, plus généralement, de haut niveau de service sont assignés, associés à des gains de productivité. De bons résultats financiers sont aussi attendus, dans chaque domaine d'activité, afin de fournir une base saine à toute l'entreprise et un résultat équilibré, à moyen terme. En contrepartie, la convention prévoit un plafond pour les contributions publiques

accordées, tant pour l'infrastructure que pour les services d'exploitation. Nous soulignerons la constance des pouvoirs publics, en Suisse : les engagements financiers envers les CFF ayant été très largement honorés depuis la réforme. Cette observation rejoint un autre facteur relevé par E. Calthrop (Weibel, 2005), l'exceptionnelle stabilité des responsables en place, tant du côté du Ministère des transports que de la Direction des CFF. Nous sommes également frappés par la finesse du *reporting* périodique (mensuel et annuel) prévu par la Convention, à partir d'une batterie d'indicateurs reposant parfois sur des valeurs-seuils valant objectif. Le rapport annuel de gestion des CFF est un modèle du genre, précis, exhaustif et solidement argumenté⁶.

Le deuxième terme de cette gouvernance d'entreprise originale, initiée par les pouvoirs publics, s'est traduit par une contrainte financière absolue imposée aux CFF. La stratégie explicite de la Confédération, maintenue sur la durée, convention après convention, est de stabiliser en valeur réelle les fonds publics alloués aux CFF, tout en accroissant les exigences en termes de résultats à atteindre (tableau 2). La logique ici est clairement de « faire plus avec moins de moyens ».

Tableau 2 Evolution du plafond de dépenses au profit des CFF

Conventions sur les prestations	Montant global (millions de CHF courants)	Moyenne annuelle (millions de CHF courants)	Base 100, moyenne annuelle 1999-2002
1999-2002	5 840	1 460	100,0
2003-2007	6 020 (5 602) (a)	1 505 (1 400) (a)	103,1
2007-2010	5 880	1 470	100,7
2011-2012	3 322	1 661	113,8
2013-2016	6 624	1 656	113,4

Source : Litra (2011a), Doku ; Convention sur les prestations entre la Confédération et les CFF 2011-2012 et 2013-2016.

(a) Après réduction suite à des programmes d'économies.

Pour le transport régional, nous avons précédemment relevé combien la réforme avait su, par l'introduction du contrat « net cost », obtenir une stabilisation des contributions publiques et même de considérables gains d'efficacité (tableau 1). Quant au trafic longue distance, suite à la réforme, il doit être autonome sur le plan financier. Les recettes générées par les droits exclusifs, accordés par les pouvoirs publics, doivent être suffisantes pour couvrir les coûts d'exploitation de l'entreprise ferroviaire sur ce trafic.

Face à ce cadre budgétaire de plus en plus exigeant, les CFF ont été tenus à des mesures drastiques et systématiques d'économies et à la recherche tous azimuts de recettes nouvelles. Cette priorité se trouve renforcée par la progression des attentes de la Confédération en termes de missions à réaliser et par la priorité absolue donnée au maintien de la qualité de l'infrastructure.

⁶ Nous suggérons au lecteur de comparer les rapports d'activité et les rapports financiers des CFF et de la SNCF. Difficile, par exemple, dans le cas de la SNCF d'avoir une vision longue des variables présentées (peu nombreuses) ou des détails opérationnels sur chaque segment de l'activité.

4.2 La seconde clé du succès : un opérateur historique capable de considérables gains de productivité et de profondes innovations organisationnelles

Les réformes des chemins de fer en Suisse ont rapidement conduit à un bouleversement de la nature et des finalités de la gestion des CFF. Au-delà du changement de statut juridique, qui a induit une autonomie et une responsabilisation plus grande, la réforme s'est accompagnée d'une réorientation stratégique autour de deux axes : mettre la recherche de l'efficacité productive au cœur des pratiques opérationnelles et placer les clients au centre de l'activité (Genoud, 2000). Les buts visés sont explicitement une maîtrise systématique des coûts opérationnels de production et une dynamisation tous azimuts des recettes.

