

RÉSUMÉ

Le fret ferroviaire doit satisfaire à des exigences élevées en matière de sécurité. Les marchandises sont transportées en très grandes quantités (y compris les marchandises dangereuses) et elles présentent de nombreuses caractéristiques différentes. L'Office fédéral des transports (OFT) a chargé une équipe externe, constituée des bureaux Interface Politikstudien Forschung Beratung, Lucerne, Rapp Trans SA, Zurich et Kurt Moll, Rechtsanwalt, Berne, d'évaluer le sujet : ce groupe a étudié des documents pertinents, évalué des bases statistiques et mené des entretiens d'experts. Il a aussi réalisé, au début de l'été 2012, un sondage en ligne auquel ont participé 20 personnes à l'OFT et 99 personnes externes représentant toutes les catégories déterminantes de la branche. Quelques questions s'étant avérées particulièrement importantes à l'issue du sondage en ligne, elles ont donc été approfondies dans un sondage complémentaire.

L'évaluation a révélé un potentiel d'amélioration et souligné les défis à relever dans le contexte européen. Il n'est pas nécessaire de changer en principe la politique de l'OFT relative à la sécurité du fret ferroviaire (exception : adaptations prévues dans le cadre de la « New Approach »), étant donné que les acteurs du marché la perçoivent comme transparente, compréhensible et utile. Afin de l'améliorer, des objectifs stratégiques et des mesures concrètes sont proposés sur la base des résultats de l'évaluation.

Questions posées lors de l'évaluation

Les questions posées lors de l'évaluation ont suscité les réponses suivantes :

- Quels paramètres sont particulièrement importants pour la sécurité en fret ferroviaire ?*

Les paramètres qui influent sur la sécurité sont nombreux : la réglementation, les dispositions et les contrôles jouent un rôle important, mais aussi les aspects techniques tels que l'état du matériel roulant, de l'équipement et de l'infrastructure, sans oublier les installations de sécurité et de contrôle. Autre paramètre sécuritaire : la formation et l'expérience du personnel. En fin de compte, c'est l'interaction appropriée de tous les paramètres qui est essentielle.

- Quels effets l'ouverture du marché a-t-elle eu sur la sécurité en fret ferroviaire ?*

L'ouverture du marché n'a pas entraîné de modifications significatives de la sécurité au cours des dernières années. Vu la complexité des relations de cause à effet, il faut partir du principe que les effets de diverses grandeurs d'influence (par ex. ouverture du marché, équipement sécuritaire) peuvent se compenser. L'analyse des données aboutit aux résultats suivants en ce qui concerne l'évolution de la sécurité au cours des dernières années ; ces résultats n'ont toutefois pas obligatoirement de lien causal avec l'ouverture du marché :

- Les taux d'accidents et de personnes tuées ont légèrement augmenté ; le nombre d'événements impliquant des marchandises dangereuses a légèrement baissé.

- Le niveau de sécurité pour les trains complets est plus élevé qu'en trafic par wagons complets isolés.
 - Le niveau de sécurité reste nettement plus élevé sur le rail que sur la route, quoiqu'il se soit amélioré sur la route au cours de ces dernières années.
 - les statistiques de l'AFE et de l'UIC ainsi que les interviews laissent présager, sur le plan international, une amélioration de la sécurité en trafic ferroviaire.
- c) *Comment l'OFT est-il évalué en fonction de ses tâches, de ses compétences, de son organisation interne et de ses outputs ?*

La répartition des tâches à l'OFT en trois phases « normalisation », « prévention » et « surveillance » est estimée judicieuse et opportune. L'évaluation a toutefois aussi montré que le cycle régulateur ne fonctionne pas toujours comme souhaité. L'approche orientée risques et les vérifications par sondage font leurs preuves.

Des mesures sont à prendre essentiellement dans les domaines suivants :

- Les objectifs en matière de sécurité du fret ferroviaire doivent être précisés, afin qu'ils servent aussi de base à un meilleur suivi ainsi qu'à un meilleur contrôle.
- Il faut des lignes directrices stratégiques claires en vue de l'europeïsation du fret ferroviaire (notamment dans le cadre de la mise en œuvre de la directive sur l'interopérabilité).
- Il faut intégrer systématiquement les suggestions des acteurs du marché, notamment lors de la phase normative.

