



Promotion du transport combiné

Evaluation des mesures de soutien à
l'investissement pour les terminaux de
transbordement



Impressum

Adresse de commande	Contrôle fédéral des finances (CDF)
Bestelladresse	Monbijoustrasse 45, CH - 3003 Berne
Indirizzo di ordinazione	http://www.cdf.admin.ch/
Order address	
Numéro de commande	1.10162.802.00358.17
Bestellnummer	
Numero di ordinazione	
Order number	
Complément d'informations	Centre de compétences 6, Audit de rentabilité et évaluation
Zusätzliche Informationen	E-Mail: laurent.cremieux@efk.admin.ch
Informazioni complementari	Tél. 031 323 11 12
Additional information	
Texte original	Français
Originaltext	Französisch
Testo originale	Francese
Original text	French
Résumé	Français (« L'essentiel en bref »)
Zusammenfassung	Deutsch (« Das Wesentliche in Kürze »)
Riassunto	Italiano (« L'essenziale in breve »)
Summary	English (« Key facts »)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reproduction	Authorised (please mention the source)

Promotion du transport combiné

Evaluation des mesures de soutien à l'investissement pour les terminaux de transbordement

L'essentiel en bref

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) s'est penché sur le thème des terminaux de transbordement. Ils constituent la pierre angulaire du transport combiné dont le développement est activement soutenu par la Confédération dans le cadre de la politique de transfert de la route vers le rail. Celle-ci offre depuis 1986 des aides à l'investissement pour la construction ou l'agrandissement de terminaux. Il s'agit d'une mesure visant à renforcer la compétitivité du trafic ferroviaire de marchandises par rapport à la route et à répondre aux objectifs de transfert modal. Ces aides sont versées au propriétaire ou à l'exploitant du terminal sous forme de prêts remboursables sans intérêt et de contributions à fonds perdu. Le requérant doit financer lui-même au moins 20% du projet avec des fonds propres. L'installation peut se trouver également à l'étranger pour autant que tout ou une partie du trafic transite par la Suisse.

Des terminaux de petite et moyenne taille en Suisse, de plus grande taille à l'étranger

En 2012, la Suisse compte 41 installations de transbordement. Depuis 1986, la Confédération a octroyé une aide financière à 39 installations, parmi lesquelles 31 se trouvent en Suisse et 8 à l'étranger. Entre 1986 et 2011, des capacités d'environ 2 millions d'EVP (« équivalent vingt pieds », unité standardisée utilisée pour le transport intermodal) ont été créées parmi lesquelles 900'000 EVP pour le terminal de Busto Arsizio-Gallarate situé en Italie du nord. 159 requêtes ont été soumises à l'Office fédéral des transports (OFT), parmi lesquelles 103 demandes ont été acceptées. Au total, 400 millions de francs ont été engagés par la Confédération pour soutenir ces projets. 92% de ces engagements concernent la construction de terminaux ou l'extension d'installations existantes. Le terminal de Busto Arsizio-Gallarate a bénéficié à lui seul d'engagements financiers à hauteur de 162 millions de francs, entre 1986 et 2012. C'est la seule installation de très grande capacité soutenue par la Confédération. En Suisse, il n'existe que des installations de petite ou moyenne taille et la plupart d'entre elles ont reçu une aide financière de la Confédération. La majorité des installations servant pour le trafic d'importation et d'exportation sont situées entre Bâle, Zurich et Olten et la plus grande concentration de terminaux se trouve dans la région bâloise. L'installation la plus importante utilisée par les transporteurs suisses est cependant située en Allemagne, à Weil-am-Rhein. Cette installation n'a pas été subventionnée par la Confédération.

Des objectifs pour le trafic transalpin, mais pas pour les autres types de trafic

Si un mandat de transfert et des objectifs clairs ont été fixés pour le trafic de marchandises à travers les Alpes, de tels éléments n'ont jamais été explicitement définis pour le trafic non transalpin. La priorité a été mise sur l'axe transalpin pour appliquer l'Initiative des Alpes. Toutefois, dans le dispositif légal sur le transport ferroviaire des marchandises adopté en 2008, il n'existe pas d'objectifs politiques, ni d'orientations stratégiques concrets définissant clairement ce qui doit être visé en ce qui concerne le trafic intérieur et les trafics d'importation/d'exportation ne transitant pas à travers les Alpes. Or l'essentiel du trafic d'importation/d'exportation concerne les relations entre la Suisse et l'Europe du nord.

Les résultats du CDF montrent une situation hétérogène et une faible cohérence de l'ensemble du système, même si des capacités supplémentaires ont été créées depuis 1986. L'OFT a mis l'accent sur la plus-value au niveau du trafic transalpin en soutenant dès 1986 la construction, le développement et l'extension de l'installation de Busto Arsizio-Gallarate. La majorité des installations situées en Suisse ont bénéficié de subventions, qu'il s'agisse d'un nouveau terminal ou d'une extension et modernisation d'une installation existante. Plusieurs installations ont été soutenues pour des raisons « politiques » le plus souvent liées à des contextes locaux, alors qu'elles ne l'auraient pas été en raisonnant en termes purement d'investissement financier. Etant donné l'absence de stratégie, le développement des terminaux s'est fait au cas par cas, plutôt orienté sur des besoins de politique régionale que sur des besoins logistiques. Le cas du terminal de Wiler (BE) est typique d'un emplacement peu attractif situé à l'écart des zones économiques. Le paysage des terminaux est ainsi composé d'installations de taille moyenne et petite, peu coordonnées, orientées sur des marchés spécifiques. Dans la région bâloise, alors qu'il existe 8 terminaux dans un rayon de 35 kilomètres, ceux-ci se sont développés de manière non coordonnée, en particulier avec les installations existantes de l'autre côté de la frontière, en Allemagne et en France. En Suisse romande, le terminal de Chavornay (VD) n'a pas eu le succès escompté et, de surcroît, se trouve à proximité de deux autres installations de transbordement : à Renens, qui a été modernisée, et à Daillens où CFF Cargo a développé une nouvelle offre.

Plusieurs installations ont un faible niveau de productivité et l'ensemble du système ne concourt pas à renforcer l'attractivité du transport combiné. Etant donné qu'il s'agit d'une mesure sans objectif pour le trafic non transalpin, l'adéquation du mode de financement est difficile à démontrer. Le CDF estime toutefois que cette aide n'a pas permis d'augmenter significativement la productivité du trafic combiné, surtout à court et moyen terme, alors que le soutien de la Confédération est conçu comme un financement de départ. Suivant cette logique, cette forme de soutien devait du reste prendre fin à partir de 2014.

Un faible engagement de l'Office fédéral des transports

Jusqu'à présent, l'OFT a adopté une position de retrait par rapport à la définition des besoins, estimant ne pas avoir les bases légales nécessaires. Il considère que les acteurs privés sont les mieux à même de définir les besoins en termes de capacité de transbordement. De même, en termes d'aménagement du territoire, l'office ne s'engage pas sous le motif qu'il s'agit en premier lieu d'une compétence cantonale. Par conséquent, l'OFT n'a pas développé un concept pour l'implantation des terminaux et la détermination de priorités, comme le proposaient les résultats du Programme national de recherche n°41 publiés en 2001. Par ailleurs, l'OFT n'a pas défini de standards sur la configuration technique des terminaux ou encore sur les modèles d'affaires des exploitants des terminaux. Les connaissances et le savoir-faire sur les terminaux s'est développé parmi des acteurs externes à l'administration fédérale, en particulier des bureaux d'ingénieurs, instituts universitaires ou encore CFF Cargo. Si CFF Cargo est un acteur dominant en Suisse, sa stratégie pour le transport combiné a constamment changé ces dix dernières années, entraînant des incertitudes pour les autres acteurs de la branche. Depuis 1999, CFF Cargo a lancé divers projets pour créer une offre sur le transport combiné (projet « Pegasus » ; aménagement d'un Euro-hub à Muttenz ; concept Cargo Domino), avant de les abandonner pour se concentrer sur le transport par wagons complets. Depuis 2011, CFF Cargo propose une nouvelle offre en Suisse pour le transport combiné dénommée « Rail et transbordement ».

S'agissant des besoins financiers, le programme pluriannuel actuel, pour la période 2009-2013, met à disposition environ 42 millions de francs par an. Si ce crédit existe depuis 1986, ni l'OFT, ni l'Administration fédérale des finances n'ont été en mesure de fournir les bases déterminant les besoins financiers. De plus le crédit à disposition a été en général supérieur aux moyens effectivement utilisés ces dix dernières années.

La seule activité de transbordement génère une faible rentabilité

Les coûts d'investissement et les coûts d'exploitation sont élevés, surtout pour des installations de taille moyenne. La simple activité de transbordement génère très peu de marge et seuls des exploitants offrant d'autres prestations, également actifs à d'autres niveaux de la chaîne du transport combiné (intégration verticale des activités), ou présents sur des marchés de niche peuvent dégager un bénéfice. Pour l'activité de transbordement, seule une massification des flux permet aux installations d'avoir un seuil de productivité et de rentabilité nécessaire pour développer une offre durable. A cela s'ajoute une bonne configuration technique de l'installation et un modèle d'affaires réaliste développé avec des partenaires sur le long terme.

Des risques pour la Confédération

L'OFT a défini son approche en considérant que les risques sont de nature entrepreneuriale et, à ce titre, supportés avant tout par l'investisseur privé, même lorsque le soutien de la Confédération représente plus de la moitié des coûts du projet. Le CDF est cependant d'avis que la Confédération supporte des risques, en particulier le non-remboursement des prêts et la cessation des activités. Si l'offre n'est pas attractive, la tentation est forte pour les clients de se détourner du rail pour privilégier le transport routier. La faible productivité et la faible rentabilité d'une installation, la concurrence entre les sites, le faible engagement des partenaires sont des risques ayant des répercussions sur l'ensemble du système et donc pour la Confédération. Ce risque touche d'autant plus la Confédération lorsqu'elle soutient des projets à hauteur de 80%. Un tel financement rend plus aléatoire des décisions rationnelles d'un point de vue purement économique.

Un processus d'examen des requêtes amélioré tardivement

L'OFT a affiné les critères d'octroi en 2010 et examine les requêtes de manière plus approfondie depuis lors. Mais les infrastructures soutenues auparavant font désormais partie du paysage et plusieurs parmi elles devraient être maintenant pleinement productives et rentables, alors que ce n'est pas le cas. De plus, les requérants se réfèrent souvent à des projets existants pour développer leur dossier et estiment avoir un « droit » au taux maximal de subvention. Parmi les critères, l'OFT attache une importance particulière au trafic transalpin. De ce fait, de nombreux requérants vont s'évertuer à démontrer qu'ils comptent développer des liaisons vers le sud des Alpes. Souvent, les liaisons envisagées ne verront pas le jour. Le critère du libre-accès aux installations est ambigu dans la mesure où l'OFT fait confiance aux indications du requérant et n'agit qu'en cas de plainte, ce qui n'est encore jamais survenu. L'OFT estime de surcroît que la qualité des informations fournies (perspective de développement des liaisons, partenariats envisagés, compte prévisionnel d'exploitation,...) est de la responsabilité du requérant. De même l'OFT se prononce de manière limitée sur la configuration technique et le modèle d'affaires, d'autant plus qu'il n'a pas déterminé de standards sur lesquels il pourrait se baser lors de l'évaluation des requêtes.

Peu de demandes et facteurs limitant le nombre de projets réalisés

Certes, quasiment aucun terminal n'a été réalisé ces dernières années sans soutien public. Cependant, l'OFT a reçu moins de demandes qu'espéré. Parmi les requêtes déposées, 48 ont été suspendues. Dans la quasi-totalité des cas, le requérant a interrompu la démarche et n'a pas fourni les informations complémentaires demandées par l'OFT. Le CDF a identifié différents facteurs d'explication. Tout d'abord, la taille du marché est petite et le nombre d'acteurs potentiellement intéressés par l'exploitation d'un terminal est limité. De plus, le paysage des sociétés actives dans le transport combiné suisse et européen évolue avec la disparition de certains acteurs, l'émergence de nouveaux, le rachat ou la fusion de sociétés, rendant difficile le développement de partenariats sur le long terme. A cela s'ajoute la présence en Suisse d'un acteur dominant pour le transport ferroviaire de marchandises, CFF Cargo, générant des incertitudes pour les partenaires et clients. L'exploitation d'un terminal présente des risques alors que les coûts d'investissement sont élevés. Le risque que la demande ne soit pas suffisante est élevé. De la conception à la mise en service d'un terminal, plusieurs années sont nécessaires et il faut compter avec des retards possibles dus aux oppositions lors des mises à l'enquête publique.

Encourager la promotion de l'innovation en coordonnant mieux les instruments existants

Il n'existe pas véritablement d'incitations pour encourager les meilleurs projets du point de vue de la durabilité et de l'attractivité de l'offre de transport combiné. Si l'innovation est un critère d'évaluation des requêtes, elle ne constitue pas une condition d'octroi. L'OFT estime là aussi que les acteurs privés sont les mieux à même de juger quelles sont les innovations intéressantes à développer et veut intervenir aussi peu que possible. Au niveau du matériel roulant, CFF Cargo reçoit un mandat de l'OFT pour développer de nouvelles technologies, mais avec peu de résultats jusqu'à présent. Le CDF estime que des innovations devraient être recherchées non seulement dans le domaine du matériel roulant, mais également dans d'autres aspects comme l'automatisation des installations de transbordement, la mise en réseau des informations ou encore les processus logistiques. La Confédération offre d'autres formes de soutien à l'innovation, très peu exploitées, tant au niveau du transport que de la logistique. La Commission pour la technologie et l'innovation (CTI) permettrait par exemple à une entreprise de développer des nouveaux processus en collaboration avec des hautes écoles. Elle s'est du reste inquiétée du très faible nombre de requêtes déposées dans le domaine des processus logistiques et du transport au cours de ces dernières années.

Potentiel d'amélioration

Il existe actuellement une réflexion sur l'avenir du transport ferroviaire de marchandises à la suite de différentes interventions parlementaires acceptées par le Conseil fédéral. Le moment est donc opportun pour améliorer la situation dans le domaine des terminaux utilisés pour le transport combiné en Suisse. Il s'agit également de préciser le rôle de la Confédération et les objectifs pour le soutien à une infrastructure qui demeure difficilement réalisable sans une aide publique. Les résultats de l'évaluation ont montré un besoin de coordination et d'une plus grande cohérence des projets soutenus dans la durée.

Le CDF formule cinq recommandations : la première, d'ordre stratégique, porte sur l'ensemble du système et vise à rendre la Confédération plus proactive dans la définition des besoins et le pilotage des mesures. La deuxième et la troisième concernent l'examen des projets spécifiques. La



quatrième recommandation a pour but de mieux définir les conditions financières et la cinquième vise à encourager l'innovation en coordonnant les différents moyens offerts par la Confédération.

L'Office fédéral du développement territorial est d'accord avec la première recommandation. Quant à l'OFT, il est en grande partie d'accord avec les recommandations, excepté la recommandation 4. Il est en effet contre une réduction du crédit à disposition et contre une diminution du taux maximal de la subvention fédérale. De manière générale, l'OFT est d'avis qu'il ne disposait pas des bases légales nécessaires pour effectuer une planification dans le domaine des terminaux, avis que le CDF ne partage pas, en raison notamment de l'importance des subventions octroyées.

Förderung des kombinierten Verkehrs

Evaluation der Investitionsförderungsmassnahmen für Umschlagsterminals

Das Wesentliche in Kürze

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat sich mit der Frage der Umschlagsterminals befasst. Die Terminals bilden den Grundstein des kombinierten Verkehrs, der vom Bund im Rahmen der Verlagerungspolitik von der Strasse auf die Schiene aktiv gefördert wird. Seit 1986 werden für den Bau und die Erweiterung von Terminals Investitionshilfen gewährt. Die Massnahme hat zum Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit der Schiene gegenüber der Strasse beim Güterverkehr zu stärken und damit die Verlagerungsziele zu erfüllen. Diese Investitionshilfen werden Eignern oder Betreibern von Terminals in Form von zinsfreien Darlehen und A-fonds-perdu-Beiträgen ausgerichtet. Mindestens 20 Prozent des Vorhabens muss der Gesuchsteller mit Eigenmitteln finanzieren. Die Anlage kann sich auch im Ausland befinden, sofern der Verkehr ganz oder teilweise die Schweiz durchquert.

Kleine und mittlere Terminals in der Schweiz, grössere im Ausland

2012 zählte die Schweiz 41 Umschlagsanlagen. Seit 1986 hat der Bund 39 Anlagen – 31 mit Standort im Inland und 8 im Ausland – Finanzhilfe gewährt. Zwischen 1986 und 2011 wurden Kapazitäten von rund 2 Millionen TEU (im Kombiverkehr verwendete standardisierte Masseinheit) geschaffen, darunter 900 000 TEU beim Terminal Busto Arsizio-Gallarate in Norditalien. 103 der 159 beim Bundesamt für Verkehr (BAV) eingereichten Gesuche wurden genehmigt und erhielten insgesamt 400 Millionen Franken Bundeshilfe. 92 Prozent dieses Engagements betrafen den Bau von Terminals oder die Erweiterung bestehender Anlagen. Allein für den Terminal Busto Arsizio-Gallarate wurden zwischen 1986 und 2012 Verpflichtungen in Höhe von 162 Millionen Franken eingegangen. Dieser Terminal ist die einzige vom Bund unterstützte Anlage mit sehr grosser Kapazität. Auf Schweizer Gebiet gibt es lediglich kleine und mittelgrosse Anlagen, von denen die meisten Bundeshilfe erhalten haben. Die Anlagen für den Import- und Exportverkehr sind mehrheitlich zwischen Basel, Zürich und Olten angesiedelt, wobei die grösste Konzentration in der Region Basel anzutreffen ist. Die von den Schweizer Transporteuren am meisten genutzte Anlage liegt jedoch im deutschen Weil am Rhein. Diese Anlage hat keine Bundesmittel erhalten.

Ziele nur für den alpenquerenden Verkehr, nicht aber für die anderen Verkehrsarten

Für den alpenquerenden Güterverkehr liegen ein Verlagerungsauftrag und klare Ziele vor – im Gegensatz zum nicht alpenquerenden Verkehr, für den nie ausdrücklich etwas Derartiges festgehalten wurde. Die Alpenachse hatte wegen der Umsetzung der Alpeninitiative Priorität. Hingegen enthalten die 2008 verabschiedeten rechtlichen Grundlagen zum Schienengüterverkehr keine konkreten politischen Ziele oder strategischen Ausrichtungen, die klar festlegen, was beim Binnenverkehr und dem nicht alpenquerenden Import-/Exportverkehr anzustreben ist. Der Grossteil des Import-/Exportverkehrs betrifft aber die Verbindungen zwischen der Schweiz und dem nördlichen Europa.

Die Ergebnisse der EFK zeigen, dass die Situation heterogen und das Gesamtsystem wenig kohärent ist, auch wenn seit 1986 zusätzliche Kapazitäten geschaffen wurden. Das BAV hat den Fokus auf den Mehrwert beim alpenquerenden Verkehr gelegt, indem es seit 1986 den Bau und Ausbau der Anlage Busto Arsizio-Gallarate unterstützte. Die Mehrheit der Anlagen im Inland, seien es Neubauten oder Ausbauten und Modernisierungen bestehender Anlagen, haben Beiträge

erhalten. Mehrere Anlagen, die rein unter dem Aspekt der Investition betrachtet keine Beiträge erhalten hätten, wurden aus «politischen» Gründen meist lokalen Ursprungs unterstützt. Da eine Strategie fehlte, erfolgte die Entwicklung der Terminals von Fall zu Fall eher gestützt auf regionalpolitische Anliegen als auf den logistischen Bedarf. Der Terminal Wiler ist ein typisches Beispiel für einen unattraktiven Standort abseits der Wirtschaftszonen. So ist eine Terminallandschaft aus nicht koordinierten, auf spezifische Märkte ausgerichteten mittelgrossen und kleinen Anlagen entstanden. Bei den acht Terminals in der Region Basel in einem Umkreis von 35 Kilometern ist die Entwicklung vor allem auch in Bezug auf die bestehenden grenznahen Anlagen in Deutschland und Frankreich unkoordiniert verlaufen. In der Westschweiz hatte der Terminal Chavornay nicht den erwarteten Erfolg und befindet sich zudem nicht weit entfernt von den beiden Anlagen Renens, die modernisiert wurde, und Daillens, wo SBB Cargo ein neues Angebot aufgebaut hat.

Mehrere Anlagen weisen ein geringes Produktivitätsniveau auf, und das System insgesamt trägt nicht dazu bei, die Attraktivität des kombinierten Verkehrs zu erhöhen. Da es sich um eine Massnahme handelt, für die beim nicht alpenquerenden Verkehr keine Zielvorgaben bestehen, ist die Zweckmässigkeit des Finanzierungsmodus nur schwer zu bestimmen. Nach Ansicht der EFK hat die Unterstützung des Bundes aber nicht erlaubt, die Produktivität des kombinierten Verkehrs insbesondere kurz- und mittelfristig wesentlich zu steigern. Dabei war diese Form der Unterstützung als Anschubhilfe gedacht und sollte dementsprechend 2014 auslaufen.

Geringes Engagement des Bundesamtes für Verkehr

Das BAV hat sich bisher bei der Bedarfsdefinition im Hintergrund gehalten mit der Begründung, die Rechtsgrundlagen seien nicht vorhanden. Seiner Ansicht nach seien die privaten Akteure am besten in der Lage, den Bedarf an Umschlagkapazitäten zu definieren. Das fehlende Engagement auch bei der räumlichen Planung begründet das BAV damit, es handle sich dabei in erster Linie um eine kantonale Kompetenz. So hat das BAV kein Konzept für die Standorte der Terminals und das Festlegen von Prioritäten entwickelt, wie dies die 2001 veröffentlichten Ergebnisse des Nationalen Forschungsprogramms NFP 41 vorgeschlagen hatten. Das BAV hat auch keine Standards zur technischen Konfiguration der Terminals oder zu den Geschäftsmodellen der Terminalbetreiber festgelegt. Das Wissen und Knowhow in Bezug auf die Terminals wurde bei bundesexternen Akteuren aufgebaut, hauptsächlich bei Ingenieurbüros, Universitätsinstituten oder auch SBB Cargo. Die Kombiverkehrsstrategie von SBB Cargo als dominierender Akteur in der Schweiz hat sich in den letzten zehn Jahren ständig geändert, was zu Unsicherheiten bei den übrigen Akteuren in der Branche führte. Seit 1999 hat SBB Cargo diverse Projekte für ein Kombiverkehrsangebot lanciert (Projekt Pegasus; Eurohub in Muttenz; Konzept Cargo Domino) und dann wieder aufgegeben, um sich auf den Wagenladungsverkehr zu konzentrieren. Seit 2011 bietet SBB Cargo in der Schweiz mit „Bahn und Umschlag“ ein weiteres Angebot im Bereich Kombiverkehr an.

Was den Finanzierungsbedarf anbelangt, so stellt das derzeitige Programm 2009-2013 rund 42 Millionen Franken pro Jahr bereit. Obwohl dieser Kredit seit 1986 besteht, konnten weder das BAV noch die Eidgenössische Finanzverwaltung die Grundlagen zur Bestimmung dieses Finanzierungsbedarfs angeben. Zudem lag der verfügbare Kredit in den letzten zehn Jahren in der Regel über den tatsächlich verwendeten Mitteln.

Wirtschaftlichkeit der Umschlagstätigkeit allein gering

Die Investitions- und die Betriebskosten sind hoch, vor allem bei Anlagen mittlerer Grösse. Die Margen der Umschlagstätigkeit allein sind sehr niedrig, und nur Betreiber mit Zusatzangeboten, die auch auf anderen Ebenen der Kombiverkehrskette (vertikale Integration von Tätigkeiten) aktiv oder auf Nischenmärkten präsent sind, können einen Gewinn erzielen. Bei der Umschlagstätigkeit können die Anlagen nur mit einer Mengenausweitung die nötige Produktivitäts- und Gewinnschwelle erreichen, um ein nachhaltiges Angebot aufzubauen. Dazu kommen eine gute technische Konfiguration der Anlage und ein realistisches, mit langfristigen Partnern entwickeltes Geschäftsmodell.

Risiken für den Bund

Der Ansatz des BAV geht davon aus, dass die Risiken unternehmerischer Natur sind und somit vor allem vom privaten Investor getragen werden, auch wenn der Bundesbeitrag mehr als die Hälfte der Projektkosten ausmacht. Die EFK ist jedoch der Ansicht, dass der Bund Risiken eingeht, insbesondere in Bezug auf die Nicht-Rückzahlung der Darlehen und die Aufgabe der Tätigkeit. Wenn das Angebot nicht attraktiv ist, so ist die Versuchung für die Kundschaft gross, sich von der Schiene abzuwenden und der Strasse den Vorzug zu geben. Die niedrige Produktivität und Rentabilität einer Anlage, die Konkurrenz unter den Standorten und das geringe Engagement der Partner sind Risiken, die sich auf das ganze System und damit auch für den Bund auswirken. Dieses Risiko ist für den Bund umso grösser, wenn er Vorhaben zu 80 Prozent finanziert. Bei dieser Finanzierung sind rationale Entscheide aus rein ökonomischer Sicht kaum möglich.