4.2.1 Rechercher et obtenir de significatifs gains de productivité

Les CFF doivent croître tout en réduisant leurs coûts. Ce double message est véritablement devenu le cœur des pratiques opérationnelles des CFF depuis la réforme. Mesurés par la productivité apparente du travail, les gains obtenus sont considérables : un doublement entre 1995 et 2010, freiné légèrement par l'impact de la crise sur les trafics, du fret en particulier (tableau 3). Ce choc de productivité marque une rupture par rapport à la tendance antérieure, avec une croissance annuelle moyenne de la productivité du travail aux CFF de 4,3 % depuis la réforme, pour une progression, certes, mais plus faible, d'à peine 2,1 % entre 1980 et 1995. Ces gains d'efficacité productive sont d'autant plus remarquables qu'ils reposent, en Suisse, à la différence de nombreuses autres compagnies ferroviaires européennes (Desmaris, 2010), davantage sur un développement sensible du trafic de voyageurs et de fret que sur une contraction des effectifs du personnel (respectivement, 51,6 % et 51,4 % pour -22,9 %, entre 1995 et 2011) (tableau 3).

Une analyse comparative, sur la base d'un échantillon composé des six principales compagnies ferroviaires européennes⁷, montre que ce choc de productivité tend à repositionner les CFF parmi les compagnies européennes les plus productives. Alors que dans les années 1970 et 1980, les CFF faisaient partie des compagnies ferroviaires européennes enregistrant le niveau de productivité du travail le plus élevé, ils avaient été progressivement rattrapés, puis parfois dépassés (Friebel et al., 2003).

Tableau 3 Evolution du trafic, des effectifs et de la productivité des CFF

	1980	1995	2000	2005	2010	2011	Variation en %	
							1980-1995	1995-2011
Voyageurs-km en millions (1)	9 167	11 712	12 835	13 830	17 513	17 749	+27,8	+51,6
Tonnes-km en millions (2)	7 220	8 156	10 658	8 571	13 111	12 346	+13,0	+51,4

⁷ Nos calculs à partir des données de l'UIC sur un échantillon constitué de 6 pays : Allemagne, Espagne, France, Italie, Royaume-Uni et Suisse. Les CFF qui, du point de vue de la productivité apparente du travail, étaient au premier rang en 1970, 1980 et 1985, au troisième rang en 1995, sont deuxième après la RENFE en 2010.

Personnel (3)	38 367	33 529	28 272	25 943	25 356	25 840	-12,6	-22,9
Productivité du travail - millions d'unités de trafic (4)	0,43	0,59	0,83	0,86	1,21	1,16	+38,7	+96,6

Source : Nos calculs à partir des Statistiques chronologiques des chemins de fer 1970-2009 (UIC, 2010), de la Statistique Internationale des Chemins de Fer 2010 (UIC, 2011) et SBB (2012a).

NB : (4) = (1) + (2) / (3). Nous supposons qu'un voyageur-kilomètre équivaut à une tonne-kilomètre.

Cette tendance à la hausse de la productivité du travail n'est pas le fruit du hasard. Elle résulte de la politique systématique de recherche d'efficacité et de productivité engagée par les CFF dans tous les domaines, dans le but de répondre aux contraintes de financement et aux objectifs imposés par la Confédération, son actionnaire. Cette tendance se prolonge et s'inscrit dans une politique globale, sans cesse réaffirmée et renouvelée, de maîtrise des coûts opérationnels.

Dans le domaine du transport de voyageurs, des économies ont été obtenues de plusieurs manières, notamment par la suppression du contrôle à bord des billets introduite dès 1994 et généralisée à compter de juin 1996 (Blumenthal, 1998). Certaines petites gares ou haltes ont aussi été supprimées ou ont vu leurs horaires d'ouverture réduits.

Pour faire face à la raréfaction des subventions fédérales à destination du trafic régional, les CFF ont également riposté en déployant une stratégie de partenariat, avec des compagnies ferroviaires privées bien implantées au niveau local. Les doublons dans les secteurs de l'entretien, du marketing, de la gestion et de la vente furent réduits, avec pour conséquence un accroissement de la productivité, sans nuire pour autant à la performance du service.

4.2.2 Augmenter les revenus de la compagnie ferroviaire

Deuxième axe des mutations managériales, impulsées par la réforme ferroviaire, placer les clients au centre de l'activité des CFF. Dans une optique « gagnant-gagnant », cette stratégie ambitionne à la fois d'améliorer la qualité du service et d'augmenter les recettes de la compagnie ferroviaire. Les résultats sont au rendez-vous.