- d) *La coopération de l'OFT avec les acteurs externes fonctionne-t-elle ?*

Les acteurs du marché considèrent unanimement l'OFT comme un partenaire constructif et fiable, dont la politique sécuritaire est en général bien compréhensible. Ils soulignent toutefois qu'ils souhaiteraient un meilleur soutien de l'office lors de la mise en œuvre de nouvelles prescriptions, car la complexité des règlements en a fait une charge pour beaucoup d'entre eux.

- e) *L'OFT a-t-il atteint les objectifs de sécurité ? Les mesures déploient-elles leurs effets ?*

Les objectifs de sécurité (très généraux) visés par le concept de sécurité de l'OFT ont été atteints – dans la mesure où les données le laissent supposer. L'analyse des données sur les transports et sur les événements n'a pas révélé de changement significatif du niveau de sécurité au cours des dix dernières années : les modifications positives et négatives restent en équilibre. Les acteurs du marché remarquent toutefois que l'activité de l'OFT a des effets positifs sur la sécurité en fret ferroviaire. Ils estiment que l'activité de contrôle de l'OFT est efficace.

Cinq objectifs stratégiques pour améliorer la sécurité en fret ferroviaire

Bien que le niveau de sécurité soit déjà élevé, les résultats de l'évaluation donnent lieu à la proposition de cinq objectifs stratégiques destinés à améliorer la sécurité en fret ferroviaire :

1. Concrétiser les objectifs de sécurité

Les objectifs actuels du concept de sécurité de l'OFT sont formulés de manière très générale. Il semble prioritaire et faisable de concrétiser les objectifs liés au fret ferroviaire, en tenant compte notamment de l'évolution au niveau européen. Il est toutefois recommandé de ne pas étendre les normes sécuritaires sans analyse coût-utilité, ce qui menacerait la compétitivité du fret ferroviaire ; en comparaison avec le trafic routier, les normes sécuritaires sont actuellement déjà très strictes et onéreuses.

2. Améliorer le suivi et le contrôle

Outre des objectifs clairs, une évaluation de l'impact requiert également de bons processus de suivi (fonction d'alerte précoce) et de contrôle (instrument de pilotage et de direction). A l'heure actuelle, on recense les données du fret ferroviaire et celles touchant aux événements, mais il manque un traitement, une analyse et une documentation systématiques et standardisés des valeurs indicatives relatives à la sécurité du fret ferroviaire ainsi qu'une comparaison avec le transport ferroviaire de voyageurs et le fret routier.

3. Améliorer en permanence l'efficacité et l'efficience des activités de contrôle

L'utilisation accrue des dispositifs de contrôle automatique des trains est l'une des principales possibilités d'améliorer l'efficacité et l'efficience des activités de contrôle ; parmi les possibilités d'amélioration, on notera également l'élaboration d'un concept qui prévoit des sanctions adéquates en cas de comportement erroné des acteurs du marché.

4. Accorder plus d'attention à la fonction du cycle régulateur interne

Par des mesures appropriées, il s'agit d'améliorer la communication entre les trois phases ainsi que de garantir le perfectionnement des règlements et des différents processus d'autorisation afin qu'ils soient applicables (toujours en tenant compte des modifications prévues dans le cadre de la « New Approach »).

5. Tenir davantage compte de l'europeïsation du fret ferroviaire

Le changement considéré comme le plus important dans le marché du fret ferroviaire est l'europeïsation de ce dernier, avec en corollaire une multiplication des acteurs du marché. Pour la Suisse et l'OFT, cela signifie entre autres que les activités de contrôle direct sur le territoire suisse auront de moins en moins d'effet au sens d'un changement durable du comportement des acteurs concernés. C'est pourquoi il faut accorder davantage d'importance à la collaboration internationale destinée à établir une culture de sécurité européenne. La Suisse doit pouvoir exercer son pouvoir d'influence et défendre davantage son point de vue. Dans le contexte de la transposition des directives UE sur

l'interopérabilité et sur la sécurité dans le droit suisse, l'OFT a déjà lancé les travaux. A la tâche d'autorité fédérale de surveillance s'ajouteront des tâches de gestion du réseau, ce qui pourrait renforcer la collaboration avec les associations des acteurs du marché (par ex. VAP ou UTP, mais aussi sur le plan international).