Spät verbesserter Prozess zur Prüfung der Gesuche

Das BAV hat die Kriterien für die Beitragsgewährung 2010 verfeinert und prüft die Gesuche seither genauer. Die zuvor unterstützten Infrastrukturen sind jedoch inzwischen Teil der Terminallandschaft. Mehrere von ihnen sollten inzwischen vollumfänglich produktiv und rentabel sein sollten, was aber nicht der Fall ist. Ausserdem beziehen sich die Gesuchsteller bei ihren Dossiers häufig auf bestehende Projekte und leiten daraus einen «Anspruch» auf die maximale Beitragshöhe ab. Bei den Kriterien legt das BAV besonderes Gewicht auf den alpenquerenden Verkehr. Daher stellen viele Gesuchsteller Verbindungen zur Alpensüdseite in Aussicht, die sie aufzubauen gedenken. Oft werden diese Verbindungen dann nicht realisiert. Das Kriterium des freien Zugangs zu den Anlagen ist insofern unklar, als das BAV auf die Angaben der Gesuchsteller abstellt und nur auf Beschwerde hin handelt, was noch nie vorgekommen ist. Darüber hinaus ist das BAV der Ansicht, für die Qualität der gelieferten Angaben (Entwicklungsperspektiven der Verbindungen, geplante Partnerschaften, Rechnungsannahmen usw.) sei der Gesuchsteller zuständig. Ebenfalls äussert sich das BAV nur beschränkt zur technischen Konfiguration und zum Geschäftsmodell, da es auch keine Standards festgelegt hat, von denen es bei der diesbezüglichen Beurteilung der Gesuche ausgehen könnte.

Faktoren für die beschränkte Anzahl realisierter Projekte

In den letzten Jahren wurde zwar praktisch kein Terminal ohne Bundeshilfe realisiert. Beim BAV sind aber weniger Gesuche eingegangen als erwartet. 48 der Eingaben wurden storniert, praktisch alle durch die Gesuchsteller, die vom BAV nachgeforderte Unterlagen nicht eingereicht haben. Die EFK hat dafür verschiedene Erklärungsfaktoren ausgemacht. Zum einen ist der Markt klein, und die Zahl der potenziell als Terminalbetreiber infrage kommenden Akteure begrenzt. Zum andern

verändert sich die Landschaft der in der Schweiz und in Europa im kombinierten Verkehr aktiven Gesellschaften mit dem Verschwinden bisheriger und dem Auftauchen neuer Firmen sowie mit Übernahmen und Fusionen laufend. Dies macht den Aufbau langfristiger Partnerschaften schwierig. Hinzu kommt die Präsenz von SBB Cargo als dominierender Akteur im Schienengüterverkehr in der Schweiz, die zu Unsicherheiten bei den Partnern und der Kundschaft führt. Der Betrieb eines Terminals ist mit Risiken verbunden, und die Investitionskosten sind hoch. Das Risiko ist gross, dass die Nachfrage ungenügend ist. Von der Planung bis zur Inbetriebnahme eines Terminals vergehen mehrere Jahre, und es muss mit Verzögerungen aufgrund von Einsparungen bei der Ausschreibung gerechnet werden.

Innovation durch bessere Koordination der bestehenden Instrumente fördern

Es gibt keine echten Anreize zur Förderung der besten Vorhaben in Bezug auf die Nachhaltigkeit und die Attraktivität des Kombiverkehrsangebots. Innovation ist zwar ein Kriterium bei der Beurteilung der Gesuche, aber keine Voraussetzung für deren Annahme. Das BAV ist auch in diesem Punkt der Meinung, die privaten Akteure könnten das Interesse von Innovationen am besten einschätzen, und will möglichst wenig eingreifen. Beim Rollmaterial hat SBB Cargo einen Auftrag des BAV erhalten, neue Technologien zu entwickeln, jedoch bisher mit wenig Erfolg. Die EFK ist der Ansicht, Innovationen sollten nicht nur beim Rollmaterial, sondern auch bei anderen Aspekten wie der Automatisierung der Umschlagsanlagen, der Vernetzung der Informationen oder den Logistikprozessen gefördert werden. Der Bund stellt andere Formen der Innovationshilfe bereit, welche sowohl im Verkehrs- als auch im Logistikbereich kaum genutzt werden. Beispielsweise könnte die Kommission für Technologie und Innovation (KTI) einem Unternehmen ermöglichen, in Zusammenarbeit mit Hochschulen neue Prozesse zu entwickeln. Die KTI hat sich im Übrigen besorgt über die geringen Gesuchszahlen im Bereich Logistik- und Verkehrsprozesse in den letzten Jahren geäussert.

Verbesserungspotenzial

In der Folge verschiedener vom Bundesrat angenommener parlamentarischer Vorstösse sind derzeit Überlegungen über die Zukunft des Schienengüterverkehrs im Gang. Dies ist ein geeigneter Zeitpunkt, um die Situation im Bereich der Umschlagsterminals für den kombinierten Verkehr in der Schweiz zu verbessern. Es wird unter anderem darum gehen, die Rolle des Bundes und die Zielsetzungen für die Unterstützung einer Infrastruktur, die ohne öffentliche Gelder nur schwer realisierbar ist, genauer zu bestimmen. Die Ergebnisse der Evaluation haben einen Bedarf an Koordination und mehr Kohärenz der unterstützten Vorhaben auf längere Sicht aufgezeigt.

Die EFK hat fünf Empfehlungen formuliert: Die erste ist strategischer Art, betrifft das System als Ganzes und zielt auf eine proaktivere Rolle des Bundes bei der Definition des Bedarfs und der Steuerung der Massnahmen ab. Die Empfehlungen 2 und 3 beziehen sich auf die Prüfung der einzelnen Vorhaben. Bei Empfehlung 4 geht es darum, die finanziellen Bedingungen besser zu definieren, während Empfehlung 5 die Innovation durch die Koordination der einzelnen vom Bund bereitgestellten Instrumente fördern will.

Das Bundesamt für Raumentwicklung ist mit der ersten Empfehlung einverstanden. Was das BAV betrifft, so ist dieses zu einem grossen Teil einverstanden mit den Empfehlungen, mit Ausnahme der Empfehlung 4. Es wendet sich gegen eine Reduktion des verfügbaren Kredits und gegen eine Verringerung des maximalen Anteils der Bundessubventionen. Allgemein ist das BAV der Meinung, dass es nicht über die notwendigen Rechtsgrundlagen verfügt, um eine Planung im Bereich der



Umschlagterminale durchzuführen. Diese Meinung wird von der EFK nicht geteilt, insbesondere aufgrund des Umfangs der gewährten Beiträge.

Originaltext in Französisch

Promozione del trasporto combinato

Valutazione delle misure di sostegno all'investimento per i terminali di trasbordo

L'essenziale in breve

Il Controllo federale delle finanze (CDF) si è occupato della questione dei terminali di trasbordo, che costituiscono il fondamento del trasporto combinato, il cui sviluppo è attivamente sostenuto dalla Confederazione nel quadro della politica di trasferimento dalla strada alla rotaia. Dal 1986 essa offre aiuti all'investimento per la costruzione e l'ampliamento di terminali. Si tratta di una misura intesa a rafforzare la competitività del traffico delle merci su rotaia rispetto alla strada e a conseguire gli obiettivi di trasferimento. Questi aiuti sono versati al proprietario o al gestore del terminale sotto forma di mutui senza interessi e di contributi a fondo perso. Il richiedente deve finanziare almeno il 20 % del un progetto con fondi propri. L'impianto può anche trovarsi all'estero, purché tutto il traffico o parte di esso attraversi la Svizzera.

Terminali di piccole e medie dimensioni in Svizzera e di maggiori dimensioni all'estero

Nel 2012 la Svizzera contava 41 impianti di trasbordo. Dal 1986 la Confederazione ha concesso un aiuto finanziario per 39 impianti, 31 dei quali si trovano in Svizzera e 8 all'estero. Tra il 1986 e il 2011 sono state create capacità di circa 2 milioni di TEU (twenty-foot equivalent unit, unità di misura standard per il trasporto intermodale), di cui 900 000 TEU per il terminale di Busto Arsizio-Gallarate nel nord dell'Italia. L'Ufficio federale dei trasporti (UFT) ha ricevuto 159 domande e ne ha accolte 103. In totale la Confederazione ha impegnato 400 milioni di franchi per sostenere questi progetti. Il 92 % di tali impegni riguarda la costruzione di terminali o l'ampliamento di impianti esistenti. Tra il 1986 e il 2012, il terminale di Busto Arsizio-Gallarate ha beneficiato di impegni finanziari per 162 milioni di franchi. È l'unico impianto di grande capacità sostenuto dalla Confederazione. In Svizzera esistono soltanto impianti di piccole o medie dimensioni, e la maggior parte di essi ha ricevuto un aiuto finanziario dalla Confederazione. La maggioranza degli impianti utilizzati per il traffico d'importazione ed esportazione è situata tra Basilea, Zurigo e Olten e la concentrazione maggiore dei terminali si trova nella regione di Basilea. L'impianto più importante utilizzato dai trasportatori svizzeri è invece situato a Weil-am-Rhein, in Germania. Questo impianto non è stato sussidiato dalla Confederazione.

Obiettivi definiti per il traffico transalpino, ma non per altri tipi di traffico

Se per il traffico delle merci attraverso le Alpi è stato conferito un mandato di trasferimento e sono stati fissati chiari obiettivi, non si può dire altrettanto per il traffico non transalpino. La priorità è stata data all'asse transalpino per realizzare l'Iniziativa delle Alpi. Tuttavia, il dispositivo legale sul trasporto di merci su rotaia, approvato nel 2008, non contiene né obiettivi politici né orientamenti strategici concreti che indichino chiaramente ciò che si intende ottenere nell'ambito del traffico interno e di quello d'importazione e d'esportazione che non attraversano le Alpi. L'essenziale del traffico d'importazione e d'esportazione concerne i collegamenti tra la Svizzera e l'Europa del Nord.

I risultati del CDF evidenziano una situazione eterogenea e un sistema poco coerente nel suo insieme, anche se dal 1986 sono state create capacità supplementari. Sostenendo dal 1986 la costruzione, lo sviluppo e l'ampliamento dell'impianto di Busto Arsizio-Gallarate, l'UFT ha posto l'accento sul valore aggiunto a livello del traffico transalpino. La maggior parte degli impianti in Svizzera, sia quelli esistenti sia quelli ampliati o ammodernati, ha beneficiato di sussidi. Parecchi

impianti sono stati sostenuti per ragioni «politiche», spesso legate al contesto locale, mentre non lo sarebbero stati se fossero stati considerati in un'ottica meramente finanziaria. In assenza di una strategia, lo sviluppo dei terminali è avvenuto caso per caso, in modo orientato ai bisogni della politica regionale anziché alle esigenze logistiche. Il caso del terminale di Wiler è tipico l'esempio di un impianto con una collocazione poco attrattiva situato lontano dalle zone economiche. Il paesaggio dei terminali è così costituito da impianti di medie e piccole dimensioni, poco coordinati tra loro e orientati a mercati specifici. Benché nella regione di Basilea esistano 8 terminali in un raggio di 35 chilometri, questi sono stati sviluppati in modo non coordinato, in particolare con gli impianti esistenti oltre frontiera, in Germania e in Francia. Nella Svizzera romanda, il terminale di Chavornay (VD) non ha avuto il successo atteso ed è inoltre vicino a due altri impianti di trasbordo, quello di Renens, che è stato modernizzato, e quello di Daillens, dove FFS Cargo ha sviluppato una nuova offerta.

Numerosi impianti hanno un basso livello di produttività e l'insieme del sistema non contribuisce a rafforzare l'attrattività del trasporto combinato. Trattandosi di una misura per la quale non esistono obiettivi relativi al traffico non transalpino, l'adeguatezza del modo di finanziamento è difficile da dimostrare. Il CDF è tuttavia del parere che questo aiuto non abbia permesso di aumentare in modo significativo la produttività del traffico combinato, soprattutto a breve e medio termine, allorché il sostegno della Confederazione è concepito come finanziamento iniziale. Seguendo questa logica, questo sostegno doveva tra l'altro cessare nel 2014.

Impegno debole da parte dell'Ufficio federale dei trasporti

Finora l'UFT ha adottato una posizione passiva rispetto alla definizione del fabbisogno perché riteneva che non ci fossero le basi legali necessarie. Reputa che sia meglio che gli attori privati definiscano essi stessi il fabbisogno in termini di capacità di trasbordo. Per la mancanza d'impegno anche sul fronte della pianificazione del territorio, l'Ufficio si giustifica asserendo che si tratta in primo luogo di una competenza cantonale. L'UFT non ha pertanto sviluppato un piano per l'insediamento dei terminali e la definizione delle priorità, come suggerito dai risultati del Programma nazionale di ricerca numero 41 pubblicati nel 2001. Non ha neppure definito standard sulla configurazione tecnica dei terminali né sui modelli d'affari dei gestori dei terminali. Le conoscenze e il know how relativi ai terminali si sono sviluppati tra gli attori esterni all'Amministrazione federale, in particolare negli uffici di ingegneria, istituti universitari o FFS Cargo. Per quanto FFS Cargo sia un attore dominante in Svizzera, la sua strategia per il trasporto combinato si è costantemente modificata in questi ultimi dieci anni, provocando incertezze tra gli altri attori del settore. Dal 1999 FFS Cargo ha lanciato diversi progetti per creare un'offerta per il trasporto combinato (progetto Pegasus; hub europeo a Muttenz; servizio Cargo Domino), che ha poi dovuto abbandonare per concentrarsi sul trasporto a carri completi. Dal 2011, FFS Cargo propone un nuovo servizio in Svizzera per il trasporto combinato detto «Ferrovia e trasbordo».

Per quanto concerne il fabbisogno finanziario, il programma pluriennale attuale mette a disposizione circa 42 milioni di franchi all'anno per il periodo 2009-2013. Benché questo credito esista dal 1986, né l'UFT né l'Amministrazione federale delle finanze (AFF) sono stati in grado di fornire le basi che determinano il fabbisogno finanziario. Inoltre il credito a disposizione è generalmente sempre stato superiore alle risorse effettivamente impiegate in questi ultimi dieci anni.

Bassa redditività della mera attività di trasbordo

I costi d'investimento e i costi d'esercizio sono elevati, soprattutto per gli impianti di medie dimensioni. La semplice attività di trasbordo genera un margine di guadagno molto ridotto e soltanto i gestori che propongono altre offerte e sono attivi anche ad altri livelli della catena del trasporto combinato (integrazione verticale delle attività) o sono presenti sui mercati di nicchia possono realizzare un profitto. Per quanto riguarda l'attività di trasbordo, soltanto un incremento dei flussi di traffico permette agli impianti di raggiungere una soglia di produttività e redditività necessaria a creare un'offerta durevole. A ciò bisogna aggiungere una buona configurazione tecnica dell'impianto e modelli d'affari realistici sviluppati con partner sul lungo periodo.

Rischi per la Confederazione

L'UFT ha definito il suo approccio considerando che i rischi sono di natura imprenditoriale e pertanto sostenuti in primo luogo dall'investitore privato, anche se il sostegno della Confederazione rappresenta più della metà dei costi del progetto. Il CDF ritiene pertanto che vi siano dei rischi per la Confederazione, in particolare il mancato rimborso dei prestiti concessi e la cessazione delle attività. Se l'offerta non è attrattiva, la tentazione del cliente di abbandonare la ferrovia e privilegiare il trasporto su strada è forte. La bassa produttività e redditività di un impianto, la concorrenza tra i siti, il debole impegno dei partner costituiscono rischi che hanno ripercussioni sull'insieme del sistema e per la Confederazione. Questo rischio è maggiore per la Confederazione, in quanto quest'ultima sostiene i progetti in ragione dell'80%. Con un finanziamento simile le decisioni non vengono normalmente prese secondo la logica di mercato.

Un processo di esame delle domande migliorato tardivamente

Nel 2010 l'UFT ha perfezionato i criteri per la concessione dell'aiuto finanziario e da allora esamina le domande in modo più approfondito. Le infrastrutture sostenute in precedenza fanno ormai parte del paesaggio dei terminali e diverse di loro dovrebbero ora essere pienamente produttive e redditizie, ma non è così. Inoltre, i richiedenti si riferiscono spesso a progetti esistenti per preparare i loro dossier e ritengono di avere «diritto» all'importo massimo del sussidio. Per quanto attiene ai criteri, l'UFT attribuisce un'importanza particolare al traffico transalpino. Di conseguenza, numerosi richiedenti cercano di dimostrare che intendono creare collegamenti verso il sud delle Alpi, che spesso però non vengono realizzati. Il criterio del libero accesso agli impianti è ambiguo nella misura in cui l'UFT si fida delle indicazioni del richiedente e interviene solo su denuncia, circostanza peraltro mai verificatasi. L'UFT ritiene inoltre che la qualità delle informazioni fornite (prospettiva di sviluppo dei collegamenti, partenariati previsti, conto di previsione, ecc.) competa al richiedente. Allo stesso modo si esprime in modo limitato sulla configurazione tecnica e sui modelli d'affari, dato che non ha neppure stabilito standard su cui potrebbe basarsi per la valutazione delle domande.

Numero esiguo di domande e fattori che hanno limitato il numero dei progetti realizzati

È vero che negli ultimi anni quasi nessun terminale è stato realizzato senza sostegno pubblico. Tuttavia l'UFT ha ricevuto meno domande del previsto. Tra le domande pervenute, 48 sono state sospese. In quasi tutti i casi il richiedente ha interrotto la procedura e non ha fornito le informazioni complementari richieste dall'UFT. Secondo il CDF la spiegazione va ricercata in diversi fattori. Innanzi tutto le ridotte dimensioni del mercato e il numero limitato di attori potenzialmente interessati a gestire un terminale. Inoltre il panorama delle società attive nel trasporto combinato in

Svizzera e in Europa si evolve a seguito della scomparsa di un certo numero di attori, dell'emergere di nuovi, dell'acquisizione o della fusione di società, rendendo difficile lo sviluppo di partenariati a lungo termine. A ciò si aggiunge la presenza in Svizzera di un attore dominante per il trasporto di merci su rotaia, ovvero FFS Cargo, che genera incertezze per partner e clienti. La gestione di un terminale presenta rischi e i costi d'investimento sono alti. Il rischio che non vi sia una sufficiente domanda è elevato. Dalla pianificazione alla messa in servizio di un terminale trascorrono parecchi anni e occorre tener conto di possibili ritardi dovuti alle opposizioni che vengono depositate durante le consultazioni pubbliche.

Promuovere l'innovazione con un miglior coordinamento degli strumenti esistenti

Non esistono veri incentivi per promuovere i progetti migliori dal punto di vista della durabilità e dell'attrattività dell'offerta di trasporto combinato. Se è un criterio di valutazione delle domande, l'innovazione non è invece una condizione per la concessione di un aiuto finanziario. L'UFT ritiene anche in questo caso che gli attori privati siano in grado di valutare al meglio quali sono le innovazioni interessanti da sviluppare e intende intervenire il meno possibile. A livello di materiale rotabile, FFS Cargo ha ricevuto un mandato dell'UFT per sviluppare nuove tecnologie, ottenendo però finora scarsi risultati. Il CDF ritiene che l'innovazione dovrebbe essere promossa non soltanto nel settore del materiale rotabile, ma anche in altri ambiti, come l'automazione degli impianti di trasbordo, la messa in rete delle informazioni o i processi logistici. La Confederazione offre altre forme di sostegno all'innovazione, molto poco usate, a livello sia di trasporto sia logistico. La Commissione per la tecnologia e l'innovazione (CTI) potrebbe permettere, ad esempio, a un'impresa di sviluppare nuovi processi in collaborazione con le università. Essa si è, tra l'altro, mostrata preoccupata per il numero esiguo di domande presentate in questi ultimi anni nel settore dei processi logistici e del trasporto.

Potenziale di miglioramento

Attualmente è in corso una riflessione sul futuro del trasporto delle merci su rotaia in seguito a diversi interventi parlamentari accolti dal Consiglio federale. È un buon momento per migliorare la situazione nel settore dei terminali utilizzati per il trasporto combinato in Svizzera. Occorre pure precisare il ruolo della Confederazione e gli obiettivi per sostenere un'infrastruttura che rimane difficilmente realizzabile senza l'aiuto pubblico. I risultati della valutazione hanno mostrato un bisogno di coordinamento e di maggiore coerenza dei progetti sostenuti a lungo termine.

Il CDF formula cinque raccomandazioni: la prima, di tipo strategico, riguarda l'insieme del sistema e mira a rendere la Confederazione più proattiva nel definire il fabbisogno e nel gestire in modo strategico le misure. La seconda e la terza concernono l'esame dei singoli progetti. La quarta è finalizzata a definire meglio le condizioni finanziarie e la quinta a promuovere l'innovazione coordinando i differenti strumenti offerti dalla Confederazione.

L'Ufficio federale dello sviluppo territoriale è d'accordo con la prima raccomandazione. Per quanto riguarda l'UFT, è in gran parte d'accordo con le raccomandazioni tranne la raccomandazione 4. È infatti contro una riduzione del credito a disposizione e contro una diminuzione dell'importo massimo del sussidio. In generale, l'UFT ritiene che non disponeva delle basi legali necessarie per condurre una pianificazione nel settore dei terminali, parere che il CDF non condivide, segnatamente a causa dell'importanza dei sussidi concessi.

Testo originale in francese

Promotion of combined transport

Evaluation of investment support measures for transshipment terminals

Key points

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) looked at the issue of transshipment terminals or hubs, the cornerstone of combined transport. The Confederation actively promotes the development of combined transport as part of its road-to-rail policy, which has offered investment aid since 1986 for the construction or expansion of terminals. This measure aims at improving the competitiveness of rail freight transport as opposed to road and meeting the objectives of intermodal transfer. Financial aid is awarded to the terminal's owner or operator in the form of interest-free loans or non-repayable subsidies. Either way, the applicants are required to finance at least 20% of the projects with their own means. The facility in question may be located in another country provided that all or some of the traffic transits through Switzerland.

Small and medium-sized terminals in Switzerland, larger facilities located abroad

There were 41 transshipment hubs in Switzerland in 2012. Since 1986 the Confederation has awarded financial aid to 39 facilities, of which 31 are in Switzerland. Capacity for some two million TEUs (twenty-foot equivalent units) was created between the years 1986 and 2011, of which 900,000 TEUs in the Busto Arsizio-Gallarate terminal in northern Italy. Of the 159 applications submitted to the Federal Office of Transport (FOT), 103 were accepted. The Confederation committed a total of CHF 400 million to supporting these projects; 92% of this was for the construction of new terminals or the expansion of existing facilities. The Busto Arsizio-Gallarate terminal alone received CHF 162 million in financial commitments between 1986 and 2012. This is the only very high-capacity facility subsidised by the Confederation. All facilities within Switzerland itself are small or medium-sized, and most of these have received financial support from the Confederation. The bulk of the terminals serving import and export traffic are located in the region between Basel, Zurich and Olten, with the greatest concentration of such hubs in the Basel area. However, the largest facility used by Swiss transport companies is located in Germany, at Weil-am-Rhein, which is not subsidised by the Confederation.

Targets for transalpine traffic but not for other types of traffic

Although a constitutional mandate has been issued and clear targets set for shifting transalpine freight traffic, such objectives have never been explicitly defined for non-transalpine traffic. The transalpine corridor has taken priority in implementing the Alpine Initiative. Meanwhile, the 2008 legislation on rail freight transport contains no political objectives or concrete strategic directions for clearly defining the goals for non-transalpine domestic and import/export traffic. And yet, the bulk of import/export traffic concerns the north/south trading axis between Switzerland and Northern Europe.

The SFAO's findings present a heterogeneous situation with little consistency throughout the system, despite the additional capacities created since 1986. The FOT has focused on the added value with regard to transalpine traffic, supporting since 1986 the construction, development and expansion of the Busto Arsizio-Gallarate facility. Most facilities in Switzerland have been subsidised, whether for construction of a new terminal or expansion and modernisation of an existing one. Several facilities received support for reasons of local politics and would never have been subsidised on purely financial grounds. With no overall strategy in place, the development of

terminals has been largely haphazard, catering more to the needs of regional politics than to actual logistical demand. The Wiler terminal, for example, is typical of a relatively unattractive location outside of an economic zone. Consequently, the landscape of terminals is largely uncoordinated, made up of small and medium-sized facilities geared to specific markets. The Basel region has eight hubs within a 35-km radius, all developed in an uncoordinated manner, particularly with respect to existing facilities across the border in Germany and France. In French-speaking Switzerland, the Chavornay terminal has been less successful than expected and, what's more, is located close to two other transshipment facilities: Renens, which has been modernised, and Dailens, where CFF Cargo has developed a new service offering.