Une lecture du compte d'exploitation des CFF à dix ans d'intervalle confirme les effets positifs de cette stratégie sur les recettes (SBB, 2012a). Ainsi, entre l'exercice 2002 et celui de 2011, alors que les recettes de trafics voyageurs ont augmenté de 52 %, le total des concours des pouvoirs publics aux CFF n'a progressé que de 20 %. Au total sur cette période, les produits d'exploitation ont suivi une hausse de 26 %, bien supérieure à celle des charges d'exploitation, de 22 % (et de seulement 18 % pour la masse salariale). Il en a résulté une amélioration du résultat d'exploitation, qui de 194 millions de CHF en 2002 est passé à 530 millions de CHF (en valeur courante).

Un autre facteur nous semble particulièrement déterminant dans la réussite de la stratégie de dynamisation des recettes des CFF : la valorisation de ses actifs immobiliers, centrés autour des gares. Le groupe CFF est en effet un des acteurs majeurs du marché immobilier en Suisse, avec 800 gares, 3 500 immeubles, 4 000 terrains, d'une valeur comptable de près de 4 milliards de francs suisses, pour un chiffre d'affaires annuel de plus de 600 millions de francs en 2011. En 2003, les CFF ont dissocié leur portefeuille immobilier de l'infrastructure pour en faire une unité d'affaires autonome au sein des CFF. Gérée comme un pôle de développement, cette nouvelle unité d'affaires apporte désormais une contribution essentielle, tant au succès de la politique de mobilité intégrée et à l'offre de prestations destinées à la clientèle des CFF, qu'à l'équilibre financier global de la compagnie ferroviaire

(tableau 4). Immobilier se présente comme le tout premier poste de rentabilité des CFF, loin devant les activités de transport, quelle que soit l'année. Ainsi en 2011, les activités de transporteur des CFF (voyageurs et fret) n'ont dégagé une rentabilité que de 168,0 millions de CHF contre 182,5 millions de CHF pour Immobilier (tableau 4).

La présentation comptable des résultats des CFF dissimule l'importance stratégique réelle d'Immobilier, en raison de prélèvements internes sur cette branche au profit de deux autres branches du groupe (tableau 4). Chaque année, le bénéfice réalisé par « Immobilier » est sollicité, d'une part, au titre du remboursement du prêt accordé par la Confédération pour l'assainissement de la Caisse de pensions des CFF et, d'autre part, pour financer la branche Infrastructure (pour respectivement 182,5 et 150,0 millions de CHF en 2011).

Tableau 4 Résultats du groupe CFF par segment d'activité (en millions de CHF)

	2002	2003	2004	2005	2006	2008	2011
Trafic de voyageurs	113,7	93,4	152,2	78,6	193,7	276,8	213,9
Trafic marchandises	-96,1	-33,1	-2,8	-165,7	-37,3	-29,9	-45,9
Infrastructure	106,5	0,3	43,7	17,4	91,8	30,4	72,4
Immobilier(a)	-	-4,6	15,2	21,0	27,8	3,3	2,4
<i>Immobilier avant versement d'indemnités (b)</i>	-	152,1	184,6	219,6	229,8	291,6	182,5
Unités centrales (c)	-136,4	-34,3	-164,2	-123,2	-20,5	68,8	96
Elimination intersociétés	-	3,2	-1,4	5,6	4	-4,6	0,0
Bénéfice du groupe	-12,0	24,9	42,6	-166,3	259,4	345,0	338,7

Source : Nos calculs d'après divers Rapports de gestion des CFF.

- (a) Après paiement des intérêts et mensualités de remboursement du prêt accordé pour l'assainissement de la Caisse de pensions CFF et versements des indemnités compensatoires à Infrastructure.
- (b) Rajouté par nous pour comparaison. Ne pas prendre en compte dans le calcul du total du tableau, « Bénéfice du groupe ».
- (c) Les unités centrales ont en charge les fonctions transversales au profit de l'ensemble des autres unités du groupe CFF, telles que la fonction financière, de gestion des ressources humaines, informatique et de communication interne et externe.

Ainsi, face à un contexte exigeant, les CFF se sont révélés particulièrement réactifs, innovants et efficaces.

