



RailCom – News N° 12

Berne, décembre 2024

Éditorial

En tant qu'autorité de surveillance, la RailCom doit remplir ses tâches de manière indépendante et compétente.

À la suite de l'accord sur les transports terrestres conclu en 1999 avec l'UE et de l'ouverture du transport ferroviaire transfrontalier de marchandises, la Suisse a dû créer une autorité garantissant aux acteurs du marché un accès équitable au réseau ferroviaire suisse. Depuis, le législateur a progressivement élargi les compétences de la RailCom afin qu'elle veille efficacement à l'accès non discriminatoire à l'infrastructure monopolistique des chemins de fer et aux installations de transbordement du transport combiné subventionnées par la Confédération. La RailCom est également chargée de surveiller les prestations de fret de proximité dans le transport ferroviaire de marchandises. Elle doit non seulement intervenir en cas d'action ou de requête, mais aussi exercer une surveillance de la concurrence. Pour ce faire, elle ouvre des enquêtes, prend des décisions et ordonne des mesures de manière indépendante. Afin de faire prévaloir des conditions équitables pour l'accès au marché, elle soutient de manière simple les acteurs du marché dans l'application du droit, joue un rôle d'intermédiaire impartial en cas de conflit et prend des décisions compréhensibles dans le cadre d'une procédure transparente et sur la base d'analyses approfondies.

La RailCom ne reçoit pas d'instructions et n'est pas influencée par les évolutions politiques. Elle est uniquement tenue de respecter le droit qui s'applique à toutes les entreprises concernées par l'accès au réseau, indépendamment de leur taille et de leur importance économique sur le marché. Quiconque s'adresse à la RailCom peut compter sur son indépendance, son impartialité et son équité, mais aussi sur le fait qu'elle tiendra compte des éléments complexes du système ferroviaire intégré de la Suisse. Grâce à son personnel, la commission dispose de connaissances techniques, économiques, opérationnelles et juridiques en matière de transport ferroviaire et d'installations de transbordement du trafic combiné. La RailCom peut ainsi anticiper et relever les multiples défis de la branche, tels que la numérisation de la gestion et de la planification des capacités, la construction en cours d'exploitation (planification par intervalles) ou encore l'orientation future du transport ferroviaire de marchandises en Suisse, et ce, grâce à des solutions d'avenir et conformément aux principes juridiques en vigueur.

Ces dernières années, la RailCom a contribué de manière appropriée et ciblée, dans un esprit de coopération, à certains de ces développements dans l'intérêt de la branche. Cela a permis de clarifier les dispositions légales pertinentes, mais aussi de revoir et de moderniser leur application.

Je remercie donc les autorités, l'administration ainsi que les acteurs du marché et les parties intéressées qui, par leurs suggestions, leurs remarques et leurs exigences, ont aidé à développer et surtout à garantir des conditions équitables dans le système ferroviaire suisse. Je tiens également à remercier tout particulièrement les membres de la RailCom et les collaborateurs du secrétariat technique : ils ont relevé avec enthousiasme les défis passionnants auxquels ils ont été confrontés et ont activement participé à l'évolution de la branche. Après avoir assuré la présidence de la RailCom pendant douze ans, je remets maintenant les rênes à Madame Barbara Furrer. Je lui souhaite, ainsi qu'à la commission et au secrétariat technique, tout le meilleur et plein succès pour la suite de leurs activités.



Patrizia Danioth Halter, présidente

Interview : la RailCom au fil du temps

Dans quelques semaines, le mandat de 12 ans de notre présidente Patrizia Danioth Halter touche à sa fin. Nous profitons de cette occasion pour discuter avec Markus Kern et Dirk Stahl des changements survenus ces dernières années à la RailCom et des évolutions qui se profilent pour l'avenir.

En 1999, le Conseil fédéral et le Parlement donnaient le coup d'envoi de la première étape de la réforme des chemins de fer et créaient la RailCom qui s'appelait à l'époque CACF. Depuis, quelle place a pris la RailCom ? Ou bien : quel rôle joue la RailCom au sein du trafic ferroviaire et du secteur des transports ?

Dirk Stahl : La RailCom est pour nous une instance neutre importante lorsqu'il y a des divergences entre nous, en tant qu'ETF, et les gestionnaires d'infrastructures. De plus, il est utile que la deuxième étape de la réforme des chemins de fer 2 ait donné à RailCom des compétences proactives en vue de surveiller le marché et la possibilité de mener des enquêtes d'office.