Several facilities have low productivity, and the system as a whole does not help to make combined transport more attractive. Given the absence of objectives regarding measures for non-transalpine traffic, it is difficult to assess the appropriateness of this mode of financing. Nonetheless, the SFAO is of the opinion that such support has made no significant improvement to the productivity of combined traffic, particularly in the short and medium term, and the Confederation's support was designed as start-up financing and was in fact supposed to be withdrawn from 2014 on.

Low involvement by the Federal Office of Transport

The FOT has in the past taken a back seat in the definition of needs, believing it lacks the required legal standing. It sees private stakeholders as best placed to define the needs in terms of transshipment capacity. Likewise, the FOT does not address issues of land-use planning, considering this primarily a cantonal responsibility. Consequently, the FOT has not developed a concept for the establishment of terminals and the setting of priorities, as proposed in the findings of National Research Programme no. 41 published in 2001. Also, the FOT has not defined standards for the technical configuration of terminals or the business models of terminal operators. Experience with terminals and knowledge has been built up among non-government players, particularly engineering firms, university institutes, and also CFF Cargo. While CFF Cargo is a leading player in Switzerland, its strategy for combined transport has changed constantly over the past ten years, generating uncertainty among other stakeholders in the sector. Starting in 1999, CFF Cargo launched numerous projects to create a combined transport offering (e.g. *Pegasus*; Euro-hub in MuttENZ; Cargo Domino), before dropping these in favour of wagonload freight. Since 2011, CFF Cargo has proposed a new offering for combined transport, rail and transshipment in Switzerland.

In terms of financial needs, the current multi-year programme for 2009--2013 makes some CHF 42 million available a year. Although this credit facility has been in place since 1986, neither the FOT nor the Federal Finance Administration has been able to furnish the basic information to determine financial needs. Furthermore, the credit available has generally been higher than the funds actually drawn down over the past ten years.

Transshipment alone generates low profitability

Investment costs and operating costs are high, particularly for medium-sized facilities. Transshipment alone generates very low margins, and only operators also offering other services and involved in other levels of the combined transport value chain (vertical integration) or in niche markets are able to generate a profit. Regarding transshipment, only higher volume flows can enable facilities to reach the productivity and profitability thresholds needed to develop a sustainable offering. Furthermore, the facility needs a good technical configuration and a realistic business model developed with its partners for the long term.

Risks facing the Confederation

In defining its approach, the FOT has assumed that the risks incurred are entrepreneurial in nature and therefore borne by the private investor, even for those projects more than half-funded by the Confederation. However, the SFAO believes that the Confederation also incurs certain risks, particularly that of facilities defaulting on loans or going out of business. If an offering is not attractive, customers are likely to want to switch from rail to road freight. Low productivity and poor profitability, competition between facilities, and lack of commitment from partners are risks affecting the entire system and therefore also the Confederation. This risk is all the more significant when the Confederation has financed 80% of a project. From a purely economic standpoint, the ability to take a rational decision is skewed when such a high level of financing is involved.

Late improvement of application review process

Since clarifying the award criteria in 2010, the FOT now examines funding applications in greater depth. Facilities subsidised before this change have become part of the landscape, however, and some terminals that are supposed to be fully productive and profitable by now are not. Also, applicants often refer to existing projects to further their case, believing they are entitled to receive the maximum subsidy. Among the selection criteria, the FOT places particular importance on transalpine traffic. As a result, many applicants do their utmost to claim their plans to develop transalpine links to the south. Often, however, these routes never actually materialise. The criterion of providing free access to the facilities is somewhat ambiguous: the FOT assumes that the information furnished by the applicant is correct and intervenes only in the case of a complaint, which has never actually happened. Furthermore, the FOT places the burden of responsibility on the applicant for the quality of the information provided (prospects of developing routes, partnerships envisaged, business plan, etc.). Also, the FOT makes limited reference to the technical configuration and business model, all the more so since it has not determined standards as a basis for reviewing applications.

Few applications, and factors limiting the number of projects realised

Although practically no terminals have been implemented in recent years without public support, the FOT has received fewer applications than hoped. Of the applications submitted, 48 were subsequently suspended. In almost all cases, it was the applicant who interrupted the process by failing to furnish the additional information requested by the FOT. The SFAO has identified several factors serving to explain this. First, the market is small and the number of players potentially interested in operating a terminal is limited. Moreover, the landscape of companies operating in Swiss and European combined transport is evolving – with some players disappearing and new ones emerging, as well as mergers and acquisitions – making it difficult to develop a long-term

partnership. On top of that, Switzerland has one dominant player in rail freight transport, CFF Cargo, a situation that generates a degree of uncertainty among partners and customers alike. Investment costs are high, as are the risks of operating a terminal, particularly the risk of inadequate demand. It takes several years to get a terminal up and running from idea to reality, and the possibility of facing delays from public opposition has to be factored in.

Encourage innovation promotion through better coordination of existing instruments

There are no real incentives to encourage more sustainable projects with a more attractive combined transport offering. While innovation is a criterion in application review, it is not a precondition for awarding financial aid. Here, too, the FOT prefers to intervene as little as possible, believing that private stakeholders are better placed to decide on the most interesting innovations to be developed. Regarding rolling stock, CFF Cargo has been commissioned by the FOT to develop new technologies, although with very little results to date. The SFAO believes that innovations should also be sought in other areas apart from rolling stock, such as the automation of transshipment facilities, networking of information or logistical processes. The Confederation also offers other forms of innovation support, largely underexploited, whether in terms of transport or logistics. With the Commission for Technology and Innovation (CTI), for example, a company could develop new processes in collaboration with the universities and universities of applied science. There has also been some concern regarding the very low number of applications submitted in the area of logistical processes and transport in recent years.

Potential for improvement

In the wake of various parliamentary motions adopted by the Federal Council, the future of rail freight transport is currently a topic of discussion, making this an ideal time to improve the situation of combined transport terminals in Switzerland. It is also necessary to define the role of the Confederation and the objectives for supporting an infrastructure that remains difficult to realise without public funding. The findings of the evaluation have shown a need for coordination and greater consistency among projects supported over time.

The SFAO has five recommendations. The first, strategic in nature, concerns the system as a whole and calls for the Confederation to be more proactive in defining needs and steering the measures taken. The second and third relate to the examination of specific projects. The fourth recommendation is to better define the financial conditions, while the fifth aims at encouraging innovation by coordinating the various instruments available from the Confederation.

The Federal Office for Spatial Development agrees with the first recommendation. The FOT largely agrees with the recommendations, with the exception of recommendation 4. It is in fact against a reduction of the credit available and against cutting the maximum rate of federal funding. Overall, the FOT holds the view that it lacks the legal tools to enforce planning in the domain of such terminals, a view not shared by the SFAO, especially in view of the magnitude of subsidies granted.

Original text in French

Table des matières

1	Introduction	22
1.1	Pourquoi ce sujet ?	22
1.2	Objectifs et questions de l'évaluation	24
1.3	Terminaux de transbordement : pierre angulaire du transport combiné non accompagné	25
1.4	Les principaux acteurs	27
1.5	Démarche	30
2	L'encouragement des terminaux de transbordement	34
2.1	Bases légales, principes et objectifs	34
2.2	Programmes pluriannuels et moyens financiers	37
2.3	Conditions d'octroi des subventions	39
2.4	Rôle de la Confédération dans la définition des besoins	41
2.5	Etat de la recherche sur les terminaux de transbordement et le transport combiné	44
2.6	Le Plan d'action « marchandises et logistique » en Allemagne	50
3	Bilan de l'encouragement des terminaux ferroviaires	52
3.1	Cartographie des terminaux subventionnés et non-subventionnés	52
3.2	Ensemble des projets soutenus par la Confédération depuis 1986	55
3.3	Etat des lieux des terminaux soutenus par la Confédération depuis 2000	60
4	Conditions d'octroi de la subvention, processus décisionnel et suivi	69
4.1	Des conditions d'octroi et critères laissant une large marge de manœuvre	69
4.2	Un processus décisionnel amélioré mais principalement axé sur les aspects financiers et de capacités	70
4.3	Un suivi uniquement basé sur le plan de remboursement et les données de transbordement	77
4.4	Facteurs limitant le nombre de projets réalisés et de requêtes abouties	79
5	Adéquation du mode de soutien avec les objectifs d'amélioration de la productivité et de la qualité du transport combiné	82
5.1	Une aide utile du point de vue des bénéficiaires mais présentant des risques pour la Confédération	82
5.2	Peu d'incitations pour encourager les meilleurs projets du point de vue de la durabilité et de la promotion du transport combiné	85



5.3	Stimuler la demande pour le transport combiné : effets des mesures d'encouragement en Autriche	89
5.4	Encouragement de l'innovation : Marco Polo, le programme de soutien au trafic combiné de l'Union européenne	90
6	Conclusion	93
6.1	Réponse aux trois questions	93
6.2	Etat des discussions sur l'avenir du transport ferroviaire des marchandises	97
7	Recommandations	100
7.1	L'esprit de nos recommandations	100
7.2	Cinq recommandations	100



Liste des annexes

Annexe 1 : Bases légales et bibliographie	104
Annexe 2 : Personnes interrogées	109
Annexe 3 : Prise de position de l'Office fédéral des transports	111
Annexe 4 : Prise de position de l'Office fédéral du développement territorial	120
Annexe 5 : Liste des abréviations	122
Annexe 6 : Tableau des concepts de localisation et de transport	124
Annexe 7 : Macro-localisations pour le transport combiné en Suisse	125
Annexe 8: Coûts et engagements de la Confédération par société depuis 1986	126
Annexe 9 : Structure du compte de résultats prévisionnel	128
Annexe 10 : Engagements et versements de la Confédération depuis 2000	129

1 Introduction

1.1 Pourquoi ce sujet ?

Les terminaux ferroviaires pour les marchandises sont considérés comme une infrastructure d'importance stratégique pour la Suisse, en particulier sur l'axe nord-sud¹. Points de transbordement pour les marchandises, ils constituent un élément central de la politique de transfert de la route au rail.

Parmi les différentes mesures d'incitation, la Confédération dispose d'un crédit visant à soutenir les projets d'investissement initiés par des partenaires privés pour la construction ou l'agrandissement de terminaux ferroviaires de transbordement. Il s'agit de terminaux servant pour le transport intermodal (rail / route / fleuve), aussi bien pour le trafic de transit à travers la Suisse ou pour les trafics d'importation et d'exportation ou encore pour le trafic intérieur. Ces terminaux peuvent se situer en Suisse ou à l'étranger et permettent le transbordement soit de conteneurs maritimes, soit de caisses-mobiles, soit de semi-remorques (transport combiné non accompagné) ou encore le chargement de camions sur des wagons (transport combiné accompagné). Ces aides à l'investissement sont versées au propriétaire ou à l'exploitant du terminal sous forme de prêts sans intérêt et de contributions à fonds perdu. Le requérant doit financer lui-même au moins 20% du projet avec des fonds propres.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) s'est penché sur ce thème car les terminaux constituent le maillon central de la chaîne logistique si on souhaite promouvoir le transport combiné. Les aides à l'investissement pour la construction ou l'agrandissement de terminaux sont un des éléments visant à renforcer la compétitivité du trafic marchandises ferroviaire par rapport à la route et à répondre aux objectifs de transfert de la route vers le rail. Or il apparaît que le crédit à disposition n'a pas toujours été utilisé, faute de demandes. Il est ainsi intéressant de s'interroger sur l'adéquation entre les besoins et les mesures de soutien. Par exemple, le terminal de Wiler (BE) dont la construction a été soutenue par la Confédération s'est retrouvé en faillite et a été mis en liquidation en 2011. Outre la question de l'analyse du besoin se pose le problème de la répartition des risques entre les investisseurs privés et la Confédération.

Le transport ferroviaire de marchandises et la politique de transfert de la route vers le rail sont par ailleurs des sujets fréquemment débattus au Parlement, d'autant plus que les lois actuelles ont été longuement débattues avant leur adoption fin 2008. A cela s'ajoute le rôle de CFF Cargo dont la stratégie est périodiquement discutée au Parlement, notamment lors du renouvellement de la convention sur les prestations fixées entre la Confédération et les CFF. Parmi les interventions parlementaires déposées, deux concernent tout particulièrement l'avenir du transport de marchandises et la question des terminaux :

- Le renforcement des capacités des terminaux du trafic combiné en vue de garantir la rationalité économique et écologique des transports depuis et vers la Suisse (Motion 11.3284). Cette motion évoque les deux projets de grands terminaux – Bâle-Nord et Gateway Limmattal – développés par CFF Cargo et la possibilité que la Confédération participe à leur financement en puisant dans le crédit prévu pour les investissements dans

¹ DETEC (2010). L'avenir des réseaux d'infrastructure nationaux en Suisse. Rapport du Conseil fédéral du 17 septembre 2010, p. 44.

les terminaux. Dans ce cadre, elle souligne l'importance de tenir compte des besoins de tous les utilisateurs potentiels de services terminaliers, des différents aspects de la sécurité de l'approvisionnement de l'économie suisse en services de transport indispensables, ainsi que d'autres instruments de la Confédération en dehors de l'encouragement financier des terminaux, tel que le plan sectoriel.

- Le développement d'une stratégie globale visant à encourager le transport ferroviaire de marchandises en Suisse sur tout le territoire (Motion 10.3881). Il s'agit du trafic de marchandises ne traversant pas les Alpes. Etant donné la multiplicité des mesures d'encouragement (investissement dans les voies de raccordement et les terminaux, indemnisation pour le trafic combiné et au niveau des gares de triage) et de la priorité donnée au transfert de marchandises de la route vers le rail sur l'axe transalpin, il est difficile d'avoir une vision claire des mesures nécessaires au niveau national.

D'autres interventions parlementaires s'inscrivent dans ce contexte en traitant des thèmes suivants :

- L'avenir du fret ferroviaire et l'encouragement de l'innovation pour favoriser le transport intermodal et accroître l'efficacité du transport ferroviaire (Interpellation 09.3649 ; Motion 09.3964 ; Motion 09.3929).
- Les capacités nécessaires pour le transport ferroviaire de marchandises sur l'axe nord-sud à l'horizon 2020, ainsi que les perspectives après l'ouverture du tunnel du Gothard (Interpellation 10.4005 ; Interpellation 01.3750).
- L'avenir de CFF Cargo (Question 09.5134 ; Interpellation 06.3118) et l'opportunité du projet de terminal de Limmattal (interpellation 06.3785 ; question 09.5404).²

Si la majorité des interventions parlementaires ne concernent pas spécifiquement les terminaux de transbordement, il n'en demeure pas moins que ceux-ci sont cités directement ou indirectement comme étant un maillon important de la chaîne de transport et de la politique de transfert du trafic de la route vers le rail.

Enfin, le CDF a constaté que la problématique des terminaux ferroviaires et de leur financement n'a pas fait l'objet d'une analyse approfondie, alors que d'autres domaines comme la politique de transfert de la route vers le rail, la chaussée roulante ou le processus de commandes pour le transport combiné ont déjà fait l'objet d'évaluations.

² Ces interventions parlementaires ont été classées ou liquidées, mais elles montrent que ce sont des thèmes d'actualité qui reviennent périodiquement dans les débats parlementaires.

1.2 Objectifs et questions de l'évaluation

L'objectif principal de l'évaluation est de savoir si l'aide à l'investissement pour les terminaux permet d'atteindre les effets escomptés dans le cadre de la politique de transport des marchandises et du transfert de la route vers le rail. Il s'agit de comprendre comment sont définis les besoins, si le rôle de la Confédération est adéquat et si les critères d'attribution des aides sont pertinents. Elle s'interroge sur la pertinence de l'aide financière de la Confédération et sur le fait de savoir si celle-ci fournit les incitations nécessaires afin d'encourager des projets durables. Enfin l'évaluation examine comment la stratégie des différents acteurs s'intègre dans ce dispositif.

L'évaluation s'articule autour de trois questions principales :

Question 1 : Les projets soutenus par l'OFT ont-ils atteint les effets escomptés ? Pourquoi y a-t-il eu peu de demandes d'investisseurs privés ?

Cette question a pour objectif de dresser un bilan des projets soutenus par l'OFT, ainsi que de comprendre pourquoi le nombre de demandes a été faible. La pertinence des critères définis par l'OFT est également examinée.

Question 2 : Qui définit les besoins généraux, quel est le rôle de l'Etat et sur quelles bases ont été déterminés les besoins financiers ?

Cette question concerne l'analyse des besoins à un niveau global et la définition d'un concept intégrant les différents types de trafic. Il s'agit de savoir si la Confédération doit davantage intervenir ou si elle doit se contenter d'attendre que des projets soient proposés par des investisseurs privés. L'objectif est également de comprendre comment les besoins financiers ont été définis.

Question 3 : Le mode de soutien financier est-il adéquat pour atteindre les objectifs fixés ? L'encouragement des terminaux offre-t-il les conditions-cadres afin d'augmenter la productivité et d'améliorer la qualité du trafic combiné ?

Cette question vise à savoir si le mode de financement actuel permet de répondre aux besoins des investisseurs privés et d'atteindre les objectifs politiques de la Confédération. Le mode de financement doit permettre de soutenir les projets les plus intéressants du point de la vue de la promotion du trafic combiné à long terme.

Par rapport à ces questions, le CDF a examiné la situation dans les pays limitrophes et cherché à savoir si des enseignements peuvent être tirés pour la Suisse.

L'évaluation se concentre sur les mesures d'encouragement en faveur des terminaux de transbordement. Le CDF a renoncé à élargir le thème à d'autres mesures d'encouragement du trafic combiné, car celles-ci ont déjà fait l'objet d'évaluations ou d'analyses récentes. Le CDF a fait le choix de cibler son analyse sur les terminaux car ceux-ci n'ont pas fait l'objet d'une analyse approfondie.

1.3 Terminaux de transbordement : pierre angulaire du transport combiné non accompagné

Le transport combiné est un transport intermodal dans le sens où il implique la combinaison d'au moins deux modes de transport différents pour l'acheminement d'un envoi de marchandises. Il se caractérise en Europe par des parcours principaux effectués par rail ou par voies navigables, et des parcours de pré- et post- acheminement réalisés par la route et étant les plus courts possibles³. Son développement sur le continent européen a été particulièrement important ces dernières décennies et est intimement lié à la croissance, ayant eu lieu parallèlement, des échanges commerciaux et du transport maritime par conteneurs au niveau mondial.

On distingue en principe deux types de transport combiné : le transport combiné accompagné (TCA) et le transport combiné non accompagné (TCNA). Le premier, comme son nom l'indique, consiste au chargement de véhicules routiers (camions ou trains routiers) sur un autre mode de transport (train ou ferry) et accompagné par le conducteur. Les véhicules routiers parcourent ainsi une partie de leur trajet sur un autre moyen de transport. A cela appartient la « chaussée roulante », système dans lequel les camions sont chargés sur des wagons spéciaux abaissés et sont, par exemple, transportés à travers les Alpes. Tandis que la seconde forme de transport combiné, dit non accompagné, consiste au transport de conteneurs, caisses-mobiles et semi-remorques (unités de transport intermodales, UTI) par au moins deux modes de transport, comme la route et le rail⁴. Il s'agit de la forme la plus répandue de trafic combiné. Un élément caractérisant ce transport est le chargement, le plus généralement vertical, des unités de transport d'un mode à l'autre. Ce chargement s'effectue dans des lieux de transbordement spécifiques disposant de grues portiques et/ou d'engins mobiles : les terminaux de transbordement. En tant que lieux où les marchandises sont transbordées et passent d'un mode à un autre, ils constituent un maillon central de la chaîne du TCNA. La présente évaluation se concentre sur cette forme de transport combiné, car l'essentiel des investissements y sont consacrés.

La chaîne classique du TCNA comprend plusieurs intervenants ayant des rôles différents :

- **Expéditeur, chargeur ou destinataire**
Personne physique ou morale qui envoie ou reçoit des marchandises ; client demandeur de prestations de transport et autres services liés ; il choisit le prestataire et définit les exigences de transport.
- **Opérateur de transport combiné**
Fournisseur de prestations en transport ferroviaire et logistique, il organise l'acheminement des containers, caisses-mobiles ou semi-remorques par le rail et commande les services de traction ferroviaire. Il est l'interlocuteur des expéditeurs et des chargeurs.
- **Exploitant de terminal**
Effectue les opérations de transbordement d'un mode de transport à un autre, y compris les services annexes (stockage de containers, formalités douanières, etc.). Il agit souvent

³ Définition du transport combiné retenue par l'Union européenne, la Conférence européenne des Ministres des transports et la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe. Source : Economic Commission for Europe UN/ECE (2001), Terminologie en transports combinés, United Nations, New York and Geneva, 2001.

⁴ Il est à préciser que le soutien financier de la Confédération pour la construction ou l'extension des terminaux est uniquement octroyé lorsque ceux-ci concernent des transbordements entre les modes de transport routier/fluvial et ferroviaire. La Confédération ne soutient pas le transbordement entre les modes de transport routier et fluvial.

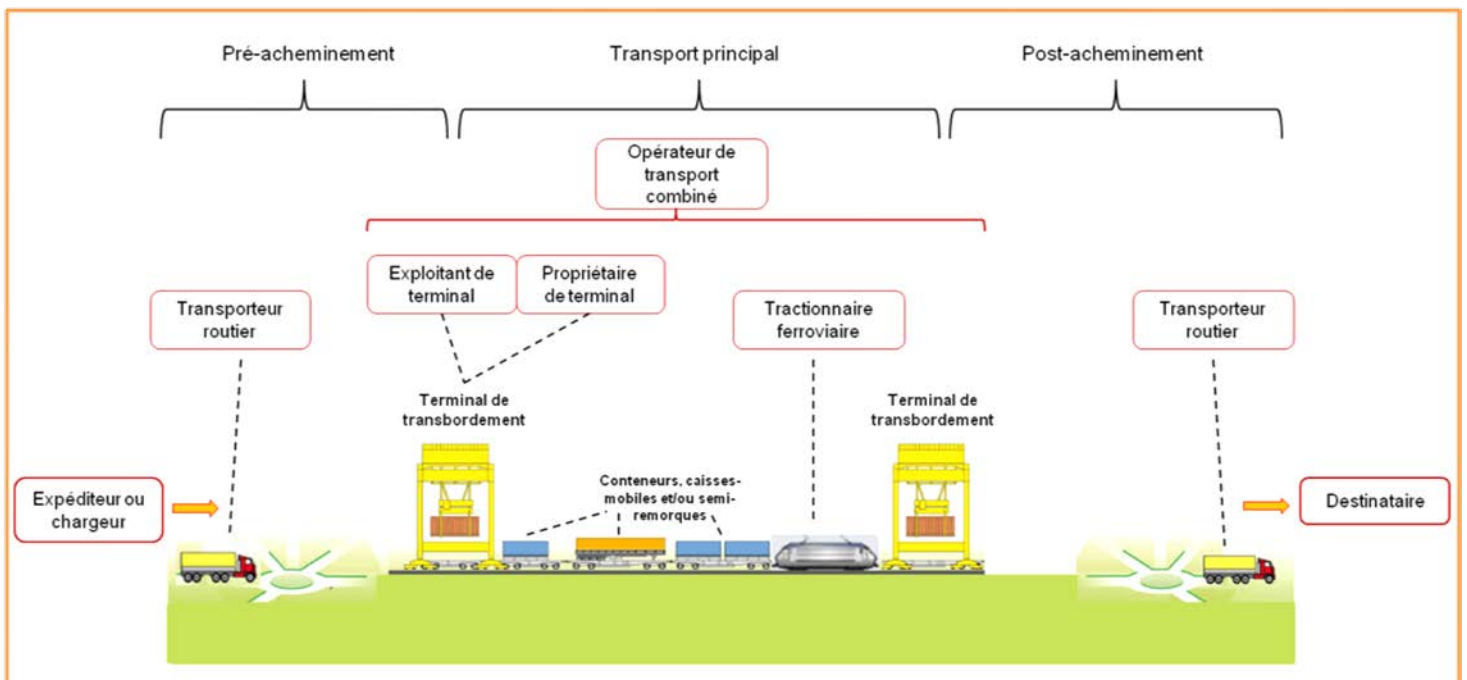
pour le compte d'un opérateur. Ainsi, la prestation du transbordement est souvent facturée à l'expéditeur par l'opérateur. A noter que l'exploitant n'est pas nécessairement propriétaire de l'installation ; dans ce cas il verse un loyer au propriétaire de l'infrastructure.

- **Tractionnaire ferroviaire**
Effectue le parcours ferroviaire principal pour le compte de l'opérateur. Le tractionnaire peut le cas échéant effectuer les manœuvres nécessaires pour disposer les wagons au terminal de transbordement.
- **Transporteur routier**
Assure le pré- et post-acheminement des marchandises par la route depuis ou vers le terminal de transbordement.