Ils ont plutôt correctement maîtrisé l'évolution de leurs coûts de production, notamment par l'obtention de significatifs gains de productivité du travail. Appuyés par des politiques volontaristes en faveur du rail, ils ont également su dynamiser leurs recettes, tant dans le domaine du transport ferroviaire que par une stratégie active, à la japonaise, de valorisation patrimoniale centrée sur le potentiel des gares. Par cette double stratégie et du fait des contributions publiques au secteur ferroviaire (en particulier d'investissement dans le

réseau)⁸, les CFF sont devenus une entreprise bénéficiaire, ce qui constitue une des réussites majeures de la réforme.

4.3 La troisième clé du succès : le soutien des consommateurs et des citoyens

Après soixante ans de progression continue de la voiture particulière, les transports publics regagnent du terrain depuis une dizaine d'années, en grande partie du fait des parts de marché voyageurs reprises par le rail.

4.3.1 Une progression exceptionnellement soutenue du trafic de voyageurs

La réforme ferroviaire, et notamment la régionalisation, marque le point de départ d'un renouveau de l'engouement des Suisses à l'égard de leur chemin de fer. Avec la réforme, la progression du nombre de voyageurs transportés par les CFF s'accélère fortement, tout comme celui des voyageurs-kilomètres (tableau 5).

Tableau 5 Trafic de voyageurs des CFF

	1980	1995	2011	Variation (%) 1980-1995 (a)	Variation (%) 1995-2011 (a)
Voyageurs-km en milliards	9,2	11,7	17,7	+27,2 (+1,5)	+51,3 (+2,6)
Voyageurs en millions	216,3	253,2	356,6	+17,1 (+1,0)	+40,8 (+2,2)
Trains-km en milliards	66,9	90,4	136,0	+35,1 (+1,9)	+50,4 (+2,6)

Source : Nos calculs à partir des Statistiques chronologiques des chemins de fer (UIC, 2010) et UIC (2011).

(a) Entre parenthèses, taux de variation annuelle moyen.

Rail 2000 est un véritable succès (Leuenberg, 2010 ; Finger and Holterman, 2013; Weibel, 2012). Le trafic régional suit une évolution du même ordre que le trafic global suisse et maintient sa part à 25 % du trafic total des CFF exprimé en passagers-kilomètres.

Il faut noter que la part modale des transports publics, qui après avoir déclinée constamment depuis les années cinquante au profit de la voiture particulière, connaît un renouveau en Suisse : elle est passée d'un minimum de 21,1 % en 2000 à 25,5 % en 2010. Les deux-tiers de ce gain s'expliquent par la progression du rail. Sa part modale, calculé en termes de nombre de voyageurs, est passée de 11,1 % en 2000 à 13,9 % (Litra, 2013).

Cette progression du trafic de voyageurs s'avère être la plus soutenue d'Europe, après celle du Royaume-Uni, alors que la Suisse est déjà, et de très loin, le pays où l'usage du train est le plus répandu au monde⁹. En 2010, avec une moyenne de 2 258 km par habitant, la Suisse se positionne même devant le Japon, l'autre pays de l'excellence ferroviaire (1 910 km), et surtout loin devant la France (1 320 km), l'Allemagne (961 km) ou le Royaume-Uni (887 km) (Litra, 2011b). Plus encore, la Suisse a conforté sa position de leader dans l'usage du rail, puisqu'au début des réformes, les Suisses ne parcouraient « seulement » que 1 670 km en

⁸ Certains voient aussi dans ces bons résultats de la compagnie ferroviaire nationale suisse la conséquence favorable de faibles coûts de transaction obtenus en raison de son intégration verticale (Merkert and *alii.*, 2012).

⁹ Cette mobilité ferroviaire record tient à plusieurs facteurs favorables, géographiques, historiques et politiques. Géographiques, en raison d'une morphologie montagneuse poussant à une forte concentration de la population dans les vallées, mais aussi du fait d'un réseau de villes moyennes reliées par un important trafic régional. Historique, la Suisse épargnée par les guerres a su conserver son patrimoine ferroviaire. Politique enfin, par le développement d'un fort mouvement environnementaliste.

train chaque année. Aucun pays n'a connu une telle progression. Ce résultat est d'autant plus remarquable, qu'en Suisse, à la différence de la France où l'essentiel des parcours se font sur de longues distances (TGV), le trafic extrêmement élevé est d'abord le fait d'une utilisation fréquente du ferroviaire, pour de courtes distances. Ainsi, alors qu'un Suisse prend en moyenne 50 fois le train par habitant et par an, un Allemand 24 fois, un Britannique 22 fois et un Français 17 fois (Litra, 2011b).