Markus Kern : La RailCom est une entité indépendante non seulement des acteurs présents sur le marché, mais aussi de l'administration et de la politique. Cela a permis à la RailCom d'endosser le rôle d'arbitre et d'interlocutrice pour les entreprises et les autorités et parfois, celui d'intermédiaire. Elle joue un rôle important dans la coordination des autorités dans le domaine ferroviaire, aux côtés du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC), de l'Office fédéral des transports (OFT) et du Service suisse d'attribution des sillons (SAS).

Comment a évolué le rôle de la RailCom au sein du trafic ferroviaire et du secteur des transports ces 12 dernières années ?

Markus Kern : La création de la CACF de l'époque avait été initiée par les prescriptions du droit de l'Union européenne (UE). La CACF incarne donc le changement institutionnel de la réforme des chemins de fer et l'ouverture de marché y afférant. La nouvelle autorité était toutefois une entité étrangère au sein du système ferroviaire suisse. Au cours de ces douze dernières années, l'autorité de surveillance a réussi à intégrer le système local et assumer le rôle qui lui a été confié. Les compétences croissantes attribuées à la CACF, puis à la RailCom, témoignent également de ce processus d'intégration. Dans le cadre de ces développements juridiques, l'activité de surveillance de la RailCom a évolué. D'un point de vue thématique, elle s'est élargie, mais elle s'est aussi différenciée et axée sur les exigences du secteur concerné.

Concrètement, qu'a apporté la RailCom ces dernières années ?

Dirk Stahl : Concrètement, la RailCom a contribué à l'augmentation de la transparence, par exemple dans la planification des chantiers et des intervalles. De plus, elle a contribué à l'élimination de modèles de décompte discriminatoires, par exemple pour la consommation d'énergie. Ce faisant, la RailCom s'est assurée que les locomotives modernes à faible consommation d'énergie sont facturées non plus de manière forfaitaire, mais plutôt sur la base de leur consommation effective.

Rien que par ses possibilités d'intervention potentielles, la RailCom a un effet disciplinaire. C'est une bonne protection contre la discrimination, particulièrement pour les petits acteurs du marché.

Selon vous, y a-t-il, outre les avantages susmentionnés, aussi des inconvénients à l'organisation actuelle du marché ou au paysage administratif ?

Dirk Stahl : Les compétences actuelles de la RailCom présentent des limites, par exemple lorsque des décisions à très court terme doivent être prises et classées lors de conflits sur l'attribution des sillons. Si la prise de décision nécessite plusieurs mois, à cause de procédures, les situations sont mises en œuvre sur le marché et, dans le doute, « le mal est déjà fait ».

Markus Kern : Les réformes successives du droit des chemins de fer ont rendu le paysage administratif particulièrement complexe. Ici, la question de la délimitation des compétences et des responsabilités se pose à plusieurs reprises. Ces défis sont résolus en partie grâce au dialogue et à un esprit de collaboration. Parallèlement, le législateur devrait, à moyen terme, réfléchir à une manière de clarifier davantage la répartition des compétences et de regrouper de manière appropriée les compétences des autorités. Il faut ici prendre en compte par exemple la délimitation des compétences entre la RailCom et le SAS ou l'attribution des contrôles de l'interdiction des subventions croisées.

Dans le cadre de la surveillance des acteurs du secteur ferroviaire, il faut souvent réaliser un tour de force : trouver un équilibre entre un contrôle efficace et effectif et le maintien des structures légères afin de limiter la charge administrative pour toutes les parties concernées. Selon moi, nous y sommes assez bien parvenus ces dernières années.

Comment ont évolué la RailCom et votre manière de travailler ces dernières années ?

Markus Kern : En externe, la RailCom a intensifié et pérennisé les échanges avec la branche et les autorités compétentes ; elle a réussi à s'établir davantage sur le plan du contenu, par exemple avec le séminaire annuel qui a lieu depuis 2018 ; elle s'implique régulièrement dans l'évolution du droit des chemins de fer et elle entretient aujourd'hui des échanges intensifs avec les acteurs du marché. Concernant la surveillance d'accompagnement, elle use de son influence de manière ciblée et proactive sur les activités des acteurs du marché, mais exerce simultanément ses compétences juridiques principales : les contrôles, la conciliation et l'observation du marché. Enfin, la RailCom s'engage de plus en plus sur le plan international, notamment dans la collaboration avec d'autres autorités de régulation européennes.

À l'interne, au niveau du secrétariat technique donc, la RailCom a amélioré avec le temps l'interdisciplinarité et le professionnalisme de manière conséquente. De plus, l'échange et l'entraide entre la commission et le Secrétariat technique fonctionnent en ce moment très bien.

Quelles sont les principales évolutions qui se dessinent dans l'avenir du marché ferroviaire ?