Il existe des modèles d'organisation très différents de gestion des terminaux en lien avec d'autres activités en amont ou en aval de la chaîne du transport combiné. Dans certains cas, l'exploitant du terminal se concentre sur l'activité de transbordement et offre des services annexes (atelier de réparation ou dépôt pour conteneurs ; formalités douanières ;...). Dans d'autres cas, l'exploitant du terminal assume aussi des activités d'opérateurs ferroviaires. Ceci lui permet de créer des relations ferroviaires à partir de terminaux dont il a la gestion. Autre possibilité, l'exploitant du terminal est lui-même transporteur routier, lui permettant d'organiser le transport entre le terminal et l'expéditeur initial ou final. Enfin il existe des cas où le transporteur routier dispose d'un terminal de transbordement et assume les tâches d'opérateur ferroviaire. Cette solution permet d'offrir des prestations uniques sur l'ensemble de la chaîne du transport combiné et permet, par exemple, de constituer des trains complets pour son propre compte.

La figure 1 schématise les intervenants du TCNA présentés.

Figure 1 : Intervenants de la chaîne de transport combiné non accompagné



Source : CDF (2012)

1.4 Les principaux acteurs

Parmi les principaux acteurs, il convient de distinguer entre acteurs publics et acteurs privés. Au niveau de la Confédération, les offices du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et des communications (DETEC) sont principalement concernés. L'**Office fédéral des transports (OFT)** est l'acteur central de la mise en œuvre des mesures de promotion du transport combiné et de l'encouragement des terminaux de transbordement. Il définit les critères, gère les demandes, prend les décisions d'octroi de subventions et assure un suivi régulier auprès des bénéficiaires.

Même s'il n'est pas directement engagé dans les questions liées au transport combiné et au financement des terminaux, l'**Office fédéral du développement territorial (ARE)** agit sur deux plans en matière de transports et d'aménagement du territoire : d'une part, il élabore les bases pour la politique des transports au travers de la mise en place de modèles prévisionnels ; d'autre part, il a pour tâche de coordonner les travaux et réflexions stratégiques du DETEC dans le domaine des transports, en collaboration étroite avec l'OFT et l'Office fédéral des routes. L'ARE élabore ainsi les plans sectoriels « transport » visant à déterminer les besoins futurs en termes d'infrastructures de transport.

L'**Office fédéral des routes (OFROU)** gère le fonds de recherche dans le domaine des routes. Ce fonds sert à financer des projets qui s'inscrivent dans le programme de recherche sur les transports du DETEC. Dans ce cadre, il finance des projets portant sur le trafic des marchandises aussi bien routier que ferroviaire.

L'**Administration fédérale des finances (AFF)** participe à la planification du crédit mis à disposition pour l'encouragement des terminaux et du programme pluriannuel qui y est associé en collaboration avec l'OFT. En outre, elle examine et prend position sur les projets concrets lorsque l'aide financière dépasse trois millions de francs.

Comme l'aménagement du territoire relève de la compétence des cantons, ces derniers peuvent jouer un rôle dans la planification des infrastructures de transport de marchandises en lien avec le développement territorial en intégrant des projets comme les terminaux dans les plans directeurs cantonaux. A titre d'exemple, le canton de Zurich a joué un rôle significatif en termes de planification territoriale du projet de terminal « Gateway Limmattal » en l'incluant dans son plan directeur.

Parmi les acteurs privés et externes à l'administration publique, **les bureaux d'ingénieurs et les instituts universitaires** sont présents à différents niveaux : il y a ceux qui sont spécialisés dans la planification des infrastructures de transport, le transport de marchandises et la logistique des transports, parfois mandatés par l'OFROU et l'OFT ou faisant du travail de normalisation ; alors que d'autres sont plus spécifiquement actifs dans la planification de projets de terminaux et offrent leur expertise aux requérants de l'aide financière. Parmi quelques exemples, citons le bureau Rapp Trans, la chaire de logistique de l'Université de Saint-Gall ou encore l'Institut pour la planification du trafic et des systèmes de transport (IVT) de l'École polytechnique fédérale de Zurich (EPFZ).

Des **associations professionnelles** s'engagent dans la définition des besoins en matière de logistique et de transport ferroviaire, ou défendent les intérêts de leurs membres dans ce domaine :

- L'**Association suisse des chargeurs, des propriétaires d'embranchements particuliers et de wagons privés (VAP)** représente environ 60% de toutes les voies de raccordement et

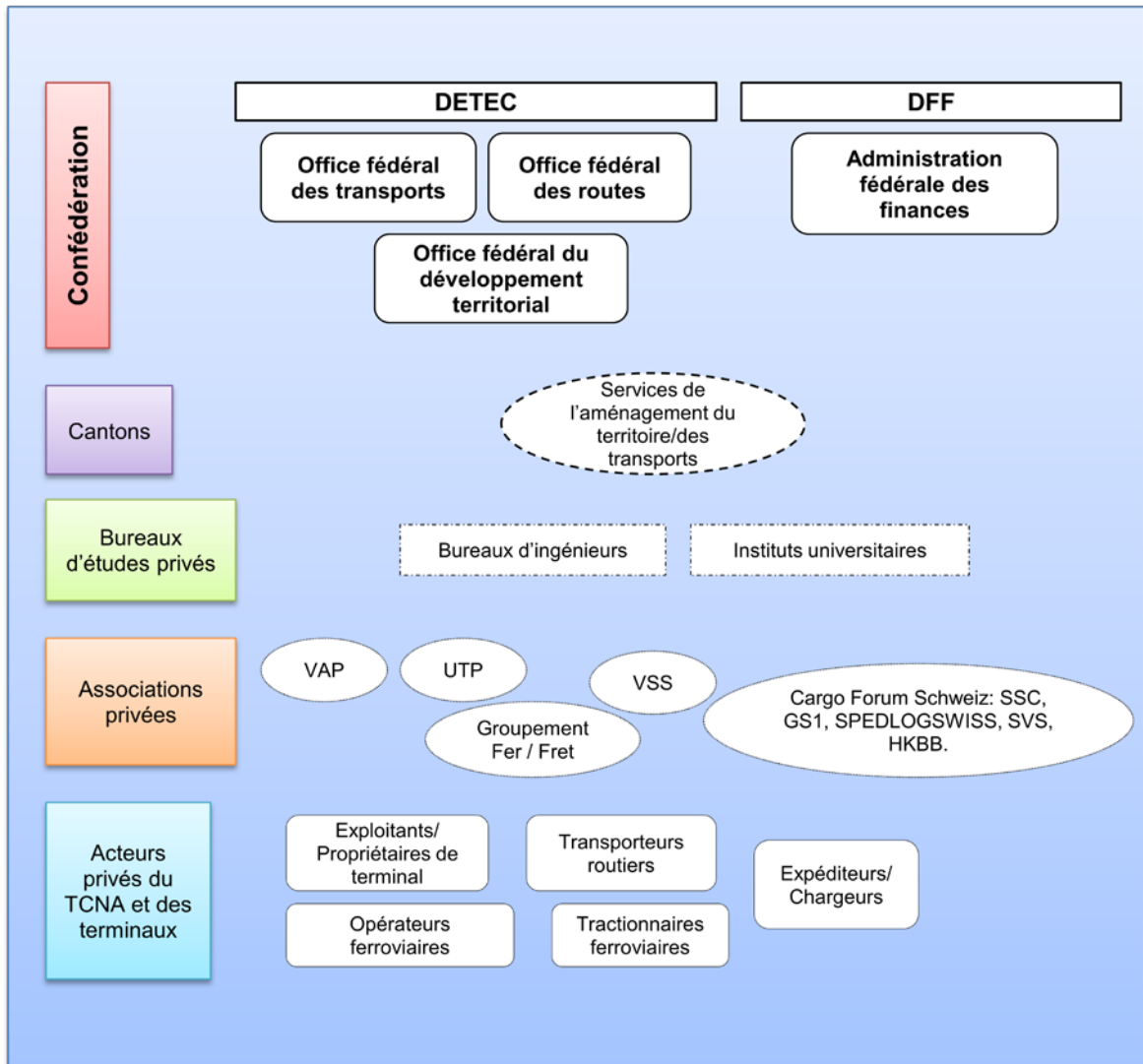
plus de 95% des wagons privés en Suisse. Elle se prononce régulièrement sur la politique des transports de marchandises et soutient la promotion du transport de marchandises par rail, que ce soit en transport conventionnel par wagons complets ou en trafic combiné.

- **L'Union des transports publics (UTP)** est l'organisation faîtière des entreprises de transport public. Elle regroupe à la fois des entreprises de transport et des sociétés issues du monde de l'industrie et de l'économie. Elle s'exprime, en général et au niveau politique, sur les questions relatives au trafic ferroviaire des marchandises.
- **L'Association suisse des professionnels de la route et des transports (VSS)** regroupe des professionnels, des entreprises et des institutions actives dans la planification, l'établissement de projets, la construction, l'exploitation, l'entretien, l'usage et la déconstruction d'infrastructures de transport. Elle encourage le développement d'infrastructures de transport durables qui respectent les points de vue technique, économique et écologique. Elle dispose de comités techniques et de comités d'experts. Parmi ses activités, elle lance et encadre des projets de recherche, développe et révisé le recueil des normes suisses des transports en accord avec les normes européennes et veille à son accessibilité et à sa diffusion. Une sous-commission traite du transport de marchandises et de la configuration des terminaux.
- **Le Groupement Fer / Groupement Fret** est une association qui regroupe plus de 90 membres, principalement des sociétés d'expédition suisses. Il s'agit d'une association s'étant constituée dans le cadre de SPEDLOGSWISS, l'Association suisse des transitaires et des entreprises de logistique. Elle se donne pour mission de promouvoir activement le transport par le rail, tant en trafic combiné qu'en transport par wagons complets. En même temps qu'elle offre une palette de services à ses membres (tels qu'un outil de calcul de tarifs sur Internet, des formations et des négociations tarifaires), elle poursuit trois objectifs principaux: développer le trafic de marchandises de et à destination des ports de mer par le rail, harmoniser la collaboration entre les compagnies de chemin de fer, les opérateurs du transport combiné et ses membres, et négocier à long terme des accords sur les quantités et les rabais avec les compagnies de chemins de fer et les opérateurs du trafic combiné. Cette association exerce donc un rôle opérationnel au niveau des acteurs du trafic combiné.
- **Cargo Forum Suisse (CFS)** regroupe différentes associations actives dans le secteur du transport de marchandises et de la logistique des transports. Parmi ces associations, on peut citer SSC (Swiss Shippers' Council), GS1 Suisse (plateforme de compétences pour optimiser les flux de marchandises), SPEDLOGSWISS, l'Association suisse de navigation et d'économie portuaire (SVS), VAP, la Chambre de commerce des deux Bâle (HKBB). Son objectif est de défendre les intérêts des acteurs du transport de marchandises face aux instances politiques.

A cela s'ajoutent les **acteurs de la chaîne classique du TCNA** décrits auparavant (point 1.3 de cette partie) : les expéditeurs, les chargeurs, les opérateurs du transport combiné, les exploitants et/ou propriétaires de terminal, les tractionnaires ferroviaires et les transports routiers. Ils sont les principaux bénéficiaires de la subvention, soit directement en se lançant dans un projet d'investissement, soit indirectement en proposant de nouvelles offres grâce aux opportunités offertes par des terminaux subventionnés. La mise en œuvre des mesures de promotion des terminaux de transbordement dépend largement de leurs initiatives.

La figure 2 ci-dessous présente de manière schématique les acteurs.

Figure 2 : Principaux acteurs



Source : CDF (2012)

Comme le trafic ferroviaire de marchandises et le développement du transport combiné en Suisse sont intimement liés à la stratégie de **CFF Cargo**, il convient d'apporter quelques précisions quant à son rôle et à ses projets dans ce domaine. Dans la convention sur les prestations entre les CFF et la Confédération pour les années 2011 – 2012, les objectifs stratégiques pour le trafic de marchandises se distinguent entre le domaine international et le domaine suisse⁵. Sur le plan international, CFF Cargo se concentre sur le rôle de tractionnaire, tant pour le trafic combiné que pour l'acheminement de trains complets, en particulier sur l'axe nord-sud. CFF Cargo s'efforce de soutenir la politique fédérale de transfert des marchandises de la route vers le rail. Grâce à des partenariats, elle doit atteindre à moyen terme un seuil de rentabilité durable. Dans les faits, cette mission est déléguée à la société CFF Cargo International nouvellement créée en 2010 en partenariat avec la société de transport combiné Hupac. Au niveau national, CFF Cargo a pour

⁵ Convention sur les prestations entre la Confédération suisse et la société anonyme des Chemins de fer fédéraux pour les années 2011 et 2012, art. 14.

mission de gérer et d'exploiter le système de trafic par wagons complets sur tout le territoire et de manière autofinancée. Les CFF sont tenus de proposer une offre qui réponde aux besoins des entreprises de chargement. Dans la pratique, CFF Cargo offre trois prestations de transport aux expéditeurs:

- Trafic conventionnel par wagons complets sur tout le territoire, dans lequel les marchandises sont acheminées dans des wagons isolés ou par groupes de wagons. Grâce aux voies de raccordement dont disposent les entreprises, l'acheminement des wagons s'effectue sans transbordement de l'expéditeur jusqu'au destinataire. Le tri et le rassemblement des trafics a en principe lieu dans les gares de triage. Il s'agit de la principale prestation fournie par CFF Cargo aux expéditeurs suisses.
- Trafic combiné pour le marché intérieur avec le concept « Rail et transbordement » introduit fin 2011, dans lequel CFF Cargo assure le transbordement de conteneurs ou de caisses-mobiles et la traction ferroviaire entre plus d'une dizaine de terminaux en Suisse. Dans le cadre de cette offre, CFF Cargo indique disposer de 13 terminaux de transbordement : Frauenfeld, Härkingen, Daillens, Cadenazzo, Landquart, Berne, Rothenburg, Dietikon, Basel Wolf, Renens, Genève, Sion, Lugano Vedeggio.⁶
- Transport pour le trafic combiné international jusqu'aux voies de raccordement des entreprises suisses avec le concept « Swiss Split », dans lequel CFF Cargo se charge de la distribution fine de conteneurs, de caisses-mobiles ou semi-remorques arrivant de l'étranger puis dirigés vers des terminaux régionaux ou vers le destinataire final lorsqu'il dispose d'une voie de raccordement.

Actuellement, CFF Cargo développe une nouvelle stratégie pour le trafic combiné international et national avec, d'une part, la construction de deux nouveaux terminaux dans les régions zurichoise et bâloise, et, d'autre part, la mise en place d'un nouveau concept de transport combiné avec des terminaux ayant une fonction régionale.

1.5 Démarche

L'étude de faisabilité du 28 novembre 2011 présente la démarche adoptée en vue de répondre aux quatre principales questions de la présente évaluation. L'examen comporte les quatre modules méthodologiques suivants :

Module 1: Analyse documentaire et analyse des dossiers (archives de l'OFT)

Ce module apporte des éléments de réponse aux questions 1 à 3. Il livre des informations qualitatives. Il permet, d'une part, d'identifier l'existence et la pertinence d'un concept ou de la définition de besoins généraux et, d'autre part, la pertinence des besoins annoncés relatifs à un projet spécifique. Il est, de plus, possible de comprendre l'évolution des critères et conditions d'octroi de l'OFT.

Moyens

⁶ CFF Cargo achète des services de transbordement aux terminaux situés à Frauenfeld, Härkingen, Daillens, Landquart et Genève, mais n'est pas propriétaire, ni l'exploitant de ces derniers, à la différence des autres terminaux mentionnés.

Ce module comporte trois parties :

1) Analyse des bases légales, des directives de l'OFT, des guides, des critères d'évaluation des requêtes, ainsi que de leur évolution (modification des bases légales, directives, guides et critères d'évaluation).

2) Analyse des études existantes.

3) Analyse des archives de l'OFT. Sur la base des informations récoltées à l'OFT durant l'été 2011, le CDF a analysé plus en profondeur 24 projets réalisés depuis 2000, ayant bénéficié d'un subside de l'OFT.

Module 2: Analyse du nombre de projets, des coûts, du financement et des quantités transbordées

Ce module a pour objectif d'apporter des éléments de réponse principalement à la question 1. Il permet de dresser un bilan chiffré de la politique de soutien aux terminaux. Il est aussi possible d'en déduire des conclusions pour les questions sur l'analyse des besoins et l'adéquation du mode de soutien financier (questions 2 et 3).

Moyens

Entre juin et septembre 2011, le CDF a reçu des informations quantitatives de la part de l'OFT. Il a ainsi été possible de mener différents types d'analyses et de comparaisons avec les informations relatives :

- aux besoins financiers (crédit) ;
- au nombre de requêtes déposées ;
- au nombre de projets soutenus ;
- aux coûts des projets (devisés et effectifs) ;
- aux montants des subventions octroyées ;
- aux montants remboursés ;
- aux quantités transbordées.

Ces données ont été complétées par les informations trouvées lors de l'analyse des dossiers (archives), en particulier le compte de résultat prévisionnel que les requérants doivent fournir lors de la demande de subvention, ou encore les décisions (coûts du projet ; montants octroyés par l'OFT). Si les informations générales sur le nombre de requêtes, le nombre de projets soutenus, les coûts des projets et les engagements de la Confédération sont disponibles depuis 1986, les autres informations plus spécifiques ne sont disponibles que pour les projets réalisés depuis 2000.

Module 3: Entretien semi-structurés

Ce module apporte des précisions sur la définition des besoins et l'utilité de cette subvention, autrement dit des éléments de réponse à l'ensemble des questions.

Moyens

Au total, 40 entretiens ont été réalisés, parmi lesquels 16 dans la phase préparatoire, avec des spécialistes des domaines suivants (liste complète à l'annexe 2) :

- Administration fédérale (OFT, AFF, ARE)
- Exploitants de terminaux de transbordement
- Bureaux privés spécialisés sur la question des terminaux et du transport combiné
- Experts universitaires spécialisés en logistique des transports et en transport ferroviaire
- Requêteurs qui n'ont pas obtenu de subventions de la Confédération
- Entreprises de transport
- Associations ou groupements d'intérêt (VAP, Groupement Fer)
- Entreprises présentant des solutions innovantes pour le trafic combiné.

Les entretiens ont été menés sur la base d'un questionnaire semi-structuré adapté avec des questions spécifiques en fonction de la personne interrogée. 17 entretiens ont été réalisés par téléphone et quelques personnes ont été interrogées plusieurs fois.

Module 4: Comparaison avec les pays limitrophes

Ce module permet de voir si des enseignements peuvent être tirés pour la Suisse, en fonction des trois questions de départ.

Moyens

Le CDF a examiné la situation sur la base de la documentation existante. La promotion du transport combiné et la nécessité de construire ou de moderniser des installations de transbordement sont également devenues des priorités. Sur la base d'une analyse documentaire, il est possible d'identifier la fixation de priorités, la définition d'objectifs, les montants financiers à disposition ainsi que la forme et les conditions des mesures de soutien. De plus, les priorités nationales s'intègrent dans une perspective européenne, symbolisée par le programme de soutien au trafic combiné de l'Union européenne baptisé Marco Polo. Ce programme comporte des critères liés à l'innovation.

Au niveau national, la France, qui accuse un retard dans le domaine du transport combiné, a récemment publié des études sur l'optimisation de la localisation des terminaux de transport combiné, en fonction de différents critères, en particulier la taille, la configuration et la rentabilité. L'Allemagne et l'Autriche disposent de bases légales qui présentent des similitudes avec la Suisse, puisqu'il existe des subventions à l'investissement pour les terminaux de même que pour les voies de raccordement. A noter que l'Autriche est, comme la Suisse, concernée par un important trafic de transit sur l'axe nord-sud. La Cour des comptes autrichienne a réalisé un audit sur les

investissements pour trafic intermodal en examinant l'utilité des mesures du point de vue de la durabilité.

L'évaluation a été réalisée entre 2010 et 2012. Elle porte sur la situation à fin décembre 2011.

L'entière responsabilité de cette évaluation incombe au CDF. Le projet a été réalisé par Laurent Crémieux (chef de projet, expert en évaluation), Estelle Pointet (évaluatrice junior) et Jürg Pfenninger (expert en audit des constructions). Emmanuel Sangra (responsable du Centre de compétences « audit de rentabilité et évaluation ») a exercé la supervision de l'ensemble du projet.

Le CDF remercie toutes les personnes contactées pour leur disponibilité et l'accès aux informations. L'attitude coopérative des différents interlocuteurs rencontrés tout au long du projet a facilité sa réalisation.

2 L'encouragement des terminaux de transbordement

2.1 Bases légales, principes et objectifs

Actuellement, les principes de l'encouragement de la Confédération aux terminaux de transbordement sont fixés dans l'ordonnance du 4 novembre 2009 sur la promotion du transport ferroviaire de marchandises (RS 740.12), laquelle s'inscrit dans un cadre légal plus large de trois lois fédérales :

- Loi fédérale du 22 mars 1985 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et de la redevance autoroutière (RS 725.116.2) : l'article 21 fixe le principe général de soutien de la Confédération à la promotion du trafic combiné au travers de l'allocation de contributions d'investissements ou d'exploitation. L'article 22 règlemente le montant des contributions en précisant que, pour des motifs relevant de la politique des transports et celle de l'environnement, celles-ci sont allouées uniquement si l'exploitation ne peut pas atteindre l'équilibre financier.
- Loi fédérale du 19 décembre 2008 sur le transport de marchandises par des entreprises de chemin de fer, de transport à câbles ou de navigation (RS 742.41) : l'article 4 stipule que, pour favoriser le trafic ferroviaire de marchandises, la Confédération peut contribuer à des investissements au moyen d'aides financières ou de prêts sans intérêts.
- Loi fédérale du 19 décembre 2008 sur le transfert de la route au rail du transport lourd de marchandises à travers les Alpes (RS 740.1) : l'article 8 indique que la Confédération peut adopter des mesures de promotion afin d'atteindre l'objectif de transfert – pour autant que ces mesures n'aient pas d'effets discriminatoires sur le marché du transport – et qu'elle doit en premier lieu encourager le transport combiné non accompagné sur grandes distances.

A l'origine, l'encouragement fédéral des terminaux était régi par l'ancienne ordonnance du 29 juin 1988 sur la promotion du trafic combiné et du transport de véhicules à moteur accompagnés (RS 742.149). Cette ordonnance s'inscrivait uniquement dans le cadre légal des articles 21 et 22 de la loi concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire du 22 mars 1985 (RS 725.116.2), lesquels n'ont pas été modifiés depuis lors. Le CDF a constaté que ce premier cadre légal ne précisait pas quels objectifs devaient être atteints au travers de cette mesure fédérale de promotion des investissements dans les terminaux. Les objectifs poursuivis par cette mesure n'étaient donc pas précisés et se limitaient au cadre général de la protection de l'environnement.

Plus tard, l'encouragement fédéral des terminaux est venu se greffer à la politique suisse de transfert pour le trafic transalpin. Depuis l'acceptation de l'Initiative des Alpes par le peuple et les cantons, en 1994, la Confédération dispose d'un mandat constitutionnel qui impose le transfert du trafic de marchandises de la route au rail à travers les Alpes. Parmi les principaux éléments du corpus législatif qui se sont peu à peu mis en place pour concrétiser ce mandat, un objectif de transfert du trafic transalpin concret et quantifiable a été fixé : le nombre de courses transalpines empruntant les routes de transit de la région alpine ne doit pas dépasser 650'000 par année, deux ans après l'ouverture du tunnel du Gothard. Les notions de « courses transalpines » ou de « trafic

transalpin » indiquent davantage que le trafic de transit et englobent à la fois le trafic intérieur et les trafics d'importation/d'exportation dont l'origine ou la destination se trouve dans les Alpes⁷. Afin d'atteindre l'objectif précité, tout un arsenal d'instruments et de mesures d'accompagnement a été mis en place. Les aides à l'investissement pour le trafic combiné en Suisse et à l'étranger, autrement dit visant à aménager les capacités des terminaux, constituent dans ce cadre une des mesures d'accompagnement à mettre en œuvre afin de soutenir le processus de transfert de la route au rail à travers les Alpes.⁸

Cependant, si un mandat de transfert et un objectif clair ont été légalement fixés pour le trafic de marchandises à travers les Alpes, de tels éléments n'ont jamais été explicitement définis pour le trafic non transalpin. Il est ainsi important de préciser que dans le dispositif légal sur le transport ferroviaire des marchandises, il n'existe pas d'objectifs politiques, ni d'orientations stratégiques concrets définissant clairement ce qui doit être visé en ce qui concerne le trafic intérieur et les trafics d'importation/d'exportation, soit plus précisément les trafics dont l'origine et/ou la destination se trouvent en Suisse, mais en dehors de la région alpine.

Dans le message sur le projet de législation concernant le transport de marchandises du 8 juin 2007, qui porte principalement sur le transfert du trafic marchandises à travers les Alpes, il est indiqué que la promotion du rail doit surtout porter sur le trafic combiné non accompagné (TCNA), soit le transport de conteneurs et de caisses-mobiles. Les capacités des terminaux sont considérées comme un élément indispensable au développement de ce trafic. L'encouragement à la construction ou à l'extension des terminaux en Suisse et dans les régions étrangères proches de la frontière constitue, comme mentionné auparavant, une des mesures d'accompagnement devant permettre de renforcer le trafic combiné et d'assurer le processus de transfert vers le rail. L'objectif est de disposer d'installations de transbordement suffisantes et de qualité le long des axes de transit transalpins et dans les régions étrangères de provenance et de destination. Pour réaliser cet objectif, des programmes pluriannuels de financement ont été instaurés et constituent le cadre de la promotion fédérale des terminaux. Toujours selon le message, la réduction des fonds devrait être possible à partir de 2014. L'encouragement fédéral aux terminaux est donc conçu comme un financement de départ.