4.3.2 Satisfaction des voyageurs et adhésion citoyenne

La satisfaction exprimée par les voyageurs et l'adhésion citoyenne aux réformes ferroviaires conduites par la Confédération sont des éléments importants de la dynamique de succès.

Nous relèverons tout d'abord combien la satisfaction des voyageurs est un objectif central visé par la réforme ferroviaire suisse. Les CFF, eux aussi, font de cette satisfaction le tout premier critère de réussite de leur entreprise (SBB, 2012b) et témoignent d'une grande transparence sur ce sujet. La mesure de satisfaction de la clientèle donne lieu à un suivi régulier conduit à partir d'une méthodologie multicritère sur un large échantillon d'usagers (SBB, 2012b). Déjà élevée avant la réforme ferroviaire, celle-ci a eu un impact favorable sur la satisfaction globale qui, aujourd'hui, tous critères confondus, est d'environ 75 % (SBB, 2012b). Toutefois, la croissance soutenue du trafic et les pics de saturation qui en résultent, associée aux économies drastiques imposées par la Confédération à l'opérateur ferroviaire historique, transforment en défi le maintien de la satisfaction à son niveau actuel.

Un autre indice pertinent de cette satisfaction de la clientèle est sa fidélité. Suite à de fortes pressions du Conseil fédéral visant à promouvoir l'usage du train, les CFF se sont résolus à une politique tarifaire avantageuse pour les abonnés du rail. Ainsi, dès 1987, le prix de l'abonnement demi-tarif a été fortement réduit (de 360 CHF à 100 CHF). Il en résulta une spectaculaire augmentation du nombre d'abonnés, 660 000 en 1984, un peu plus de 2 millions en 1987 et 2,3 millions en 2011 (SBB, 2012a). Inscrit dans une politique volontariste, l'abonnement général a suivi une progression plus spectaculaire encore : marginal dans les années 1990, avec 25 000 abonnés, il concerne en 2011 plus de 430 000 abonnés. Actuellement, 2,8 millions de Suisses disposent d'un abonnement aux CFF (sur 6,3 millions d'habitants de plus de 20 ans).

Difficile enfin, de ne pas évoquer l'importance de l'attachement exprimé par les citoyens helvétiques envers leur système ferroviaire et la politique conduite en leur nom. Chacune des grandes étapes de la politique suisse des transports donne lieu à une votation populaire (*referendum*). Ce fut le cas par exemple pour l'initiative des Alpes, Rail 2000, le fonds de financement des projets d'infrastructure des transports publics (dit Fonds FTP) et pour les grands projets ferroviaires (GPF).

Au total, la réussite de la réforme du transport ferroviaire régional suisse est donc explicable. Elle tient aux dynamiques particulières impulsées par les pouvoirs publics envers les trois acteurs du système ferroviaire.

5. Conclusion

La réforme du transport ferroviaire de voyageurs en Suisse répond à un schéma institutionnel particulier et semble avoir atteint les objectifs assignés. Se voulant inspirée par les réformes menées sous l'impulsion de la Commission européenne, la réforme ferroviaire suisse est, à l'analyse, pourtant particulière (Boodoo, 2002 ; Finger and Holterman, 2013; Maier-Gyomlay, 2013). En matière de transport régional, la réforme a tenu à mettre ce

service sous la responsabilité des cantons et à l'inscrire dans une contractualisation de type « net cost ». Bien que la réforme ait mis fin au monopole des CFF sur le trafic régional, l'on observe une absence totale de concurrence ; la procédure d'appel d'offres n'étant pas sollicitée par les cantons. Si la réforme a profondément renouvelé l'organisation et le management de l'opérateur ferroviaire historique, les CFF, elle n'a pas modifié le paysage ferroviaire suisse, qui composé de nombreux opérateurs dits privés, intégrés verticalement, complètent le réseau des CFF. Les résultats obtenus sont conformes aux objectifs visés par la réforme : accroître l'efficacité et l'efficace des fonds publics et redresser la part modale du rail, et des transports publics en général. La stabilisation des indemnités publiques versées aux CFF au titre du transport régional, associée à une forte augmentation de l'offre et du trafic, constitue une réussite emblématique et enviable. L'accroissement de la part modale du rail doit beaucoup à l'amélioration de l'offre et de la qualité des services ferroviaires. Avec Rail 2000, les dessertes sont plus nombreuses, les horaires cadencés, plus lisibles, les temps de parcours plus faibles, les prix des abonnements maîtrisés et l'intermodalité, déjà très élevée, encore renforcée. Après les pouvoirs publics et les contribuables, les usagers des transports collectifs, et du rail en particulier, sont donc les deuxièmes « gagnants » de la réforme.