Dirk Stahl : Les futures décisions politiques en matière de fret ferroviaire sur tout le territoire seront déterminantes pour le transport de marchandises par wagons complets (TWC) en Suisse. Nous demandons que les fonds dans le TWC soient alloués de manière ciblée seulement dans ce segment auprès du fournisseur de système CFF Cargo et qu'ils ne puissent pas être utilisés pour des subventions croisées du transport par trains complets. Dans le segment du transport par trains complets, il existe une concurrence qui fonctionne entre différents prestataires et qui ne doit pas être faussée.

D'une manière générale, la question du soutien de l'État aux chemins de fer restera au centre des préoccupations. Au niveau de l'UE, le débat a été lancé avec l'action de l'autorité européenne de la concurrence DG Comp contre la SNCF et actuellement DB Cargo. La Suisse ferait bien de revoir les systèmes de financement entre les chemins de fer étatiques et leurs unités d'affaires et filiales actives sur le marché libéralisé.

L'évolution du prix du sillon est déterminante pour savoir si le fret ferroviaire peut maintenir sa compétitivité par rapport à la route. En raison des discussions politiques et des décisions récentes, il faut

s'attendre à ce que les prix du sillon augmentent. Il faut ici des règles claires et des directives politiques que les gestionnaires d'infrastructure doivent respecter lorsqu'ils adaptent les prix du sillon.

Pour finir, la disponibilité de l'infrastructure reste une question centrale. C'est précisément en cas d'interruptions qu'il est utile d'avoir des règles claires pour répartir les capacités restantes disponibles. Ici, l'UE peut apprendre beaucoup de la Suisse.

Quels sont, selon vous, les développements importants pour la RailCom ?

Markus Kern : Compte tenu de la rareté des sillons disponibles, il est nécessaire de garantir une attribution équitable et non discriminatoire des capacités entre les ETF, y compris dans le contexte des interruptions et des travaux d'entretien et de développement. La supervision de cette attribution est une tâche centrale de la RailCom. Sa réalisation implique une collaboration, notamment avec le SAS, mais nécessite également une réglementation claire et une application cohérente du cadre juridique existant. La RailCom continuera à s'engager dans ce domaine.

Le risque évoqué de subventions croisées entre les domaines soutenus par l'État et ceux qui sont indépendants est d'une importance particulière pour nous. Dans la mesure où l'accès au réseau est concerné, la RailCom doit contribuer à éviter les distorsions financières du marché. Cet engagement revêt une importance considérable, notamment dans le contexte du scepticisme européen à l'égard du subventionnement public des secteurs du marché. En plus de la garantie de l'accès au réseau, il faudrait savoir comment éviter les subventions croisées et garantir une concurrence équitable sur le marché ferroviaire dans le contexte d'un transport de marchandises continuellement subventionné. C'est une question que les politiques, et donc les législateurs, doivent se poser. Dans le cadre de la mise en œuvre des dispositions légales, la RailCom contribuera à garantir le caractère équitable de la concurrence, y compris sur le plan financier.

Prof. Dr Markus Kern est membre de la RailCom depuis 2016. Il est professeur de droit constitutionnel, de droit administratif et de droit européen à l'université de Berne.



Dr Dirk Stahl est président-directeur général depuis 2000 de la BLS Cargo AG. De plus, il est président de l'EFRA (European Rail Freight Association) depuis 2019.



La collaboration au sein du domaine des chemins de fer

La collaboration est un élément central pour l'accès au réseau de chemin de fer et donc une condition *sine qua non* pour la non-discrimination. La collaboration encourage des résultats équilibrés et réalisables. La RailCom s'engage à fournir une collaboration ciblée dans les sujets pertinents aux entreprises concernées et aux parties prenantes. Lors d'un colloque de la RailCom fin octobre, des représentants de la branche ferroviaire ont discuté du sujet.

La collaboration — élément central de la non-discrimination

En plus de la transparence, de l'équité de traitement et du traitement de la nation la plus favorisée, la collaboration est un des éléments centraux de la non-discrimination (voir schéma). Grâce à la possibilité offerte aux entreprises concernées et aux parties prenantes de participer au processus et aux recherches de solutions qui leur sont pertinentes, le risque de discrimination peut être réduit.