Proposition de dix mesures destinées à mettre en œuvre les objectifs stratégiques

L'équipe chargée de l'évaluation a formulé dix mesures qu'elle a approfondies à l'aide de fiches de présentation et de concrétisation.

A Plate-forme institutionnalisée « sécurité du fret ferroviaire »

La plate-forme peut avoir pour tâche :

- l'échange d'information et d'expériences entre l'OFT et les acteurs externes importants (aux niveaux national et international),
- la détermination des mesures à prendre,
- la sensibilisation réciproque aux problèmes et aux revendications des acteurs et
- le lancement d'activités destinées à améliorer la sécurité.

B Concrétisation des objectifs de sécurité

Il faut concrétiser les objectifs de sécurité du fret ferroviaire et les rendre opératoires afin que le suivi de la sécurité et l'évaluation des mesures soient efficaces. Il s'agit aussi de dresser un système d'objectifs pourvu d'indicateurs de performance et d'efficacité.

C Mise en place et exploitation du suivi et du contrôle de la sécurité

Il faut mettre en place un suivi et un contrôle de la sécurité destinés à la vérification permanente des objectifs de sécurité ; le suivi et le contrôle de la sécurité doivent permettre l'évaluation constante du niveau de sécurité en fret ferroviaire par rapport à la situation précédente, par rapport aux pays leaders en la matière, par rapport au fret routier et, le cas échéant, par rapport au transport ferroviaire de voyageurs.

D Création d'un instrument destiné aux analyses coût-utilité des mesures de sécurité

Une analyse coût-utilité permet de mieux évaluer l'opportunité de mesures. Par souci d'uniformité, il faut créer les prescriptions ou un instrument ad hoc.

E Amélioration de la collaboration entre les trois phases à l'OFT

Les éléments d'une meilleure collaboration peuvent être :

- la mise à disposition systématique des expériences faites au cours d'une phase, au sens de propositions destinées aux deux autres phases,
- des ateliers périodiques, avec des représentants des trois phases du cycle régulateur,
- un rapport périodique sur les résultats des réunions de la direction de l'OFT.

F Concrétisation des bases de décision en vue d'une approche optimisée risque/sondage

Les sondages sont réalisés sur certaines bases et dans certains cas, ce qu'il s'agit de mieux concrétiser : cela inclut une meilleure utilisation des données statistiques des événements et l'évaluation systématique des preuves de la sécurité etc.

G Promotion de systèmes de contrôle automatiques

L'OFT encourage la poursuite de l'équipement en dispositifs de contrôle de la sécurité (tant de l'infrastructure que du matériel roulant) grâce aux mesures suivantes (entre autres) :

- Il encourage la recherche et le développement dans ce domaine.
- Il suit en tant que « scout du marché » les innovations techniques et communique à l'interne et à l'externe les nouvelles possibilités de surveillance automatique de la sécurité.
- Il peut créer les incitations financières pour les gestionnaires de l'infrastructure qui installent particulièrement rapidement les nouveaux équipements sur le réseau.

H Concept de sanction et de déclaration

Il manque à l'heure actuelle un concept uniforme de sanction et de déclaration. Partant d'une analyse des possibilités de sanction dont dispose l'OFT, il faut exploiter la marge de manœuvre pour obtenir des sanctions appropriées ; il faut également harmoniser et utiliser cette marge de manœuvre dans le cadre d'un concept général. Il s'agit d'éviter qu'un concept de sanction et de déclaration génère de fausses incitations (par ex. l'omission de la déclaration d'événements).

I Renforcement de la collaboration internationale

L'OFT renforce la collaboration internationale avec les institutions européennes (AFE, NSA nationales) dans le but d'augmenter le niveau de sécurité dans les corridors européens de fret à travers la Suisse. La collaboration a pour objectif principal de passer d'une culture nationale à une culture européenne de la sécurité sans qu'il y ait un nivellement par le bas.

J Etoffement de l'offre de formation initiale et continue

L'OFT crée des offres de formation continue pour ses collaborateurs et pour les acteurs du marché. Les formations pourraient porter sur les thèmes suivants (quelques exemples) :

- Concepts et conception de la sécurité en trafic ferroviaire (y c. différences culturelles lors de la mise en œuvre),
- Changements sur le marché et défis pour la sécurité,
- Réglementation de la sécurité au niveau européen et national,
- Innovations techniques pour une meilleure sécurité.