Les résultats obtenus sont dus, pour l'essentiel, à la nature de la gouvernance publique et à son impact sur le jeu des acteurs. En Suisse, les pouvoirs publics ont manifestement fait le choix d'améliorer l'efficacité et l'efficace du système ferroviaire en imposant une forme originale de gouvernance, plutôt que de le soumettre aux forces de la concurrence (Finger et Genoud, 2004). La réforme ferroviaire suisse a imposé une « contrainte de performance » à l'opérateur ferroviaire historique et, plus globalement, à l'ensemble des entreprises de transport public. Le trafic régional de voyageurs constitue un cas exemplaire de ce type de gouvernance : absence totale de concurrence sur et pour le marché et, pourtant, d'importants gains d'efficacité et d'efficace. La concurrence n'est cependant pas totalement absente. La coexistence, au côté des CFF, de nombreux autres chemins de fer permet aux autorités (OFT) de faire du benchmark et d'entretenir une saine émulation entre les réseaux (Wolff, 2011). La concurrence par comparaison (Shleifer, 1985 ; Auriol, 2000 ; Bouf et Lévêque, 2006) est donc possible en Suisse.

Il importe de nous interroger sur la durabilité de cette dynamique. La recherche constante de gains de productivité et d'économies donne lieu à des critiques et rencontre déjà des limites. Certains (Nahrath et al., 2008) redoutent les effets sur la durabilité du système ferroviaire, tant d'un point de vue technique (le désinvestissement limite le développement futur du trafic et la robustesse de l'exploitation), que social (diverses économies compliquent l'usage du service pour certaines catégories de populations). La hausse soutenue des trafics, plus importante que prévue, associée à un niveau d'utilisation du réseau déjà très élevé, implique d'importants besoins d'entretien de l'infrastructure, difficiles à financer dans un contexte d'argent public rare (Leuenberg, 2010). La légère remontée des contributions publiques en faveur du transport régional montre aussi les limites de la quête d'efficace des fonds publics (tableau 1, *supra*).

L'excellence ferroviaire suisse a aussi un coût qu'il importe de rappeler : un coût financier, un coût politique et même un coût managérial. En tout premier lieu, l'excellence ferroviaire implique un effort financier considérable des contribuables (Masse, 1991), sans équivalent ailleurs (Prud'homme, 2009, Dehornoy, 2012). Une production ferroviaire de qualité suppose des investissements considérables et continus (ECMT, 1999 ; ITF, 2013). Si la Suisse a su développer des mécanismes de financement astucieux et pérennes, basés sur des

ressources dédiées (NERA, 2004), le contexte actuel d'argent public rare et de croissance économique ralentie font de la question du financement un véritable défi, en Suisse, comme ailleurs (Leuenberger, 2010). Un coût politique ensuite. La recherche de l'excellence ferroviaire suppose une implication soutenue et constante des pouvoirs publics en tant que « grand assembleur » du système de transport public. En Suisse, la puissance publique (OFT) définit et conduit une politique de transport basée sur une coordination étroite de tous les modes et sur une programmation, sur longue période, des objectifs et des actions attendues. Un coût managérial enfin. Actionnaire unique des CFF, les pouvoirs publics assument pleinement leur rôle de propriétaire en leur assignant des objectifs stratégiques exigeants, partagés et contractualisés et, en en acceptent le prix.

Quoiqu'il en soit, la réforme ferroviaire suisse mériterait davantage de considération et d'approfondissements, afin de mieux en percevoir ses succès, ses limites, mais aussi les leçons possibles pour les décideurs en Europe. Un examen attentif de ses particularités montrerait, probablement, combien sa transférabilité à d'autres contextes nationaux ne sera pas chose facile. "En matière ferroviaire, les évolutions sont lentes, graduelles et fortement dépendantes de logiques de sentier. Ce qui n'exclue pas cependant la possibilité de quelques inflexions."