L'actuelle ordonnance du 4 novembre 2009 sur la promotion du transport ferroviaire de marchandises (RS 740.12) concerne non seulement la promotion du transport combiné, donc des terminaux de transbordement, mais aussi le transport ferroviaire par wagons complets isolés et le transport ferroviaire de véhicules à moteur accompagnés par leurs conducteurs. L'article 4 stipule que des contributions d'investissement pour le transport combiné peuvent être versées pour :

- La construction, l'acquisition, le renouvellement ou l'extension d'ouvrages, d'installations et d'équipements servant au transbordement entre les modes de transport ;
- L'aménagement d'installations ferroviaires pour le transport combiné ;
- L'acquisition de véhicules ferroviaires pour le transport combiné ;
- D'autres investissements qui facilitent et favorisent notablement l'utilisation du transport combiné.

⁷ Message du 8 juin 2007 sur le projet de législation concernant le transport de marchandises (FF 2007 4147).

⁸ Les investissements dans les terminaux en Suisse ou dans les zones frontalières étrangères sont aussi présentés comme une mesure d'accompagnement pour encourager le transfert route-rail à travers les Alpes dans le message du 23 juin 1999 relatif à l'approbation des accords sectoriels entre la Suisse et la Communauté européenne (FF 1999 5440).

Le même article précise que ces contributions peuvent être aussi versées pour des installations se trouvant à l'étranger si la Suisse y a un intérêt pour des raisons de politique des transports ou environnementales. Il y est de plus indiqué que les aides à l'investissement ne sont octroyées que si le requérant participe au projet avec ses propres ressources et s'il s'engage à donner un accès sans discrimination à l'installation pour tous les utilisateurs. Les arrêtés fédéraux concrétisent les modalités de subventionnement et fixent les crédits-cadres. Par exemple, l'art. 1 al. 1 de l'arrêté fédéral allouant un plafond de dépenses pour promouvoir le trafic ferroviaire de marchandises ne traversant pas les Alpes précise que « l'objectif des mesures de promotion est d'améliorer l'efficacité du trafic ferroviaire de marchandises ne traversant pas les Alpes et d'augmenter la part du rail, en premier lieu dans le trafic de marchandises national ». Il est en outre indiqué que les mesures proposées concernent l'encouragement de solutions novatrices dans la chaîne de transfert.

Si l'ordonnance initiale a fait l'objet de plusieurs modifications depuis son entrée en vigueur le 29 juin 1988, les principes de l'encouragement aux investissements dans les terminaux n'ont pas fondamentalement changé. Parmi les principales modifications de l'ordonnance ayant eu lieu depuis, on peut citer les conditions et principes suivants qui ont été introduits:

- L'obligation pour les requérants d'assurer l'accès sans discrimination à tous les utilisateurs.
- L'obligation pour les requérants de participer à l'investissement avec leurs propres ressources.
- L'obligation pour les bénéficiaires de garantir les prêts pour les ouvrages, les installations et les équipements ad hoc par des gages fonciers ou des garanties bancaires.
- Le principe selon lequel l'Office fédéral des transports détermine au cas par cas la répartition entre les contributions à fonds perdu et les prêts d'après des critères de politique des transports et de l'environnement et sur la base de la rentabilité.

A l'inverse, parmi les principales abrogations ayant eu lieu depuis, on peut mentionner la suppression du principe selon lequel des prêts sont accordés pour l'acquisition de véhicules ferroviaires ou d'autres biens immobiliers.

Afin de mieux saisir dans quel contexte législatif s'inscrit l'encouragement de la Confédération aux terminaux, le tableau 1 ci-après présente la chronologie des principaux actes législatifs et réformes adoptés dans le domaine des transports de marchandises ayant une incidence sur le transport combiné.

Tableau 1 : Chronologie des principaux actes législatifs et réformes

Dates d'entrée en vigueur	Actes législatifs
22 mars 1985	Loi fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et de la redevance autoroutière
29 juin 1988	Ordonnance sur la promotion du trafic combiné et du transport de véhicules à moteur accompagnés
20 février 1994	Adoption de l'Initiative des Alpes par le peuple et les cantons
1999	Réforme des chemins de fer 1
1 janvier 2001	Loi fédérale sur le transfert du trafic marchandises
1 juin 2002	Accord sur les transports terrestres entre la Suisse et l'Union européenne
dès 2005	Réforme des chemins de fer 2
19 décembre 2008	Loi fédérale sur le transport de marchandises par des entreprises de chemin de fer, de transport à câbles ou de navigation
19 décembre 2008	Loi fédérale sur le transfert de la route au rail du transport lourd de marchandises à travers les Alpes (Remplacement de la Loi fédérale sur le transfert du trafic marchandises du 1 janvier 2001)
4 novembre 2009	Ordonnance sur la promotion du transport ferroviaire de marchandises (Adaptation de l'Ordonnance du 29 juin 1988)

Source : CDF (2012)

2.2 Programmes pluriannuels et moyens financiers

L'encouragement fédéral des terminaux est financé par l'impôt sur les huiles minérales par l'intermédiaire du 'financement spécial pour la circulation routière'⁹. Celui-ci garantit l'affectation de ressources pour les terminaux ferroviaires de transbordement sous la rubrique des 'autres contributions au financement de mesures techniques'¹⁰.

L'encouragement des terminaux fait l'objet d'une planification pluriannuelle approuvée par les chefs du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) et du Département fédéral des finances (DFF). Le programme actuel couvre les années 2009 à 2013 pour un total de **211 millions de francs** et met à disposition environ 42 millions par an. Le tableau 2 indique les moyens financiers avec la répartition entre contributions à fonds perdu et prêts (en millions de francs).

⁹ Cette rubrique comprend le financement des routes nationales à l'exception de l'achèvement du réseau, le fonds d'infrastructure ainsi que les contributions pour les routes principales, les autres contributions au financement de mesures techniques, les contributions au financement de mesures autres que techniques, la recherche et administration ainsi que la protection de l'environnement. Source : Compte d'Etat 2009.

¹⁰ Outre les moyens octroyés pour les terminaux ferroviaires, cette rubrique concerne l'indemnisation du trafic combiné, le chargement des automobiles, les voies de raccordement et une contribution au fonds pour les grands projets ferroviaires. Source : Compte d'Etat 2009.

Tableau 2 : Moyens à disposition pour les années 2009 à 2013 (en millions de francs)

Encouragement des terminaux	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Contributions à fonds perdu	18.5	18.8	21.3	21.6	22	102.2
Prêts	15.6	23	23.1	23.5	23.8	109
Total*	34.2	41.8	44.4 33.3**	45.1 37**	45.8 44.6**	211.2

Source : *DETEC et DFF (2009), planification financière 2009 – 2013 ; base : plan financier 2010, 2012.

**Selon le compte d'Etat (budget 2011, 2012, 2013)

Le programme pluriannuel précédent, soit pour la période couvrant les années 2004 à 2008, prévoyait à l'origine un engagement de 207 millions de francs, soit en moyenne 40 millions par an. Cependant, à la suite de différents transferts des moyens financiers au profit du système de signalisation ETCS, des dégâts naturels et intempéries et des voies de raccordement, seulement 164 millions de francs étaient effectivement à disposition pour les terminaux. Le tableau suivant montre la répartition prévue entre les contributions à fonds perdu et les prêts.

Tableau 3 : Moyens réellement à disposition pour les années 2004 à 2008 (en millions de francs)

Encouragement des terminaux	2004	2005	2006	2007	2008	Total
Contributions à fonds perdu	20.7	7	21.2	14.9	24.4	88.2
Prêts	28.4	10	13	12.9	11.2	75.5
Total	49.1	17	34.2	27.8	35.6	163.7

Source : Compte d'Etat ; OFT

Sur ce montant à disposition (164 millions), seuls 88 millions ont été utilisés, principalement pour des projets situés en Italie, soit la construction du terminal à Busto Arsizio - Gallarate et l'extension du terminal de Melzo. Selon l'OFT, les retards dans l'élaboration puis l'approbation des projets ainsi que la livraison des informations nécessaires seraient la cause de la différence entre les moyens octroyés et les montants planifiés. Le tableau 4 récapitule les montants effectivement utilisés.

Tableau 4 : Moyens effectivement utilisés pour les années 2004 à 2008 (en millions de francs)

Encouragement des terminaux	2004	2005	2006	2007	2008	Total
Contributions à fonds perdu	20.7	2.2	4.9	0.03	4.4	32.2
Prêts	28.4	9.9	7.6	2.4	7.8	56.1
Total	49.1	12.1	12.5	2.4	12.2	88.3

Source : Compte d'Etat ; OFT

Pour la première période (2000 à 2003), 116 millions de francs ont été utilisés. Ceci signifie que de 2000 à 2008, **204 millions de francs** ont été consacrés par la Confédération à l'encouragement des investissements pour les terminaux.

On ne sait cependant pas sur quelles bases initiales repose le calcul prévisionnel des moyens à disposition (environ 40 millions de francs par an) et par conséquent du crédit. Le CDF n'a pas retrouvé de traces montrant comment les besoins financiers ont été déterminés ; ni l'OFT, ni l'AFF n'ont été en mesure de clarifier ce point. On s'aperçoit toutefois que le crédit à disposition est nettement supérieur aux moyens effectivement utilisés. Du fait du faible nombre de projets soutenus, l'OFT a pu transférer, en fonction des besoins, une partie du crédit pour d'autres tâches urgentes. Un certain nombre de facteurs ont contribué à limiter le nombre de projets réalisés et de requêtes abouties (ceux-ci sont décrits au chapitre 4.4, pages 79 à 81). Par ailleurs, les projets de terminaux de CFF Cargo à Limmattal et Bâle Nord sont annoncés à l'OFT depuis plus de 10 ans, sans toutefois qu'aucune requête formelle n'ait été déposée jusqu'à présent. D'après l'OFT, leur réalisation aurait utilisé le crédit à disposition et ce sur plusieurs années.

Parmi les autres moyens financiers à disposition pour les mesures d'accompagnement visant à promouvoir le transport ferroviaire de marchandises, il convient de citer l'indemnité versé aux opérateurs du trafic combiné (environ 210 millions de francs par an), l'aide aux investissements pour les voies de raccordement (environ 21 millions de francs par an) et le remboursement forfaitaire de la redevance poids lourds liée aux prestations (RPLP) lors des trajets de pré et post acheminement vers ou depuis un terminal par la route (environ 18 millions de francs par an).

2.3 Conditions d'octroi des subventions

Afin de concrétiser les bases légales, l'OFT a élaboré un guide à l'intention des investisseurs intéressés¹¹. Ce guide a été adapté en 2009. Il présente les critères à remplir pour obtenir un soutien financier, définit précisément les objets subventionnés et décrit le processus de demande et d'examen. Il donne des indications sur le type de financement ainsi que des explications relatives aux conditions de paiement et de remboursement.

¹¹ OFT (2010), Guide pour les demandes de contributions d'investissement dans le trafic combiné, OFT, Division financement, Section Trafic de marchandises, janvier 2010.

Les objets susceptibles d'être subventionnés sont les suivants :

- Construction d'un terminal pour le trafic combiné non accompagné ou pour la chaussée roulante (trafic combiné accompagné)
- Extension d'un terminal pour le trafic combiné
- Acquisition d'appareils mobiles de transbordement
- Acquisition de locomotives pour la manœuvre dans les terminaux
- Acquisition de matériel roulant sous forme de wagons destinés au trafic combiné non accompagné (wagons pouvant accueillir des containers, caisses mobiles ou des semi-remorques)
- Acquisition de caisses mobiles.

Concernant les quatre premiers objets, le requérant peut être soit le gestionnaire soit le propriétaire du terminal. Il doit apporter au minimum 20% de fonds propres et peut recevoir des contributions à fonds perdu (à l'exception des locomotives de manœuvre) et des prêts sans intérêt. La demande pour l'acquisition d'engins mobiles de transbordement peut également être effectuée par l'expéditeur ou le chargeur. L'acquisition de wagons spéciaux est réservée aux opérateurs ou aux tractionnaires qui ne demandent pas d'indemnités d'exploitation. Le soutien pour l'acquisition de caisses mobiles est réservé aux transporteurs ou aux chargeurs qui veulent s'engager dans le trafic combiné sur l'axe transalpin.

Le renouvellement d'installations du terminal dont la construction a déjà été soutenue par la Confédération est exclu du dispositif d'encouragement, de même que l'acquisition de conteneurs ou de semi-remorques, l'acquisition de locomotives destinées au trafic combiné et les engins mobiles de transbordement non rattachés à un terminal.

Pour décider de l'octroi de subventions, l'OFT a défini des critères liés d'une part aux bases légales et d'autre part aux qualités du projet :

- Le projet doit s'insérer dans le cadre politique visant à réaliser les objectifs en matière de politique des transports.
- La réalisation du projet a pour conséquence un transfert sur le rail d'une partie du trafic routier de marchandises.
- Le projet concerne avant tout le transfert du trafic sur l'axe transalpin.
- L'exploitation du terminal est autonome d'un point de vue financier.
- Le projet ne pourrait pas être réalisé en l'absence d'une contribution fédérale.
- Le libreaccès aux installations est garanti pour tous les utilisateurs.
- Le projet se situe sur un site où il existe un besoin de capacités de transbordement pour le trafic combiné non accompagné.
- La qualité des raccordements routiers et ferroviaires est suffisante.
- Le projet est réalisable et fonctionnel tant sur les plans techniques qu'organisationnels.
- L'efficacité des subventions est optimale (coût minimal du transbordement).
- Le rapport coût-utilité est avantageux.
- Les projets s'intègrent dans la durabilité et offrent un potentiel d'extension.
- Le montant de la contribution est en principe défini en fonction des intérêts de la politique des transports et de l'environnement, ainsi qu'en fonction du degré d'autonomie financière. Les demandes d'aides financières inférieures à 30'000 francs ne sont pas prises en considération.

Les requêtes sont évaluées et classées dans quatre catégories qui déterminent la répartition du soutien à l'investissement entre contributions à fonds perdu (80% maximum) et prêt remboursable sur une durée de 20 ans. Le classement dépend de la pertinence au niveau du besoin, des coûts (qualité du devis et planification financière), de l'aspect de rentabilité (rapport coûts-utilité) et de l'apport prévu en termes de transfert du trafic. Les projets peuvent prétendre recevoir 80% de contributions à fonds perdu s'il est prévu que le terminal offre une large possibilité de transfert du trafic routier sur l'axe transalpin, si la région d'implantation du terminal manque de capacités de transbordement, si le concept d'exploitation est réaliste, si le libre-accès au terminal est garanti, si la qualité du devis est suffisante et si des garanties sont offertes.

Suite aux premières expériences, le guide a été régulièrement adapté pour aboutir à la version actuelle. Le requérant est tenu de fournir des informations précises tant sur le projet lui-même que sur sa situation entrepreneuriale et financière. Une fois la décision octroyée, il doit ensuite régulièrement fournir à l'OFT un rapport de gestion sur l'exploitation du terminal, ainsi que des indications sur le volume de marchandises transbordées.

2.4 Rôle de la Confédération dans la définition des besoins

Si l'OFT décide de l'octroi des subventions, il ne s'engage pas dans la définition des besoins pour les terminaux de transbordement. Cela concerne à la fois les besoins en termes de localisation, les capacités de transbordement à l'échelle nationale et les besoins spécifiques pour chaque projet. L'OFT laisse au marché le soin de définir les besoins en partant du principe que les acteurs privés peuvent au mieux déterminer eux-mêmes ce dont ils ont besoin, y compris pour les innovations. L'OFT estime ne pas devoir interférer dans les décisions d'investissement des acteurs privés. Son action doit être la moins interventionniste possible. En d'autres mots, il attend que les investisseurs privés proposent des projets considérant qu'ils sont plus à même de le faire pour répondre aux nécessités du marché. Dans cette perspective, il considère également que l'aménagement du territoire est la compétence première des cantons car ils établissent et approuvent les plans directeurs et les plans d'affectation qui constituent les principaux instruments dans ce domaine. Dès lors, l'OFT ne détermine pas d'orientation particulière concernant, par exemple, le nombre, la localisation ou la taille des installations à encourager ; il soutient à la fois des grandes et des petites installations. Il ne dispose pas non plus de standards de qualité pouvant lui servir de repère pour juger de la qualité des projets qui lui sont proposés, ni ne se prononce sur la configuration technique projetée. De la même manière, il n'a pas défini de critères de performance que devraient viser les installations financièrement soutenues, ni de seuils de productivité que celles-ci devraient atteindre. A cela s'ajoute le fait qu'il ne conditionne pas l'octroi de la subvention à des facteurs d'innovation.

L'initiative pour la définition des besoins étant laissée au secteur privé et l'OFT ne s'engageant pas sur la définition de standards, les acteurs externes à l'administration publique ont développé un savoir faire et des connaissances spécialisées sur le thème des terminaux de transbordement. Des bureaux d'ingénieurs et instituts universitaires, actifs dans les domaines de la planification des infrastructures de transport, le transport de marchandises et la logistique des transports, ont acquis un tel niveau de connaissances qu'ils sont consultés ou mandatés en matière de planification des installations de transbordement, que ce soit au niveau des besoins globaux ou d'un projet concret. Tel est le cas, par exemple, du Groupe Rapp et de l'Institut pour la planification du trafic et des

systèmes de transport (IVT) de l'EPF à Zurich. Ces groupes d'experts sont par ailleurs membres de la commission technique « Transports publics et de marchandises » au sein de l'association de normalisation VSS. Cette dernière développe une norme sur la configuration technique des terminaux de transbordement, de même qu'elle lance des appels d'offres pour des projets de recherche sur des questions portant sur le thème de l'intermodalité dans le transport de marchandises. Jusqu'à fin 2011, il n'y avait cependant, dans cette commission, aucun membre représentant les intérêts de la Confédération.

Dans la définition des besoins, il convient de relever la position particulière occupée par CFF Cargo. En ne s'engageant pas dans la planification des besoins en transport combiné et en terminaux, la Confédération a laissé la liberté aux acteurs de développer leur propre concept de transport combiné. A partir des années 2000, CFF Cargo a en ce sens élaboré plusieurs concepts d'ensemble pour la Suisse (en tenant compte des trafics intérieur, d'importation et d'exportation). Cependant, CFF Cargo n'a pas donné une priorité au transport combiné et ne s'est pas spécialisé sur ce marché. Elle est restée une société dont l'activité principale est le transport de marchandises par wagons complets.

Encadré 1 : Evolution de l'offre de CFF Cargo dans le trafic combiné

Depuis sa création, CFF Cargo n'a pas réussi à développer une offre stable et attractive de transport combiné pour les marchés intérieur et d'importation/exportation. En 1999 déjà, la société avait lancé un projet de transport combiné pour la Suisse, appelé « Pegasus », mais celui-ci n'a jamais vu le jour. Estimant qu'il n'y avait pas suffisamment de besoins, CFF Cargo avait décidé d'abandonner le projet pour se concentrer uniquement sur le transport de marchandises par wagons complets, alors que différents partenaires avaient été sollicités pour sa mise en place¹². Une année plus tard, CFF avait comme projet d'aménager un « Euro-Hub » à la gare de triage de Muttenz pour en faire une nouvelle plaque tournante du trafic international des marchandises¹³; le projet concernait aussi le trafic combiné. A nouveau, celui-ci n'a jamais été réalisé. Ensuite, en 2002, le concept Cargo Domino a été introduit : il s'agissait d'un système de transport combiné utilisant des caisses-mobiles, axé sur la technique de transbordement horizontal¹⁴ et offrant un service porte-à-porte. Le but affiché de CFF Cargo était alors de couvrir tout le territoire suisse avec cette offre de transport combiné. Or quelques années plus tard, le concept a, à nouveau, été abandonné. Un des désavantages de ce système était la position de monopole visée par CFF Cargo et son manque de flexibilité vis-à-vis des transporteurs routiers¹⁵. Actuellement, la société a redéfini sa stratégie en proposant deux concepts de transport : le système « Swiss Split », dans lequel elle achemine des conteneurs Import/Export entre les terminaux principaux et les voies de

¹² Unbekannt, Gerangel um Subventionsgelder (1999), Handelszeitung vom 25.08.1999, Nr. 34.
Steiner R. (1999), Für Güter vorerst keine Bahn, Handelszeitung vom 26.05.1999, Nr. 21.

¹³ 01.3229 – Interpellation de la conseillère nationale Leutenegger Oberholzer Susanne. Chantier "Euro-Hub Basel SBB" de Bâle-Muttenz. Conséquences sur le plan des immissions sonores et de la sécurité. Déposée le 07.05.2001.

¹⁴ Cargo Domino était basé sur l'utilisation d'un système de transbordement horizontal « Mobilier », développé par la société allemande Palfinger-Bermüller. Les caisses mobiles de Cargo Domino étaient transbordées horizontalement du camion sur le wagon. Source : Union des transports publics UTP (2009), Manuel du trafic marchandises ferroviaire en Suisse, Une introduction pour la pratique, la politique et les médias, Berne, septembre 2009.

¹⁵ Bernhart C. (2011), Mehr Güter auf die Schiene mittels Horizontalverlad, By Rail.Now!, pp. 40 – 42.

raccordement (ou vice versa), et, depuis fin 2011, le système « Rail et transbordement », dans lequel elle achemine des marchandises entre plusieurs places de transbordement pour des transporteurs et expéditeurs en Suisse.

L'offre de CFF Cargo n'a cessé de changer dans le temps, ce qui contribue à créer des incertitudes au niveau des acteurs du secteur privé qui, du fait de la position dominante de CFF Cargo dans le transport ferroviaire de marchandises, sont de fait obligés de se rallier à sa stratégie. Un survol des différents concepts développés par CFF Cargo dans le temps (voir encadré 1) montre également la difficulté de la société à se positionner et à établir un modèle stable et durable dans le trafic ferroviaire des marchandises. Il atteste notamment de la difficulté de CFF Cargo de concilier la logique du transport de marchandises par wagons complets, qui suppose la distribution par voies de raccordement, et la logique du transport combiné qui, outre un parcours principal effectué par le rail, suppose un pré- et post- acheminement par la route. Aujourd'hui, le système « Swiss split » combine ces deux logiques de transport.

Un autre élément révélant la position particulière occupée par CFF Cargo concerne l'innovation. L'OFT a, dans le cadre de l'accord d'indemnisation sur la commande du trafic par wagons isolés, donné un mandat d'examen à CFF Cargo afin d'examiner les possibles mesures d'innovation et d'augmentation de la productivité dans le système du trafic par wagons isolés, leur rapport coût/utilité ainsi que leurs chances de réalisation. De ce fait, la société travaille aujourd'hui à développer des technologies qui pourraient être utiles pour améliorer la productivité du transport combiné, telles qu'un système de freinage pour locomotive et l'attelage automatique de wagons, afin de réduire les manœuvres ferroviaires. On peut, cependant, se poser la question si CFF Cargo partagera effectivement les résultats de ces innovations, afin que les autres acteurs du transport combiné puissent également en bénéficier.

Ainsi, la Confédération n'intervient pas dans la définition des besoins pour les terminaux et le transport combiné. L'OFT a jusqu'ici adopté une position de retrait sur cette question et a, ce faisant, laissé l'initiative de développer des concepts de terminaux au secteur privé et, en particulier, à CFF Cargo. De fait le soutien à un projet de terminal se limite à une décision exclusivement financière, sans examen technique.

Il existe une exception à ce principe pour les terminaux correspondant à une infrastructure dite de « service public » qui eux font l'objet d'une procédure d'approbation des plans directement gérée par l'OFT, ce qui suppose un examen technique.¹⁶ Il s'agirait d'installations appartenant à CFF Infrastructure, BLS Infrastructure ou d'autres sociétés publiques. Dans la pratique, seul le projet de terminal à Chiasso a fait l'objet d'une telle analyse. Ce projet avait reçu une approbation de l'OFT, mais n'a cependant pas été réalisé (voir chapitre 4.4). D'une manière plus générale, se pose la question de l'opportunité pour les sociétés de chemins de fer publics de pouvoir recevoir une subvention de l'OFT pour un projet de terminal. En effet, elles bénéficient déjà de moyens publics pour leur infrastructure, dite précisément de service public en vertu de contrats de prestations. En Allemagne, il existe par exemple une claire délimitation pour le soutien à l'investissement pour des

¹⁶ Dans le cas des autres terminaux, ce sont en principe les cantons qui ont la compétence d'approuver les plans de projets.

terminaux selon que le requérant soit un acteur privé (financement comparable aux mécanismes de l'OFT)¹⁷ ou public (financement dans le cadre des programmes d'infrastructure ferroviaire)¹⁸.