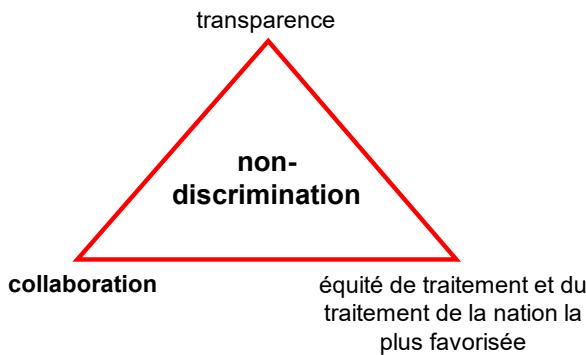


Schéma : la collaboration est un élément central pour la non-discrimination

Applications classiques dans l'accès au réseau

Le législateur a établi le concept de la collaboration dans de nombreux domaines, comme lors de l'élaboration de solution par branche (tâches d'ordre supérieur selon l'art. 36 de la loi fédérale sur les chemins de fer, LCdF) ou lors de la prise en charge de la maîtrise du système (art. 37, LCdF). Pour la planification à court et moyen terme des investissements, l'art. 37a LCdF prévoit explicitement un droit de participation pour les entreprises de transport ferroviaire (ETF) et les raccordés (à ce sujet voir [la Newsletter n° 11](#))

Plusieurs exemples d'application relèvent du domaine de surveillance de la RailCom :

- Trafic Management System (TMS) : les ETF seront informées dans un groupe (ETF Board) du projet, peuvent participer à la discussion et ont un droit à la proposition envers le groupe Clusterboard supérieur.
- Élaboration de l'horaire annuel (y compris les catalogues des sillons) : les parties prenantes seront invitées à participer dans le cadre d'un processus clairement défini.
- Planification des travaux : les ETF et d'autres groupes autorisés à commander peuvent influencer les concepts de remplacement, notamment dans le cadre de la réunion de pilotage de la gestion des capacités.

Organisation de la collaboration

La collaboration est un processus par lequel on s'associe pour atteindre ensemble un objectif. Une liberté de conception suffisante est une condition. Dans le contexte de l'accès au réseau, la collaboration doit être organisée individuellement pour chaque thème, en raison des prescriptions légales d'une part et des circonstances concrètes d'autre part. Ensuite, la RailCom évalue la collaboration au cas par cas. La collaboration permet aux entreprises concernées (p. ex. les ETF) et les parties prenantes (p. ex. les cantons) d'être consultées au cours d'un processus de décision. L'instance habilitée à prendre des décisions, en général l'Unité de pilotage informatique de la Confédération (UPIC), doit informer les personnes concernées de manière transparente et tenir compte des avis exprimés lors de la prise de décision. De cette manière, un résultat équilibré et ciblé peut être atteint.

La collaboration a un effet positif sur les résultats

En plus de la non-discrimination, la collaboration a d'autres effets importants : l'implication des parties prenantes permet de rassembler plus de savoir, ce qui a ensuite un effet positif sur le résultat. Même les parties prenantes qui disposent de peut-être moins d'expertise apportent de précieuses contributions lorsqu'elles expriment leurs perspectives. Différents points de vue sur un sujet permettent d'éliminer les zones d'ombre et de trouver des solutions simples et ciblées. Un autre avantage d'une collaboration fructueuse est le support de la solution par les parties prenantes puisque leurs attentes et leurs besoins ont été entendus et examinés.

 Les CFF Infrastructure ont élaboré **276** horaires provisoires dans le cadre de la planification à moyen terme pour les horaires 2024 et les ont mis en œuvre en collaboration avec les ETF concernés.

Séminaire de la RailCom

Dans le cadre du colloque du 25 octobre 2024, les membres de la RailCom ont discuté avec les acteurs de la branche du sujet de la collaboration. Vous trouverez les présentations, un résumé des exposés et des tables rondes ainsi qu'une check liste sur la collaboration sur le site internet de la RailCom.

Divers

Nouvelle présidente de la RailCom

Le Conseil fédéral a nommé Barbara Furrer au poste de présidente de la RailCom dès 2025 ([communiqué de presse](#)). Docteure en droit, juriste et avocate, Barbara Furrer est actuellement responsable du service juridique de DHL Express (Suisse) SA pour toutes les entreprises de Deutsche Post DHL Group sises en Suisse et est membre de la RailCom depuis 2024. La commission et le secrétariat technique souhaitent à Barbara Furrer un plein succès dans sa nouvelle fonction et se réjouissent de continuer à travailler ensemble sous sa direction.

La commission et le secrétariat technique saisissent cette occasion pour remercier chaleureusement la présidente actuelle, Patrizia Danioth Halter, d'avoir présidé la commission avec succès et engagement pendant ces douze dernières années. Sous sa direction compétente et attentive, la RailCom s'est développée durablement et s'est établie avec succès dans la branche. Nous souhaitons à Madame Danioth Halter bonne suite et plein succès dans son avenir professionnel.