Bibliographie

Auriol E., 2000. La concurrence par comparaison : un point de vue normatif. *Revue Economique*, 51, 621-634.

ATT (Accord sur les transports terrestres), 1999. Agreement between the Swiss Confederation and the European Community on the Carriage of Goods and Passengers by rail and road. RS 0.740.72.

Blumenthal P., 1998. Trafic voyageurs régional (TRV) : évolution et perspectives aux CFF. *Rail international*, 29/4, 2-7.

Boodoo A., 2002. An International Comparison of Railway Organizational and Planning Frameworks. *Proceedings of the Universities' Transport Studies Group Conference*, vol. 3, Napier University, Edinburgh.

Bouf D., Lévêque J., 2006. Yardstick competition for infrastructure services. In: ECMT, OECD, *Transport services: the limits of (de)regulation*, OECD Press, Paris, pp. 63-108.

Bovy P.H., 1992. Le modèle ferroviaire suisse : un modèle à suivre ?. *Les Cahiers scientifiques du transport*, 25, 47-66.

Bovy P.H., 1994. L'expérience suisse de l'intermodalité. *Transports*, 365, 187-194.

Carron N., 2004. La politique ferroviaire dans le cadre de la politique générale des transports en Suisse. *Rail International*, 17-29.

CER, 2011. *New Reforming Railways – Learning from Experience*. Brussels.

CER, 2012. *EVES-Rail - Economic effects of Vertical Separation In the railway sector*. Full report. Amsterdam.

Crozet Y., Desmaris C., 2011. Le transport ferroviaire régional de voyageurs : un processus collectif d'apprentissage, *Recherche Transports Sécurité*, 27/3, 143-162.

Crozet Y., Nash C., Preston J., 2012. Beyond the quiet life of a natural monopoly: Regulatory challenges ahead for Europe's rail sector. Policy paper. CERRE. Brussels.

Dehornoy J., 2012. Les contributions publiques au secteur ferroviaire dans cinq pays d'Europe. *Revue Générale des Chemins de Fer*, 217, juin, 6-18.

Desmaris C., 2010. Le transport ferroviaire régional de voyageurs en France : à la lumière de la théorie néo-institutionnaliste et des comptes de surplus, Thèse de doctorat de sciences économiques, Université de Lyon.

Duranton S. et alii. 2012, The 2012 European Railway Performance index: Understanding what drives high performance by European railways. Boston Consulting Group. September 2012.

EC, Directive 91/440 of the Council of 29 July 1991 on the development of the Community's railways, OJ L 23, 24/08/1991.

EC, COM2013/25. The fourth railway package – completing the single European railway area to foster european competitiveness and growth, Brussels.

ECMT, 1998. Rail restructuring in Europe. Paris, OECD.

ECMT, 1999. Investment in transport infrastructure 1985-1995. Paris, OECD.

ECMT 2007. Railway accounts for effective regulation, Paris, OECD.

Federal Law of 20 December 1957 relating to railways (LCdF). RS 742.101

Federal Law of 24 march 1995 relating to railways. RS 742.101.

Federal Law of 20 march 1998 on federal railway (LCdF). RS 742.31.

Federal Law of 20 march 2009 relating to the passengers transport (LTV). RS 754.1.

Finger M., Genoud C., 2004. Concurrence dans les chemins de fer : une chimère ?, Lausanne, EPFL, MIR.

Finger M., Holterman M., 2013. Incentive-based Governance of the Swiss Railway Sector. Florence School of Regulation, Firenze.

Friebel G., Ivaldi M., Vibes C., 2003. Railway (de) regulation: a European efficiency comparison. IDEI report no 3 on passenger rail transport, University of Toulouse.

Genoud C., 2000. La régionalisation des transports publics : implications de la nouvelle loi sur les chemins de fer à l'exemple des cantons de Berne, Zurich, Neuchâtel et Jura. Lausanne, Cahier 188, IDHEAP.

ITF, 2013, Spending on Transport Infrastructure 1995-2011, Trends, Policies, Data, OECD.

Keseljevic C., Meillasson S., 2001. Le ferroviaire en Suisse. Rail, 84, 14-22.