2.5 Etat de la recherche sur les terminaux de transbordement et le transport combiné

2.5.1 Le Programme National de Recherche « Transport et environnement »

Il existe une quantité d'études, tant en Suisse qu'à l'étranger, sur le transport combiné et les terminaux de transbordement. En 2001, le Programme national de recherche n°41 du Fonds national consacré à la thématique « Transport et Environnement » (PNR 41) aboutit à un ensemble de résultats intéressants et esquisse des solutions. Des projets spécifiques concernent les terminaux de transbordement. Parmi les principaux constats, il convient de relever :¹⁹

- La faiblesse des données disponibles sur les transports, en particulier dans le secteur du trafic de marchandises.
- Le fait qu'il manque, en Suisse, un concept pour les terminaux de marchandises. Pour les auteurs, une collaboration renforcée entre exploitants de terminaux, transporteurs, chargeurs, Confédération, cantons et communes permettrait de trouver de meilleures solutions sur les plans économique, écologique et de l'aménagement du territoire. Les terminaux devraient être intégrés dans les plans sectoriels de la Confédération de la route et du rail.
- L'intérêt de mettre en place un concept de terminaux optimisé afin d'augmenter la proportion du transport combiné de marchandises. Trois variantes d'exploitation ferroviaire pour la Suisse, chacune dotée d'un nombre réduit de terminaux au lieu des 18 installations alors existantes, sont analysées en fonction de différents scénarios de développement jusqu'à l'horizon 2015 (voir tableau à l'annexe 5). La variante obtenant le meilleur score suppose un nombre réduit de terminaux en Suisse – jusqu'à environ 12 terminaux – raccordés entre eux par un système de trains de ligne. L'étude souligne aussi l'importance du potentiel de transfert selon le type de trafic (import/export et intérieur) et selon les régions en Suisse et dans les pays voisins (voir figure à l'annexe 6 sur les « macro régions logistiques » pour le transport combiné en Suisse et dans les pays voisins). Afin d'établir une stratégie de transport combiné cohérente, les auteurs proposent d'intégrer le transport combiné dans un plan sectoriel national et de fixer les lieux d'implantation dans les plans directeurs cantonaux.

Cependant, aussi intéressants soient-ils, les résultats de ce programme de recherche ont été peu exploités par les autorités concernées, alors qu'elles figurent parmi les principaux destinataires des conclusions des programmes nationaux de recherche. A titre d'exemple, il n'existe pas de réflexions sur les variantes proposées. Les résultats n'ont pas été véritablement utilisés par l'OFT guidé par sa logique de non intervention et qui n'a pas voulu s'engager dans une démarche conceptuelle pour l'implantation de terminaux. Ceci donne l'impression que la situation n'a guère évolué en une douzaine d'années. Les résultats du PNR ont principalement servi aux chercheurs

¹⁷ La Directive allemande du 23.11.2011 qui concerne la promotion des installations de trafic combiné s'adresse uniquement à des entreprises privées, sans lien avec l'Etat fédéral.

¹⁸ Ce type de financement est réglé dans une loi fédérale: Gesetz über den Ausbau der Schienenwege des Bundes (Bundesschienenwegeausbaugesetz), Stand: 31.10.2006.

¹⁹ http://www.snf.ch/SiteCollectionDocuments/nfp/nfp41/nfp41_synthese9.pdf (02.07.2012).

et experts (instituts universitaires et bureaux privés) qui ont réussi à développer leurs connaissances dans ce domaine et à devenir les spécialistes tant au niveau de la définition des besoins que de la configuration technique d'un terminal.

Depuis 2001, l'état des connaissances sur les terminaux et le transport combiné a pourtant continuellement progressé, que ce soit au niveau européen ou suisse. Une multiplicité d'études et d'analyses ont été réalisées. Parmi celles-ci, les sous-chapitres suivants présentent les résultats les plus importants ayant une implication pour la Suisse.

2.5.2 Evolution de la recherche au niveau européen

▪ **Etude des terminaux dans le couloir Nord – Sud entre Rotterdam et Gênes**²⁰

Selon cette analyse publiée en 2008, dans plusieurs terminaux se trouvant dans ce couloir prioritaire au niveau européen, la configuration du terminal et de l'infrastructure ne remplit pas les exigences essentielles pour que les processus soient efficaces et de haute qualité. En Suisse, la situation serait critique car tous les terminaux de la région de Bâle ont déjà atteint les limites de leur capacité, selon une enquête réalisée auprès des exploitants ; des extensions de capacité sont nécessaires. Est également souligné le manque de données sur la qualité et la performance des terminaux, ce qui est indispensable pour évaluer et monitorer leurs opérations et services. Cette étude a été réalisée dans le cadre d'un comité regroupant les Ministres des transports des Pays-Bas, de l'Allemagne, de la Suisse et de l'Italie.

▪ **Etudes en France sur la capacité des réseaux de fret ferroviaire et des terminaux**

Une étude²¹ portant sur les contraintes pouvant impacter les capacités du transport combiné précise que, pour ce type de transport, il est important qu'il existe des réseaux de terminaux caractérisés par des flux massifiés, et qu'il y ait une bonne accessibilité routière et ferroviaire aux terminaux. Elle énonce également les facteurs déterminant la capacité d'un terminal, telle que les dimensions physiques, la configuration technique, les processus d'organisation de l'installation, le comportement des clients et le type de services proposés. Une autre étude²² s'intéresse à la localisation des terminaux, et montre, de par l'analyse de différentes projections de trafic à l'horizon 2030, que pour optimiser le développement du trafic combiné, il conviendrait de concentrer le trafic sur un nombre limité de terminaux pour massifier les flux, plutôt que de multiplier les terminaux. Si cette solution entraîne une augmentation de la distance moyenne des parcours de pré et post acheminements routiers, elle permet en revanche une baisse du coût moyen de transbordement et une concentration des trafics entre les plateformes de transport combiné. A titre de comparaison, l'OFT ne s'est, par exemple, pas prononcé sur les avantages et inconvénients d'une massification des flux et les conséquences pour la Suisse.

²⁰ NEA, HaCon, RappTrans, Gruppo CLAS (2008), Terminal Study on the Freight Corridor – Final Report. Zoetermeer, The Netherlands, September 2008.

²¹ Service d'études techniques des routes et autoroutes SETRA (non daté), Comment évaluer la capacité des réseaux de fret ? Ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer, France.

²² Commissariat général au développement durable (2011). Optimisation de la localisation des terminaux de transport combiné. Collection Etudes & documents, n° 38, mars 2011.

Encadré 2 : Echanges de pratiques sur les terminaux de transbordement au niveau européen

L'Union européenne finance plusieurs projets portant sur le transport intermodal, qui s'intéressent de près aux terminaux de transbordement et visent notamment à promouvoir les bonnes pratiques dans ce domaine. On peut ainsi citer les analyses réalisées par :

- **La plateforme d'échanges AGORA**

Les analyses se penchent en particulier sur le management des terminaux et les moyens d'augmenter leur productivité et efficacité ainsi que d'améliorer l'interaction avec les opérateurs, les chemins de fer et les autres acteurs du transport combiné.²³ Cette plateforme, destinée aux exploitants de terminaux, est soutenue par le programme européen d'aide au trafic combiné « Marco Polo » (voir chapitre 5.4).

- **Le programme de recherche DIOMIS**

Une étude relève par exemple les problèmes de coordination du développement des terminaux sur le plan international et avance des solutions possibles²⁴ ; une autre analyse les tendances du trafic combiné intérieur dans plusieurs pays d'Europe dont la Suisse.²⁵

- **Le projet d'action PROMIT**

Les analyses de ce projet portent sur l'étude et le développement des bonnes pratiques, des indicateurs de performance et benchmarks, des stratégies nationales et européennes, des politiques et des activités de promotion dans le secteur du transport intermodal de marchandises, y compris du trafic combiné. On peut ici citer une étude qui liste les problèmes et entraves dans le transport intermodal. Elle analyse l'offre et la demande dans ce domaine, dont les mesures de promotion existantes dans les Etats-membres de l'Union européenne et en Suisse ainsi que les bonnes pratiques en matière d'innovations entre les modes de transport.²⁶ Dans ce projet, la Suisse est représentée par le bureau Rapp Trans qui fait partie du consortium.

Dans le cadre de projets européens, l'OFT a cofinancé deux projets à savoir le système Combibox et un projet de transbordement horizontal déposé par la société Neuweiler AG (ces projets sont indiqués sous la rubrique « R&D » au tableau 5, page 56). De plus, l'OFT participe à deux plateformes d'échanges réunissant membres de la Confédération, exploitants d'infrastructure et exploitants de terminaux. Au niveau international, l'OFT prend part au « Terminal Advisory Group » qui s'occupe du transport de marchandises sur le couloir Rotterdam-Gênes et qui a été formellement constitué en 2011. Au niveau national, le groupe d'intérêts « Terminal Schweiz » a été créé la même année et est dirigé par l'OFT. En font partie les CFF, Hupac, Swissterminal, Contargo, Bertschi, les Ports rhénans suisses et Sillon Suisse.

²³ http://www.intermodal-terminals.eu/content/index_eng.html (02.07.2012).

On peut aussi citer ici une étude portant sur les questions de performance, d'efficacité et de qualité des terminaux de transbordement au niveau européen, mandatée par la Commission européenne en 2005: Rapp Trans (2005), Improving Quality of Intermodal Terminals, Integrated Services in the Intermodal Chain (ISIC), European Commission, Zurich.

²⁴ KombiConsult, K+P Transport Consultants (2008), International co-ordination of combined transport terminal development (Workpackage A8), DIOMIS, UIC, Paris.

²⁵ KombiConsult, K+P Transport Consultants (2006), Trends in domestic combined transport (Workpackage A1), DIOMIS, UIC, Frankfurt am Main – Freiburg.

²⁶ Huschebeck M. (PTV AG) (2007), Promotion strategy, WP6, Promoting Innovative Intermodal Freight Transport (PROMIT), November 2007.

2.5.3 Etat de la recherche en Suisse depuis 2001

Au niveau national, il convient de distinguer les analyses et études effectuées ou mandatées par les offices fédéraux de celles qui le sont par les acteurs externes à l'administration publique.

Plusieurs offices fédéraux s'occupent d'élaborer des données portant sur le transport de marchandises; les informations à ce propos sont donc quelque peu dispersées au niveau fédéral.

- Enquête menée sur le trafic transfrontalier de marchandises par l'Office fédéral de la Statistique (OFS).²⁷ Cette analyse montre les flux de marchandises entre la Suisse et les pays environnants.
- Statistiques sur le trafic de marchandises à travers les Alpes par le rail et par la route élaborées par l'OFT et l'OFROU.²⁸ Ces données servent à indiquer le nombre de courses à travers les Alpes et à documenter le report modal entre la route et le rail.
- L'ARE a développé et publié fin 2011 une approche pour modéliser le transport de marchandises en Suisse ainsi que les perspectives d'évolution.²⁹
- Dans le cadre des priorités du DETEC pour la recherche fédérale, il existe un paquet de recherches « Transport de marchandises », actuellement en cours et piloté par l'OFROU, en collaboration avec l'OFT et l'ARE.³⁰ Celui-ci vise à appréhender le transport des marchandises dans sa complexité, et pour ce faire, à répondre à des questions sur l'évolution du marché du transport de marchandises et de la logistique, l'offre et la demande dans le transport de marchandises, la régulation et les nuisances imposées à la société. D'une manière générale, il se concentre sur les trafics d'importation/d'exportation et intérieur. Il convient de citer plus particulièrement deux projets de recherche qui portent, entre autres, sur le transport combiné. L'un concerne la mise en place d'un « concept pour un relevé et une analyse efficace des données sur le transport de marchandises », en partant du constat que les données statistiques de base dans ce secteur sont rudimentaires du fait, surtout, de l'absence d'instruments de recensement appropriés.³¹ Ce constat était déjà relevé en 2001. Un autre projet de recherche analyse les instruments de régulation existants dans le transport de marchandises, les évalue et dégage différents axes d'orientation afin d'améliorer la régulation. Les auteurs recommandent aux autorités compétentes d'élaborer une conception globale pour le trafic de marchandises sur tout le territoire.³²

En dehors des analyses provenant des offices fédéraux, d'autres études ont été mandatées et réalisées par des acteurs externes à l'administration publique. Parmi les plus importantes, il convient de citer :

²⁷ Etude réalisée par l'OFS en 2008 : <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/11/07/04/blank/02/01.html> (03.07.2012).

²⁸ <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/11/07/04/blank/02/02.html> (03.07.2012).

²⁹ <http://www.are.admin.ch/themen/verkehr/00258/00520/index.html?lang=fr> (03.07.2012).

³⁰ Rapp Trans et al., Forschungspaket Güterverkehr: Strategien zum wesensgerechten Einsatz der Verkehrsmittel im Güterverkehr der Schweiz, ASTRA. Les premiers projets de recherche ont débuté en 2009 et le paquet devrait aboutir fin 2012.

³¹ Rapp Trans (2012), Teilprojekt A: Konzept zur effizienten Erfassung und Analyse der Güterverkehrsdaten, Forschungspaket UVEK/ASTRA.

³² Infrac, Rapp Trans, Kurt Moll (2011), Teilprojekt D. Regulierung des Güterverkehrs - Auswirkungen auf die Transportwirtschaft (Entwurf), Forschungspaket UVEK/ASTRA.

- **Etude mandatée par VSS pour l'élaboration d'une norme sur la configuration technique des terminaux de transbordement**

Cette étude essentielle vise à fournir les bases d'une norme sur la configuration géométrique et le dimensionnement des installations de transport combiné afin de planifier et de construire des terminaux qui soient rentables et efficacement exploitables. Elle montre une typologie des terminaux en fonction de leur taille (méga, grand, moyen, petit, mini), qui varie selon le nombre de transbordements et de trains opérés par jour. Elle met aussi en avant les principaux problèmes auxquels sont confrontés les terminaux actuels qui découlent de leur configuration technique, tels que les importants efforts de manœuvre pour disposer les wagons sous grue, la mauvaise accessibilité, les longs temps d'attente pour les transporteurs routiers, le manque de place pour le stockage de conteneurs. Cette étude indique les critères essentiels pour l'aménagement des terminaux: le concept de transport, le nombre de marchandises à transborder, la technologie, les conditions-cadres et les prestations supplémentaires. Et, outre la configuration technique, le choix de l'emplacement d'un terminal joue un rôle déterminant dans le rendement. L'étude définit un ensemble de critères afin de planifier et d'évaluer les emplacements.³³ Si l'étude est achevée depuis 2005, la norme n'a pas encore définitivement adoptée. L'OFT n'a pas repris les résultats de cette étude pour éventuellement revoir les conditions d'octroi de la subvention.

- **Etudes mandatées par CFF Cargo**

CFF Cargo a, d'une part, donné un mandat afin de mieux préciser le projet de construction du gateway de Limmattal en fonction des besoins, des prévisions de croissance du trafic et des contraintes³⁴; d'autre part, dans le but de mieux définir sa stratégie de développement dans le transport combiné, CFF Cargo a commandité des études analysant les flux de trafic interne et d'importation/exportation et présentant des estimations sur les potentiels de transfert de la route au rail dans ces trafics.³⁵ Cependant, ces études sont tenues confidentielles ; elles ne sont pas accessibles au public, alors qu'elles pourraient bénéficier à d'autres acteurs.³⁶ CFF Cargo les utilise pour préparer son propre concept de terminaux en lien avec ses deux projets de grands terminaux. Concernant les projets de terminaux de CFF Cargo à Limmattal et Bâle Nord, l'OFT a en 2011 commandé une étude pour les examiner et obtenir un deuxième avis (voir chapitre 6.2, page 98).

- **Etudes réalisées dans le domaine de la logistique des transports**

Celles-ci portent, entre autres, sur l'analyse des processus logistiques de la chaîne du transport

³³ Rapp Trans und Institut für Verkehrsplanung und Transportsysteme (IVT) / ETH Zürich (2005), Ausgestaltung von Terminals für den (unbegleiteten) kombinierten Ladungsverkehr, Forschungsauftrag VSS 1998/189 auf Antrag des Verbandes der Strassen- und Verkehrsfachleute (VSS), UVEK/ASTRA, Juni 2005.

³⁴ Il est à préciser qu'une première étude sur le projet de gateway Limmattal avait été commandée par les cantons de Zurich et d'Argovie en 2002. Celle-ci avait montré que le site idéal pour un gateway se situait à Dietikon. Il s'agit de l'étude suivante: Rapp AG Ingenieure + Planer (2002), Vertiefung und Aktualisierung der Standortevaluation Gatewayterminal Zürich. Schlussbericht. Amt für Verkehr der Volkswirtschaftsdirektion Kanton Zürich, Abteilungen Raumentwicklung und Verkehr des Baudepartementes des Kantons Aargau.

³⁵ Rapp Trans (2010), Erstellung Mengengerüst für den Kombinierten Ladungsverkehr im Binnenverkehr der Schweiz, Präsentation 18.03.2010, Zürich.

Rapp Trans (2011), Erstellung Mengengerüst für den Kombinierten Ladungsverkehr im Import-/Exportverkehr der Schweiz. Dokumentation, 7.04.2011, Zürich.

³⁶ Un exemple d'étude tenue confidentielle par CFF dresse un état des lieux des installations de transbordement en Suisse et dans les régions limitrophes. Cette étude a été commanditée par CFF Infrastructure : Rapp Trans (2008). KLV Terminallandschaft Schweiz, SBB Infrastruktur.

combiné ainsi que sur les pratiques et tendances logistiques des entreprises, des chargeurs et des opérateurs de transport.³⁷ Certaines de ces études, comme celle portant sur l'état du marché de la logistique mandatée par le groupe GS 1, sont faites régulièrement et font le point sur la situation de la logistique des transports en Suisse, y compris celle du transport combiné.

2.5.4 Quelle utilisation des résultats de ces recherches ?

Une analyse globale des besoins en transport combiné supposerait de prendre en compte et de concilier plusieurs aspects essentiels. Il s'agirait, d'une part, de considérer globalement les différents types de trafic caractérisant les flux du transport ferroviaire de marchandises (trafic interne, importation, exportation, transit ; trafic transalpin, non transalpin). D'autre part, cela impliquerait d'intégrer plusieurs approches d'analyse possibles, bien souvent utilisées isolément dans la recherche sur le transport combiné, et d'identifier les besoins en capacités de transbordement en tenant compte à la fois des **flux de trafic actuels et prévus**, des **tendances logistiques**, de **l'aménagement du territoire** et des **facteurs macro-économiques** tels que la croissance de la population et celle des échanges commerciaux. De même, il serait pertinent de se pencher sur les besoins en termes de matériel transbordé, la configuration d'un terminal n'étant pas la même selon que les marchandises soient disposées dans des conteneurs, des caisses-mobiles ou des semi-remorques.

Autrement dit que veut-on : transférer une partie des marchandises transportées de la route vers le rail ? Maintenir la part de marché du trafic combiné en absorbant la croissance de la population et des échanges commerciaux ? Eviter que les marchandises transportées par le rail ne s'en détournent et ne soient captées par la route ? Sachant que la majorité des marchandises sont transportées par la route dans des semi-remorques ou des trains routiers, peut-on encourager le transbordement de ces unités ? Quelles modifications dans la chaîne logistique sont nécessaires afin que les fournisseurs et les clients puissent être attirés par le transport combiné ? Veut-on privilégier des grandes ou des petites installations ? Quelles sont les conditions pour qu'une installation de transbordement accroisse l'attractivité du transport combiné ?

Le CDF a constaté que l'OFT est peu actif en termes de définition des besoins et que, en dehors de la priorité au transfert sur l'axe transalpin, il ne prend pas position sur ces divers aspects essentiels, étant donné que des priorités n'ont pas été définies au niveau politique. Outre cela, le CDF a remarqué que l'ensemble des résultats provenant de l'ancien Programme national de recherche n°41, des études et analyses effectuées au niveau européen, ou des différentes recherches menées par des acteurs externes à l'administration publique, est peu utilisé par l'OFT dans la définition d'orientations stratégiques, de priorités et lors de ses prises de décision, hormis pour le trafic transalpin. L'OFT ne prend pas non plus position sur ces résultats.

Ainsi, depuis et suite aux résultats de l'ancien Programme national de recherche n°41 achevé en 2001, peu de choses ont changé dans la manière de l'OFT de piloter la définition des besoins et la détermination des priorités pour les terminaux. Le CDF relève par ailleurs que, environ dix ans

³⁷ Stölzle W., Hoffmann A. (2006), Leistungsstandardisierung. Ein Ansatz zur Attraktivitätssteigerung des Kombinierten Verkehrs, In: Internationales Verkehrswesen. 58 (7-8), 322-328.
ProgTrans (2011), Teilprojekt B2. Branchenspezifische Logistikkonzepte und Güterverkehrsaufkommen sowie deren Trends, Ergebnis der Online-Befragung. Forschungspaket UVEK/ASTRA.
Lehrstuhl für Logistikmanagement der Universität St. Gallen (2011), Logistikmarktstudie Schweiz 2011, im Auftrag der GS1, Bern.

après la publication des résultats de cet ancien Programme, les mêmes constats sur la faiblesse des données statistiques existantes sur le transport de marchandises et sur le manque d'une conception globale et d'objectifs explicites dans ce domaine émergent avec les études effectuées dans le cadre du paquet de recherche du DETEC sur le transport de marchandises.

L'OFT a ainsi adopté une position en retrait, déléguant implicitement une partie de ses compétences aux CFF, experts et bureaux privés.

2.6 Le Plan d'action « marchandises et logistique » en Allemagne

En étroite collaboration avec l'économie, l'Etat allemand a récemment élaboré un plan d'action³⁸, alliant les thèmes du transport de marchandises et de la logistique, axé sur les défis actuels et en même temps destiné à servir de base pour accroître l'attractivité de l'Allemagne comme place logistique. Ce plan est présenté comme un concept de développement concret visant à renforcer le positionnement de l'Allemagne en matière de fret et de logistique face à la concurrence internationale dans le respect de l'environnement, mais aussi à assurer de manière durable les places de travail dans ce secteur. Résultat d'un processus de dialogue entre l'Etat et les entreprises et associations concernées, il constitue avant tout un instrument de coordination, constitué d'objectifs et de mesures, pour le développement de la logistique et du transport de marchandises. L'Etat joue donc le rôle de coordinateur pour le fret et la logistique ; il est, en ce sens, un interlocuteur central pour toutes les questions concernant ces domaines et il pilote le processus de mise en œuvre du plan d'action. Celui-ci comprend une trentaine de mesures concrètes qui découlent de cinq objectifs clés :

- Renforcer les sites logistiques en Allemagne ;
- Renforcer l'efficacité au niveau des acteurs du transport ;
- Renforcer tous les modes de transport en optimisant la mise en réseau des processus et des voies de communication ;
- Encourager la comptabilité entre croissance du trafic et la protection de l'environnement et du climat.
- Garantir des bonnes conditions de travail et de formation dans le secteur des transports.

A chaque objectif est associé un paquet de mesures et chacune d'entre elles représente un élément d'une stratégie globale et coordonnée. Les mesures portent à la fois sur les ports, les aéroports, les autoroutes et le trafic combiné, avec une importance particulière donnée à ce dernier, car considéré comme moyen de transport essentiel pour contribuer à réduire les émissions de CO₂.

Parmi les mesures touchant au transport combiné et aux installations de transbordement, il est prévu d'encourager la circulation de trains de marchandises plus longs (de plus de 750 mètres), d'optimiser le transport des marchandises sur de longues distances, et d'améliorer les processus auprès des rampes de chargement en tenant compte de l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement. Le fait d'avoir des trains plus longs suppose d'avoir les installations de transbordement adéquates. Le plan propose, notamment comme mesures, la définition d'une nouvelle stratégie en matière d'innovation afin d'augmenter les capacités dans le transport

³⁸ Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2010), Aktionsplan Güterverkehr und Logistik – Logistikinitiative für Deutschland. Berlin, Stand: November 2010.

intermodal et l'analyse du potentiel des transports intermodaux, y compris des possibilités de transfert du trafic marchandises sur le rail et les fleuves. Un plan d'implantation des terminaux a également été élaboré.

Une mesure se rapportant plus spécifiquement au trafic combiné, vise à améliorer les conditions-cadres dans ce domaine. Pour ce faire, une révision de la directive sur la promotion des installations de transbordement a été lancée et une nouvelle est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2012.³⁹ Sur le fond, des modifications mineures ont été introduites, sans changer fondamentalement le contenu de l'ancienne directive. Il s'agit en particulier des éléments suivants : l'aide financière (non-remboursable) s'adresse à présent uniquement aux entreprises privées n'appartenant pas à l'Etat ; son taux de subventionnement maximal a été réduit, passant de 85% à 80% ; le calcul du subventionnement s'effectue à présent sur la base de la valeur actuelle nette (*Kapitalwertmethode*)⁴⁰ ; enfin, le projet subventionné doit présenter une utilité économique d'un montant quatre fois plus élevé de celui de l'aide accordée (rapport coût/utilité).