Kessides I. N., Willig R. D., 1995. Restructuring Regulation of the Rail Industry for the Public Interest, Washington DC, World Bank.

Leuenberger M., 2010. « L'âme ferroviaire de la Suisse », Conférence des cadres des CFF du 24 juin, Bâle, DETEC

Litra, 2008. Le point sur la politique suisse des transports. Berne.

Litra, 2011a. Financement de l'exploitation et entretien du réseau ferroviaire. DOKU, 21 mars, Berne.

Litra, 2011b, La statistique ferroviaire 2010 de l'UIC, DOKU, 03 août, Berne.

Litra, 2013. Les transports en chiffres, Edition 2013. Berne.

Maier-Gyomlay J., 2013. Learning lessons from Switzerland – A BLS perspective. Railway Gazette International, janury, 36-40.

Masse J.-P., 1991. Spécial Suisse. Le paradis a un prix. Vie du Rail, 2325, 4-20.

Meillasson S., 2002. 100 ans de CFF. Rail, 95, pp. 16-33

Meier B., Meyer A., 2011. Switzerland, pp. 127-135 in CER (2011), New Reforming Railways – Learning from Experience, Brussels / Hambourg . Eurailpress.

Merkert R., Smith A. et al., 2012. The Measurement of Transaction Costs - Evidence from European Railways. *Journal of Transport Economics and Policy*, 46/3, 349-365.

Nahrath S., Rieder M. and al., 2008. Les impacts de la régionalisation et de la libéralisation sur la durabilité du secteur ferroviaire en Suisse. *Flux*, 72/73, 49-64.

Nash C., 2011. Developments in European railway policy. *Network Industries Quarterly*, 13/1, 11-13.

NERA, 2004. Study of the Financing and Public Budget Contributions to Railways, Final report for the European Commission, January, London.

OECD, 2006. Regulatory reform in Switzerland - Regulatory authorities for air transport, railways, telecommunications and postal services. Paris.

OFS, 2004. Le Compte ferroviaire en Suisse 2003, OFS, Berne.

OFS, 2011. Le Compte ferroviaire en Suisse 2010, OFS, Berne.

OFS, 2012. La mobilité en Suisse - Résultats du micro-recensement mobilité et transports 2010, Neuchâtel.

Ordinance of 18 December 1995 relating to the indemnities, loans and financial aids granted according to the LCdF (OIPAF). RS 742.101.1.

Ordinance of 11 November 2009 relating to the indemnities of the regional passengers traffics (OITRV). RS 745.16.

Peschelt, F., 2010. Governance in Railway Networks, Communication pour l'European Transport Conference, AER.

Pflieger G., 2008. Le maillage suisse - La Suisse est-elle un espace première classe ?, *Flux*, n°72/73, 4-12.

Prud'homme R., 2009. Du modèle ferroviaire suisse. *Transports*, 457, 304-306.

SBB, 2005. Report on the Group's financial position SBB in 2004, SBB, Bern.

SBB, 2009. Report on the Group's financial position SBB in 2008, SBB, Bern.

SBB, 2012a. SBB: Facts and figures 2011. SBB, Bern.

SBB, 2012b. SBB: Annual and sustainability report 2011. SBB, Bern.

Shleifer A., 1985. A theory of yardstick competition. *The Rand Journal of Economics*, 16/3, 319-327.

Torrego C., Graffagnino T., 2012. Le système cadencé suisse: caractéristiques essentielles et impacts en matière de production, *Revue Générale des Chemins de Fer*, 219, septembre, 36-50.

UIC, 2010. Historical statistics of railways 1970-2009, Paris.

UIC, 2011. International Statistics Railways 2010, Paris.

UTP, 2008. Les transports publics en Suisse, Berne.

Van de Velde D., 1999. Switzerland. In D. van de Velde (Ed.), *Changing Trains. Railway reform and the role of competition: The experience of six countries*. Aldershot/Brookfield, USA, Ashgate.

Weibel B., 2005. Switzerland, in CER, *Reforming Europe's Railways – An assessment of progress*. Brussels / Hambourg, Eurailpress.

Weibel B., 2012. Le projet Rail 2000, *Revue Générale des Chemins de Fer*, 219, 52-54.

Wolff J. W., 2011. Organizational structures et performance evaluation of railways - Based on European railway reform experiences and applied to Israel Railways, Master Thesis, September, TU Delft.