L'OFT développe actuellement différentes variantes et options en vue d'élaborer une stratégie pour le transport ferroviaire de marchandises en Suisse, qui inclue une réflexion sur le transport combiné et les installations de transbordement (voir chapitre 6.2, page 97).

³⁹ Richtlinie (Verwaltungsvorschrift) zur Förderung von Umschlaganlagen des Kombinierten Verkehrs nichtbundeseigener Unternehmen vom 23.11.2011.

⁴⁰ Il s'agit d'un outil pour mesurer la pertinence d'un projet d'investissement d'un point de vue financier sur la base des dépenses et des recettes escomptées.

3 Bilan de l'encouragement des terminaux ferroviaires

3.1 Cartographie des terminaux subventionnés et non-subventionnés

Faute d'une carte complète préexistante, le CDF a créé lui-même une carte à partir des informations concernant l'ensemble des terminaux se trouvant en Suisse et dans les régions limitrophes. Il a ajouté les terminaux subventionnés à l'étranger dans le cadre du trafic transalpin. Depuis 1986, la Confédération a financièrement soutenu 39 installations de transbordement, dont 31 en Suisse (y compris celles qui ont disparu) et 8 à l'étranger. La Suisse compte aujourd'hui 41 installations, parmi lesquelles 29 ont été subventionnées, 8 n'ont pas bénéficié de subvention et pour 4 d'entre elles le CDF ne dispose pas de cette information. Toujours en Suisse, il y a notamment 2 terminaux ayant bénéficié de la subvention qui ont disparu.

La carte ci-après (figure 3) présente les terminaux en Suisse et à l'étranger qui ont été subventionnés par la Confédération depuis 2000 (en rouge), ceux qui ont été subventionnés entre 1986 et 2000 (en vert) et ceux qui n'ont pas été subventionnés par la Confédération (en jaune). Les installations sont catégorisées selon leur taille (méga terminal, grand, moyen, petit, mini)⁴¹. Celle-ci est déterminée en fonction des capacités qu'ils peuvent transborder par année, exprimées en EVP (équivalent vingt pieds), unité de mesure standardisée, habituellement utilisée pour mesurer le volume d'une unité de chargement utilisée dans le cadre du transport combiné (conteneurs, caisses-mobiles, semi-remorques)⁴².

Cette carte met en évidence l'existence de nombreux terminaux de mini, petite et moyenne taille sur le territoire suisse. La capacité annuelle de transbordement d'un terminal de moyenne taille est inférieure à 120'000 EVP. La Suisse ne dispose ni de méga terminal, ni de grand terminal. Le seul méga terminal figurant sur cette carte se trouve dans une région limitrophe en Italie du Nord : il s'agit du terminal de Busto Arsizio - Gallarate, exploité par la société Hupac Intermodal et utilisé pour le trafic de transit des marchandises à travers les Alpes. Ses capacités de transbordement s'élèvent à environ 900'000 EVP par année⁴³. De même, le plus grand terminal axé sur les trafics d'importation/exportation de la Suisse, notamment la région bâloise, est le terminal de Bâle/Weil-am-Rhein dans le sud de l'Allemagne, exploitée par DUSS ; sa capacité de transbordement s'élève à environ 200'000 EVP par année. Ce terminal rail/route peut transborder tout type d'unité de chargement. La région bâloise abrite la plus grande concentration de terminaux dont plusieurs sont trimodaux (rail, route, fleuve).

Cette carte indique également que la plupart des terminaux situés en Suisse ont bénéficié d'une subvention. Seules les installations de Bâle Wolf, Bâle Westquai, Chiasso, Stabio et Monthey n'ont pas reçu d'aides à l'investissement. A noter cependant que les terminaux de Bâle Wolf et Chiasso sont propriété de CFF Infrastructure et que le terminal de Bâle Westquai est appelé à disparaître à moyen terme selon les plans d'aménagement du canton de Bâle Ville. Deux terminaux subventionnés ne sont plus en activité : Terzag à Zurich et Wiler. Le terminal de Wolfurt situé en

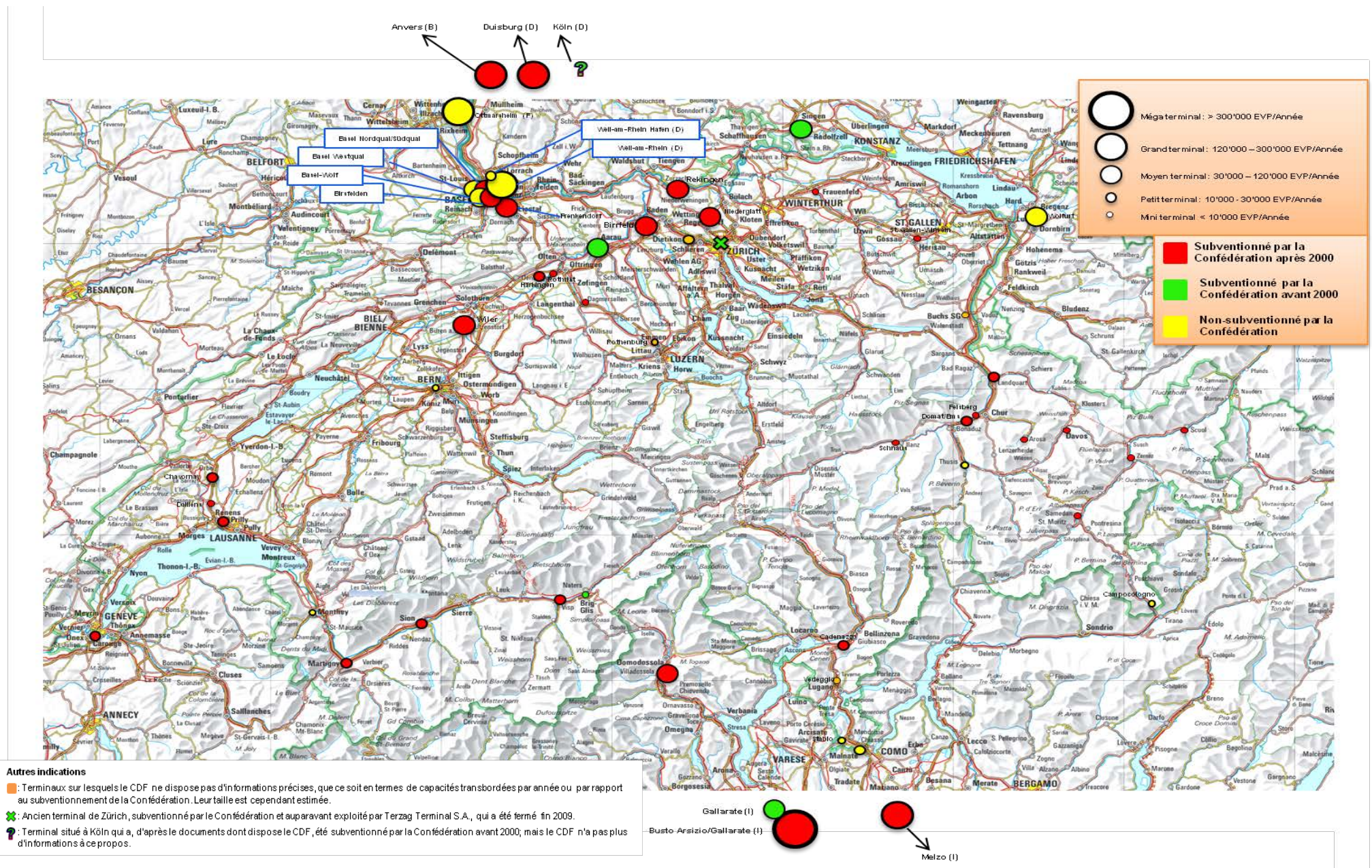
⁴¹ Cette classification de la taille des terminaux a été développée dans le cadre des projets européens IMPULSE (1997) et InHoTra (2002). Elle est reprise dans l'étude citée auparavant de Rapp Trans, IVT / ETHZ (2005).

⁴² Cette unité de mesure est plus couramment désignée en anglais par le sigle TEU pour *twenty-foot equivalent unit*. Elle permet de classer les conteneurs selon leur taille et de décrire les capacités transportées par des navires porte-conteneurs et celles transbordées dans les terminaux. Un conteneur de 20 pieds correspond à 1 EVP et un conteneur de 40 pieds correspond à 2 EVP.

⁴³ BAV (2011), Terminalkapazitäten KV, Stand Juni 2011.
<http://www.bav.admin.ch/verlagerung/03063/03065/index.html?lang=de>



Figure 3 : Cartographie des terminaux de transbordement en Suisse et dans les régions limitrophes



Autriche près de la frontière helvétique appartient aux chemins de fer autrichiens (ÖBB) ; il peut être utilisé par des exploitants suisses, notamment dans le cadre de la gestion des containers vides, en fonction de la demande.

Dans le cadre du trafic d'importation et d'exportation, l'essentiel des liaisons directes de transport combiné sont assurées par les terminaux situés dans le nord de la Suisse, plus précisément dans la région de Bâle ainsi que dans les cantons d'Argovie et de Zurich. Ces terminaux ont des liaisons directes principalement avec les ports de Mer du Nord, mais aussi avec le nord de l'Italie.⁴⁴

Une particularité de la région de Bâle est la présence de terminaux trimodaux – localisés à Birsfelden, Bâle Nordquai et Südquai, Bâle Westquai, port de Weil-am-Rhein (Allemagne) et Ottmarsheim (France) – qui, raccordés à la fois au rail, à la route et au fleuve, peuvent effectuer le transbordement de marchandises entre ces trois modes de transport. Les containers transbordés dans ces terminaux, qui en principe proviennent des ports de Mer du Nord, sont directement acheminés par des navettes fluviales le long du Rhin. Les unités de chargement transbordées sont principalement des conteneurs maritimes empilables. Peu de terminaux sont actifs sur le transbordement de toutes les unités de transbordement (conteneurs maritimes, caisses-mobiles et semi-remorques).

Les autres terminaux dont l'activité est également centrée sur les trafics d'importation/exportation situés notamment en Suisse romande n'ont pas de liaisons directes de transport combiné (par exemple Chavornay et Genève). Pour ces terminaux qui ont une fonction régionale, le système de transport combiné est de fait intégré au système de transport conventionnel par wagons complets des CFF. Ceci peut générer des coûts supplémentaires et un temps d'acheminement plus long par rapport à la logique du transport combiné qui suppose l'existence de liaisons directes et régulières entre les sites de transbordement pour accroître la productivité et l'attractivité du transport combiné.

A la vue de cette cartographie, on peut également mentionner les 13 points de transbordement utilisés par CFF Cargo dans le cadre de son offre « Rail et transbordement », à savoir Cadenazzo, Landquart, Bern, Rothenburg, Dietikon, Bâle Wolf, Renens, Genève, Sion, Lugano-Vedeggio, Frauenfeld, Härkingen, Dailens, ces trois dernières appartenant et étant exploitées par La Poste. La plupart de ces installations ont une taille petite et mini. Il est cependant difficile de connaître l'évolution dans le temps du nombre de points de transbordement utilisés par CFF Cargo pour ses offres, car ceux-ci changent régulièrement. Précisons que les terminaux situés à Aarau, Chiasso et Bâle Wolf, propriété de CFF Infrastructure, sont exploités par la société Hupac.

Parmi les terminaux existants, il convient de relever la grande diversité des configurations techniques des installations: les accès ferroviaires et routiers, le nombre et la longueur des voies ferroviaires, la technique de transbordement, l'espace de stockage de conteneurs et les autres aménagements peuvent être très différents d'une installation de transbordement à une autre.

Un autre aspect important est la diversité des modèles d'affaires associés à l'activité des terminaux de transbordement. Ceux-ci se distinguent en premier lieu selon le type de marché visé par l'exploitant du terminal. Certains exploitants opèrent, par exemple, sur des marchés particuliers ou des marchés de niche ; de plus, ils fournissent, à côté de l'activité de transbordement, des prestations supplémentaires. Par exemple, Swissterminal est un exploitant spécialisé

⁴⁴ Outre les terminaux bâlois, il s'agit des terminaux d'Aarau, Birrfeld, Niederglatt, et Rekingen.

exclusivement dans la gestion de containers maritimes empilables et dispose à ce titre d'une palette de services (dépôt et entreposage de containers vides et pleins, réparation, vente et location de containers). A l'échelle suisse, Swissterminal exploite 5 terminaux orientés vers le transbordement de conteneurs maritimes dans le cadre du trafic d'importation et d'exportation (à Bâle Westquai, Birsfelden, Niederglatt⁴⁵, Frenkendorf et Rekingen). Autre exemple, les sociétés Giezendanner Transport et Bertschi sont, quant à elles, spécialisées dans le transport de produits chimiques. Elles fournissent également des prestations supplémentaires à ce titre, telles que des containers adaptés à ce type de transport (les containers citernes) ainsi que le nettoyage et la réparation de ceux-ci. Sur le territoire national, Giezendanner Transport et Bertschi exploitent respectivement deux et trois terminaux : Rothrist et Saint-Gall - Winkeln (Giezendanner) ; Birmfeld, Viège et Monthey (Bertschi). Pour des questions de sécurité, et en raison de la présence de restrictions imposées au transport routier, le transport combiné est attractif pour l'acheminement des marchandises dangereuses.

En deuxième lieu, les modèles d'affaires varient si la société exploitante exerce d'autres activités dans la chaîne du transport combiné que la seule activité du terminal (transbordement et services annexes). En dehors de Swissterminal qui concentre son activité sur l'exploitation de terminaux, les sociétés exploitantes gèrent en principe d'autres activités. Ainsi, la société Contargo, qui, en Suisse, exploite les terminaux Nordquai et Südquai au port de Bâle, est aussi opérateur de lignes fluviales régulières pour le transport de conteneurs. En tant que sociétés de transport routier, Galliker et Giezendanner font également du transport routier de marchandises. La société Hupac est avant tout un opérateur du transport combiné et propose des navettes pour l'acheminement des unités de chargement de transport combiné depuis ses terminaux. Hangartner, société intégrée au groupe DB Schenker en 2010, exploite un terminal à Domodossola et a la particularité d'être à la fois exploitant, opérateur de transport combiné et transporteur routier. Elle s'est spécialisée dans le transport de caisses-mobiles et de semi remorques entre l'Europe du Nord et l'Italie.

Outre cela, plusieurs installations de transbordement de petite ou très petite taille sont directement situées sur un site de production et opèrent pour celui-ci. Il s'agit, par exemple, de l'installation dont dispose EMS Chemie située à Domat/Ems, de l'installation exploitée par Galliker à Dagmersellen, point central de ce groupe de transport et à proximité du site d'une boulangerie industrielle, et de celle exploitée par Bertschi sur le site de Lonza à Viège. Enfin, une particularité du paysage ferroviaire suisse à signaler est le réseau des Chemins de fer rhétiques dans le canton des Grisons qui exploite neuf points de transbordement : à Landquart, Thusis, Schnaus, Arosa, Davos, Scuol, Zernez, Samedan et Campocologno. Parmi ceux-ci, sept ont reçu un soutien financier de l'OFT.

3.2 Ensemble des projets soutenus par la Confédération depuis 1986

A partir des informations de l'OFT, il est possible de dresser un bilan chiffré des projets soutenus par la Confédération depuis 1986. S'agissant d'informations générales, en particulier en ce qui concerne les données entre 1986 et 2000, les chiffres présentés sont des estimations. Le tableau 5 ci-après indique le nombre de requêtes qui ont fait l'objet d'une décision positive et les coûts associés par type de projet.

⁴⁵ Le 9 octobre 2012, Swissterminal a annoncé la cessation de toute activité au terminal de Niederglatt à partir de fin décembre 2012.



Tableau 5 : Requêtes et coûts par catégorie depuis 1986 (état septembre 2011)

Catégorie / Sous-catégories	N° demandes acceptées	Coûts estimés (francs)	Engagements de la Confédération (francs)	%	N° demandes sans suite	Coûts estimés (francs)	N° demandes en cours	Coûts estimés (francs)	Projets annoncés
T Nouvelles constructions	22	389'319'303	283'179'316		15	390'573'877	4	260'050'000	2
Extensions	10	116'115'288	67'252'656		4	18'269'692	1	18'000'000	
Modernisations	27	20'123'361	14'970'505		8	12'727'000	1	1'800'000	
Voies d'accès	1	4'000'000	1'500'000		2	1'253'408	0		
Reconsidérations	10								
Total T	70	529'557'952	366'902'477	92	29	422'823'977	6	279'850'000	2
M Contenants	16	18'627'593	14'216'240		6	30'162'152	0		
Matériel ferroviaire	8	17'142'180	13'849'043		3	6'759'200	2	14'589'500	
R&D	4	4'535'046	2'535'046		3	n.d.	0		
Reconsidérations	3								
Total M	31	40'304'819	30'600'329	8	12	36'921'352	2	14'589'500	
Total T+M	101	569'862'771	397'502'806	0	41	459'745'329	8	294'439'500	2
Autres	2	1'200'000	1'120'000		7	5'400'000	0		
Total T+M+Autres	103	571'062'771	398'622'806	100	48	465'145'329	8	294'439'500	2

T : Terminaux

M : Matériel pour le transport combiné

R&D : Recherche et développement

Reconsidération : Nouvelle décision portant sur le même objet

n.d. : Information non disponible

Total n° de demandes : 159

Source : OFT (2011). Présentation : CDF (2012)

De 1986 à septembre 2011, un total de 159 requêtes d'aide financière ont été déposées, parmi lesquelles 103 demandes ont été acceptées, 48 ont été suspendues, 8 sont en cours de traitement et 2 projets ont été annoncés. Il s'agit ici d'analyser les requêtes qui ont été acceptées ; celles qui ont été suspendues sont analysées dans le chapitre 4.4.

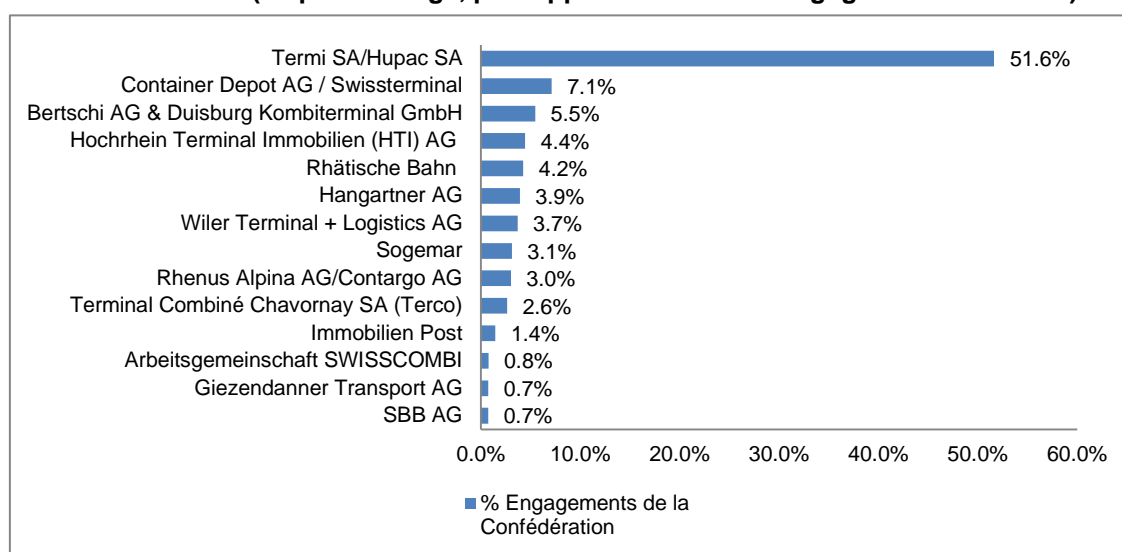
Sur les 103 demandes acceptées, 70 concernent des terminaux (nouvelles constructions, extensions, modernisations, voies d'accès), 31 portent sur du matériel de transport (contenants, matériel ferroviaire, R&D) et 2 se rapportent à d'autres activités. Les engagements financiers de la Confédération se montent à près de 400 millions de francs pour ces 103 demandes. Une grande majorité de ces engagements touchent donc aux terminaux, qui ont bénéficié d'environ 366 millions de francs – soit approximativement 92% de l'ensemble des engagements depuis 1986 – alors que pour du matériel de transport, ceux-ci s'élèvent à seulement 30 millions de francs. Parmi les projets portant sur les terminaux, ce sont en particulier les nouvelles constructions qui ont fait l'objet des engagements fédéraux, en bénéficiant de 283 millions de francs. Les extensions, modernisations et voies d'accès ont fait l'objet d'engagements mineurs, en bénéficiant respectivement de 67 millions de francs, de 15 millions de francs et de 1,5 millions de francs.

La société Termini SA/Hupac SA a bénéficié de 206 millions de francs d'engagements de la Confédération essentiellement pour la construction de 4 nouveaux terminaux d'un coût total estimé à 252 millions de francs ; parmi ces nouveaux terminaux se trouve celui situé à Busto Arsizio - Gallarate. En termes d'engagements financiers, on peut aussi relever que :

- 9 sociétés ont obtenu entre 30 et 10 millions de francs.
- 6 sociétés ont obtenu entre 10 et 2 millions de francs.
- Les 27 autres sociétés ont obtenu moins de 2 millions de francs.

Les détails des coûts en engagements de la Confédération par société bénéficiaire depuis 1986 figurent à l'annexe 7. Le graphique 1 montre que la société Termini/Hupac a obtenu un peu plus de la moitié de l'ensemble des engagements financiers de la Confédération depuis 1986. Les autres sociétés ont bénéficié d'engagements bien inférieurs, représentant au mieux moins de 8% des engagements fédéraux.

Graphique 1 : Les 15 sociétés ayant obtenu le plus d'engagements de la Confédération depuis 1986 (en pourcentage, par rapport au total des engagements fédéraux)



Source : OFT (2011). Présentation : CDF (2012)

Le tableau 6 ci-après donne un aperçu des coûts et engagements de la Confédération depuis 1986 par terminal. La capacité de transbordement permet de faire un lien avec le coût du projet. Cependant le CDF a noté que les données sur les capacités de transbordement ne reposent pas toujours sur les mêmes bases : parfois il s'agit de la capacité théorique ou technique, autrement dit la capacité maximale de l'installation ; parfois il s'agit de la capacité effective de l'installation, autrement dit le nombre d'unités de chargement effectivement transbordées ; parfois, il n'est pas possible de connaître la base. S'il existe des doutes sur ces données, il n'est ensuite pas possible d'estimer le taux d'utilisation de l'installation (différence entre capacité technique et capacité effective).

Le terminal de Busto Arsizio-Gallarate, dont la capacité de transbordement annuelle s'élève à 900'000 EVP et dont les coûts estimés atteignent 179 millions de francs, a bénéficié de 162 millions de francs d'engagements de la Confédération (soit 90% des coûts estimés). Ces engagements représentent 45% de l'ensemble des subsides à disposition de la Confédération depuis 1986. Le projet a débuté en 1986 et a vécu différentes extensions. Il a fait l'objet de 19 décisions de l'OFT. Ce terminal devrait atteindre sa pleine capacité en 2013.

Concernant les engagements financiers pour les autres terminaux, on peut aussi relever que :

- 8 projets ont bénéficié d'un montant entre 10 et 30 millions de francs.
- 6 projets ont bénéficié d'un montant entre 5 et 10 millions de francs.
- 9 projets ont bénéficié d'un montant entre 5 et 1 million de francs.
- Les autres projets ont bénéficié de moins d'1 million de francs.

La majorité des terminaux soutenus sont des installations avec une capacité de transbordement moyenne et petite (variant entre 10'000 et 120'000 EVP par année) qui ne peuvent pas rivaliser avec les grandes installations européennes. Les terminaux ayant une plus grande capacité, transbordant au-delà de 120'000 EVP par année, sont situés à l'étranger. On trouve ainsi parmi les installations de plus grande capacité soutenues par l'OFT, le terminal d'Anvers dans le nord de la Belgique, le terminal de Melzo près de Milan et le terminal de Busto Arsizio-Gallarate, ce dernier étant le seul méga terminal qui ait été soutenu par la Confédération.

Tableau 6 : Coûts et engagements de la Confédération par terminal depuis 1986

Terminal	N ° décisions	Coûts estimés (francs)	Engagements de la Confédération (francs)	Capacité de l'installation* (en EVP)
Terminal Busto Arsizio/Gallarate, Hupac	12	179'333'542	162'174'263	900'000
Terminal Singen, Hupac	2	30'836'000	30'236'000	120'000
Terminal Frenkendorf	4	37'678'910	22'157'000	60'000
Hochrhein Container Terminal	2	23'540'000	17'723'800	66'000
Cargodrome Wiler	2	19'500'000	14'696'000	38'000
Terminal Melzo	1	35'904'200	12'424'999	150'000**
Terminal Nordquai	1	15'188'000	12'030'400	60'000
Duisburg Kombiterminal	1	32'239'710	11'376'128	80'000
Terminal Combiné Chavornay	3	13'236'472	10'470'748	22'000
Terminal Birrfeld	4	12'139'460	7'907'415	51'000
Terminal Domo II, Hangartner	4	9'472'355	7'674'355	100'000
Terminal Ambrogio/Gallarate	1	6'900'000	6'900'000	n.d.
Centres colis à Dailens, Härkingen, Frauenfeld, La Poste	3	17'757'130	5'774'700	150'000
Terminal Köln/Ruhr, Hupac	1	5'400'000	5'400'000	n.d.
Hupac Terminal Antwerp (HTA)	1	34'036'005	5'332'560	300'000
Krananlagen von RhB in: Ilanz, Arosa, Landquart, Davos Platz, Zernez, Scuol-Tarasp, Samedan	1	4'800'000	4'800'000	n.d.
Terminal Birsfelden	1	8'500'000	4'500'000	33'000
Terminal Visp	2	4'782'900	2'464'075	20'000
Terminal Rothrist, Giezendanner	3	4'635'000	2'451'400	4'000
Terminal Niederglatt	1	3'505'543	1'716'892	50'000
Terminal Aarau, CFF	1	1'646'000	1'646'000	60'000
Umschlagplatz in Dagmersellen, Galliker Transport AG	1	2'625'444	1'596'859	5'000
Regionaler Wechselbehälterverlad in Felsberg, Heineken Schweiz AG	1	2'871'420	1'480'920	34'500***
Terminal Genève-La Praille	4	3'483'000	1'055'800	12'000
Terminal Basel, Conteba	4	1'201'500	981'500	n.d.
Terminal Terzag	2	1'448'000	908'000	n.d.
Umschlagplatz, EMS Chemie AG	1	856'689	706'106	20'000
Krananlage in Brig, BVZ Zermatt-Bahn	1	606'410	583'900	3'500
Freiverladeanlage Renens, CFF	1	750'000	544'950	25'000
Freiverladeanlage Sion, CFF	1	750'000	544'950	25'000
Umschlagplatz in St. Gallen-Winkeln, Giezendanner Transport	1	572'000	478'467	6'000
Centre de transbordement, Port Franc de Martigny SA	1	790'000	410'010	13'000
Total	69	516'985'690	359'148'197	2'103'500

*Il n'est pas toujours clair de savoir si ces données représentent la capacité effective ou la capacité théorique (maximale) de l'installation.

** En tenant compte de l'ensemble de l'installation Bâle Nordquai/Südquai.

*** Capacité théorique

n.d.: Information non disponible

Source des données financières : OFT (2011). Sources des capacités : OFT (2011) ; Infrass IVT (2012). Présentation : CDF (2012)

3.3 Etat des lieux des terminaux soutenus par la Confédération depuis 2000

3.3.1 Evolution des capacités et benchmarks

L'OFT a fourni au CDF des informations plus spécifiques sur les projets de terminaux qui ont été soutenus financièrement par la Confédération à partir de 2000. Il s'agit de présenter un état des lieux plus détaillé de ces projets, en faisant le point sur l'évolution des capacités et en présentant une brève analyse de benchmarks.

Les données à disposition concernant les capacités des terminaux soutenus permettent de réaliser une comparaison entre les capacités effectives (données effectives) et les capacités prévues (données de projet) de 16 terminaux⁴⁶ sur la période entre 2005 et 2009.

Ainsi, en 2009, les aides à l'investissement pour le trafic combiné ont permis de créer des capacités effectives de 1'084'905 EVP en Suisse et à l'étranger – parmi lesquelles 435'865 sont produites par le terminal de Busto Arsizio-Gallarate – alors qu'il était dans les projets prévu de réaliser 1'321'228 EVP.

Concernant l'évolution de ces capacités dans le temps, entre 2005-2007, les capacités effectives correspondent aux capacités prévues. Mais à partir de l'année 2007, la tendance s'inverse quelque peu, les capacités effectives étant de plus en plus inférieures aux capacités prévues jusqu'en 2009. Deux événements expliquent le fait que la tendance des capacités s'inverse à partir de 2007. En particulier, les pertes de capacité du terminal de Wiler à partir de la même année. Depuis fin 2008, cette installation a cessé toute activité de transbordement. Le deuxième élément d'explication est la situation de baisse des échanges commerciaux à partir de 2009 qui a, globalement, fait baisser les volumes transbordés dans les terminaux.

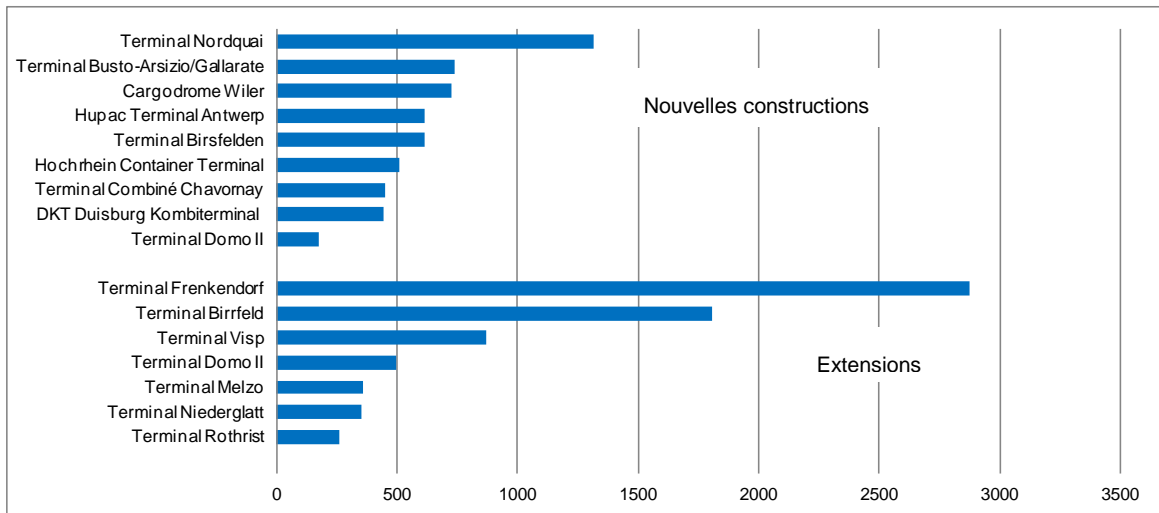
A partir de données concernant le coût final du projet, la superficie, la capacité théorique prévue et les volumes de transbordements annuels prévus des projets de terminaux soutenus financièrement dès 2000, il est possible d'élaborer des benchmarks et d'effectuer une analyse comparative de 16 projets en termes de coûts d'investissement (voir graphiques 2,3,4 ci-après).

A nouveau, on distingue les projets soutenus entre nouvelles constructions, extensions et modernisations, ces dernières portant uniquement sur l'acquisition d'un engin mobile de transbordement dans les ici analysés.

⁴⁶ Le CDF dispose de données plus précises sur les capacités de 16 terminaux situés dans les lieux suivants : Wiler, Chavornay, Birrfeld, Domodossola (Italie), Bâle-Nordquai, Rekingen, Dagmersellen, Niederglatt, St. Gallen - Winkeln, Frenkendorf, Domat/Ems, Renens, Sion, Visp, Martigny, Melzo (Italie).



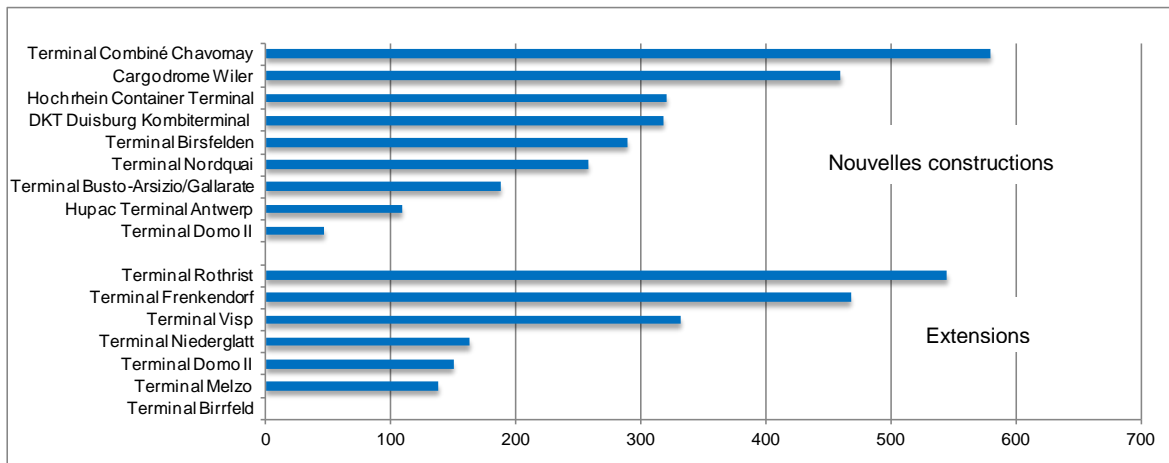
Graphique 2 : Benchmark des coûts d'investissement (francs par mètre carré)



Le cas du terminal de Domodossola est composé de deux dossiers (une nouvelle construction ; une extension).
 Source : OFT (2011). Présentation : CDF (2012)

Le graphique 2 montre qu'une nouvelle construction située en milieu urbain présente des coûts d'investissement par mètre carré plus élevés qu'une nouvelle construction se trouvant en milieu non-urbain. Le terminal Nordquai, situé dans le port de Bâle, affiche des coûts d'investissement par mètre carré nettement plus élevés que le terminal de Chavornay ou de Rothrist. Cependant, le cas du terminal de Wiler se trouvant dans le Mittelland contredit cette affirmation en affichant des coûts d'investissement par mètre carré également élevés par rapport aux autres installations.

Graphique 3 : Benchmark des coûts d'investissement (francs par EVP théorique)

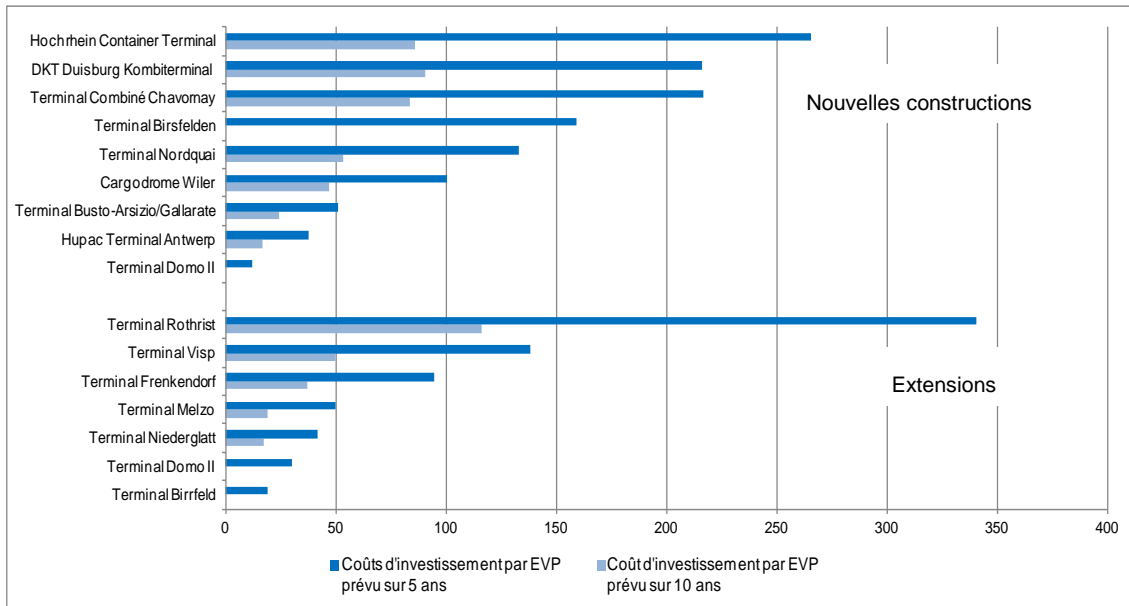


Source : OFT (2011). Présentation : CDF (2012)

Le graphique 3 montre que les coûts d'investissement par EVP théorique varient considérablement parmi les nouvelles constructions et les extensions. Ainsi, les projets dont la capacité théorique est relativement faible par rapport au coût d'investissement sont la construction du terminal de Chavornay, celle du terminal de Wiler, et l'agrandissement du terminal de Rothrist. On remarque, en revanche, que la capacité théorique de certains projets de terminaux situés à l'étranger coûte relativement peu chère, les terminaux situés à Busto Arsizio-Gallarate, Anvers, Domodossola et

Melzo affichant les plus bas coûts d'investissement par EVP théorique. Ces coûts n'apparaissent pas dans le cas du terminal de Birrfeld, car il s'agissait d'un projet d'extension d'une voie ferroviaire n'entraînant pas d'augmentation des capacités de l'installation existante. En ce qui concerne les projets d'acquisition d'engin mobile de transbordement, on s'aperçoit que les coûts d'investissement par EVP théorique sont plus faibles que pour les autres types de projet et similaires entre les quatre cas considérés.

Graphique 4 : Benchmark des coûts d'investissement (par EVP prévu sur 5 ans et 10 ans)



Source : OFT (2011). Présentation : CDF (2012)

D'une manière générale, le graphique 4 indique les mêmes tendances que le graphique précédent. D'un côté, les coûts des volumes de transbordement prévus du terminal pour la construction du terminal de Chavornay et pour l'extension de celui de Rothrist sont plus élevés que pour les projets de terminaux situés à l'étranger, soit à Busto Arsizio-Gallarate, Anvers, Domodossola, et Melzo. De l'autre côté, les coûts d'investissement par EVP prévu sont plus faibles et se ressemblent en ce qui concerne les projets d'acquisition d'engin mobile. Néanmoins, on remarque ici que les capacités prévues pour la construction du terminal à Rekingen (Hochrhein Container Terminal) et à Duisbourg (Allemagne) coûtent relativement chères. Aussi, ces coûts apparaissent généralement proportionnels au nombre d'années : les coûts d'investissement pour des volumes prévus sur 10 ans sont logiquement deux fois moins élevés que sur 5 ans. Dans certains, ceci n'est pas visible, faute de données disponibles.

Finalement, l'analyse des benchmarks permet de faire des comparaisons de coûts en fonction de critères spécifiques essentiels, comme la superficie et les capacités prévues d'un projet de terminal, et de dégager des tendances. Elle devient ainsi un outil d'aide à la décision d'investissement. Pour la pertinence de l'analyse, d'autres critères que ceux évoqués ici doivent notamment être pris en considération. Par exemple, le fait que le terrain où se situe le terminal fasse l'objet d'une location et non pas d'un achat aura un impact sur les coûts d'investissement du projet.

3.3.2 Bilan qualitatif des terminaux soutenus dès 2000

Globalement, le bilan de l'encouragement des terminaux est mitigé. D'une part il y a des exemples de succès au regard des objectifs poursuivis par la Confédération, comme en particulier le projet de terminal de Busto Arsizio-Gallarate. D'autre part, il y a un certain nombre d'installations qui ont eu et ont moins de succès et qui méritent également un examen attentif.

La construction du terminal de Busto Arsizio-Gallarate exploité par Hupac est un succès du point de vue de la politique de transfert de la route vers le rail menée par la Confédération. Le succès de cette installation s'explique principalement par trois éléments qui la constituent :

- Une bonne configuration technique : le terminal dispose d'un équipement technique et d'une superficie considérable, aménagés de manière à lui permettre de maximiser ses capacités de transbordement. Il comprend 11 voies de transbordement et 7 voies de rangement, atteignant respectivement jusqu'à 760 mètres de longueur. Equipé pour transborder tout type d'unité de transport intermodal (caisses-mobiles, conteneurs maritimes et terrestres, semi-remorques), il possède 12 grues portiques pouvant pivoter sur elles-mêmes. Il dispose en outre de 4 grues mobiles et de 5 tracteurs routiers, pour les manœuvres internes, et de 4 locomotives de manœuvre pour déplacer les wagons des trains de marchandises. Pour le stockage de conteneurs, il y a 10,6 kilomètres de voies de stationnement. Et au niveau des aménagements routiers, le terminal dispose de plusieurs voies destinées à la circulation des camions ainsi que de 295 places de parking pour les semi-remorques.
- Un bon emplacement géographique : le terminal est bien situé géographiquement, en termes d'accès aux voies de transport ferroviaires et routières. Localement, il dispose d'un accès routier direct que les camions peuvent utiliser, sans passer par des zones habitées, pour accéder à l'autoroute située à proximité. Au niveau plus global, le terminal est bien situé pour remplir sa fonction de « gateway », c'est-à-dire pour également transborder des unités de transport intermodal entre différents trains (transbordement rail-rail), à côté du transbordement classique entre la route et le rail. Il se trouve bien positionné sur l'axe nord-sud et sur l'axe est-ouest, et dans la proximité du centre économique de Milan. En cela, il constitue le pôle central du réseau européen Shuttle Net de Hupac pour le transport combiné, un réseau de liaisons européennes où les trains sont connectés et circulent directement entre les terminaux avec une composition fixe et à horaires réguliers (trains-navette).
- Un modèle d'affaires basé sur l'expérience de Hupac, société pionnière dans le transport combiné en Europe. Elle est l'initiatrice des trains navettes, qui ont pour caractéristique de circuler à fréquences régulières, une fois ou plusieurs fois par jour, selon des horaires fixes, et sur des liaisons directes de terminal à terminal. Hupac est non seulement un des principaux opérateurs sur l'axe transalpin, mais gère aussi plusieurs terminaux en Suisse et à l'étranger. Quatre éléments principaux font que Hupac présente un modèle d'affaires solide :
 - Premièrement, Hupac est exploitant de terminaux, mais aussi opérateur ferroviaire, ce qui permet à la société de constituer des trains complets avec des containers qui sont sous sa gestion. En outre, en tant qu'opérateur, la société gère sa propre flotte de wagons pour le transport combiné, matériel devant autrement être loué, et elle propose même un service de composition de trains-navettes pour les expéditeurs.

- Deuxièmement, Hupac dispose de locomotives pour effectuer ses propres manœuvres ferroviaires ; ceci lui évite de devoir se tourner vers un prestataire externe.
- Troisièmement, la société dispose d'un système informatique, qui relie les différents terminaux qu'elle exploite en Europe. Avec ce système, il est possible, en tout temps, de localiser les containers expédiés, d'identifier les éventuels temps de retard, et ainsi d'en informer le client le cas échéant. Un tel système permet donc d'agir sur la ponctualité et la fiabilité, deux critères de qualité essentiels dans l'activité du transport combiné.
- En quatrième lieu, Hupac travaille avec plusieurs tractionnaires ferroviaires et n'est donc pas dépendant d'un seul tractionnaire.

La modèle d'affaires de Hupac se distingue ainsi du fait qu'il intègre plusieurs activités ferroviaires, ce qui lui permet d'agir de manière indépendante et de recourir le moins possible à des tiers. De fait, seule la traction ferroviaire d'un terminal à un autre n'est pas effectuée par la société Hupac elle-même. En revanche, il est plus difficile de savoir comment le libre-accès à l'installation est garanti et s'il est recherché par d'autres opérateurs.

En examinant les terminaux situés en Suisse, dont l'activité de transbordement est centrée sur les trafics interne et d'importation/exportation, les constats sont de nature différente. Les terminaux localisés en Suisse romande et dans le Mittelland ont eu moins de succès en termes de productivité et de rentabilité que les terminaux se trouvant dans les régions de Bâle et de Zurich. C'est le cas en particulier des terminaux de Wiler et de Chavornay, tous deux ayant bénéficié, pour leur construction, de l'aide fédérale à hauteur de 80% de l'investissement (dont 40% de contributions à fonds perdu et 60% de prêts) au début des années 2000, soit respectivement d'environ 14 millions et de 10 millions de francs. Les encadrés 3 et 4 donnent des indications sur l'évolution de ces deux terminaux.

Encadré 3 : Cas du terminal de Wiler

Dans la requête déposée à l'OFT, il était prévu que ce terminal, aussi appelé le Cargodrome, devienne un centre de transbordement pour les trafics régionaux et internationaux. Il devait, d'un côté, avoir une fonction régionale, utiliser le potentiel des clients dans la région et transférer les marchandises transportées par la route sur le rail à partir de Wiler. Il était, pour ce faire, prévu que le terminal ait des liaisons directes de transport combiné à destination d'Aarau, Bâle et éventuellement de la Suisse-romande dont Chavornay. D'un autre côté, il devait être utilisé pour des trafics entre la Suisse, les ports de la mer du Nord (Duisburg, Neuss, Rotterdam, Scandinavie) et l'Italie du Nord (Domodossola, Lombardie). Or à la suite de sa mise en service, en 2004 par la société Wiler Terminal+Logistik AG, le Cargodrome n'a pas eu le succès escompté. Malgré les nombreuses tentatives de mise en place de liaisons entre le nord et le sud transitant par Wiler, celui-ci restait faiblement desservi par des trains de marchandises. Depuis fin 2008, le terminal n'est plus utilisé. La principale raison expliquant le manque de succès de ce terminal dans le trafic combiné est qu'il se situait dans une zone économiquement peu attractive, où le potentiel de marché et le nombre de clients sont réduits. L'emplacement s'est donc révélé être peu attractif pour établir des liaisons de longue distance régulières via Wiler, entraînant notamment des coûts de pré- et post-acheminement routier élevés. Ce problème avait pourtant été soulevé par un collaborateur de l'OFT dans une note interne, avant que l'OFT ne prenne la décision finale

d'octroyer une contribution fédérale pour la construction de ce terminal. Dans cette note, un nombre important de points négatifs sur le projet sont mentionnés : ceux-ci concernent non seulement l'emplacement de l'installation (faible potentiel de marché dans la région et de transfert de la route vers le rail, mauvaise connexion ferroviaire où seuls des trains ayant une longueur de 400 mètres au maximum peuvent circuler, accès routier traversant le village de Gerlafingen), mais aussi sa configuration technique (faible superficie, courtes voies ferroviaires). Lors des difficultés rencontrées par le terminal, l'OFT a donné un mandat à un expert externe pour chercher des repreneurs éventuellement intéressés. Ceux-ci ont à nouveau mis en avant les faiblesses mentionnées ci-dessus.

Encadré 4 : Cas du terminal de Chavornay

Le projet visait à doter la Suisse romande d'une plateforme de transport combiné performante pour le marché intérieur, d'une part, et pour des trafics de longue distance entre la Suisse romande, la France (Dijon) et l'Italie (Piémont, Lombardie, Ligurie), d'autre part. Il était également prévu que ce terminal ait des liaisons avec les ports de la mer du Nord (Anvers, Rotterdam) pour l'acheminement de containers maritimes. Outre la contribution de l'OFT, le terminal de Chavornay a reçu une subvention d'environ un demi-million de francs dans le cadre de la politique régionale. Cependant, en raison surtout de la faible importance du marché et du nombre limité de clients potentiels dans cette région, l'ensemble de ces liaisons ne se sont pas concrétisées suite à sa mise en exploitation fin 2004, par la société TERCO SA. Les partenaires se sont désengagés. Aujourd'hui, le terminal de Chavornay est relié au port de Bâle, mais il n'a pas de liaison directe et est intégré dans le système du transport de marchandises de CFF Cargo. Les wagons pour le transport combiné sont couplés avec des wagons traditionnels et transitent par les gares de triage, rendant le trajet plus long, sans garantie de l'horaire. Ainsi, comme pour le cas du terminal de Wiler, l'emplacement du terminal de Chavornay s'est révélé être jusqu'à présent peu attractif pour le développement du transport combiné.

Il existe en Suisse de nombreuses installations de petite et moyenne taille avec une configuration technique peu efficace et une faible rentabilité. De fait, les installations disposent le plus souvent de voies ferroviaires courtes ou, comme dans la région bâloise, manquent de surface pour stocker les containers. Comme des voies ferroviaires courtes ne peuvent pas accueillir les trains de transport combiné dans leur intégralité (dont la longueur varie en principe entre 700 et 800 mètres), ce type d'aménagement implique que des manœuvres ferroviaires soient effectuées afin de décomposer les trains. Le manque d'espace pour le stockage peut considérablement limiter la pleine utilisation de l'installation de transbordement. Les installations de petite et de moyenne taille génèrent des coûts de manœuvres et de personnel élevés, comparativement à leur capacité de transbordement. CFF Cargo est le principal prestataire pour les services de manœuvres ferroviaires (dernier mile), qu'elle facture à un prix plus élevé lorsque la traction des trains de marchandises d'un terminal à un autre n'est pas opérée par elle-même. Quant aux coûts du personnel, y compris le coût de la direction, le CDF a constaté qu'ils peuvent représenter jusqu'à 65% des coûts d'exploitation. Dans ces conditions, la seule activité de transbordement ne permet pas de dégager un seuil de rentabilité suffisant ; les marges sur la seule activité de transbordement sont très faibles (environ 3%). Au contraire, certaines installations de petite et de moyenne taille peuvent même perdre de l'argent. Mais la rentabilité peut être atteinte à travers d'autres

prestations, comme par exemple le stockage, la réparation et le nettoyage de conteneurs, le transport de produits dangereux, ou d'autres activités liées au transport combiné comme le transport routier ou fluvial.

Pour ce qui est des petites installations cofinancées par la Confédération, le CDF a constaté que certaines d'entre elles étaient situées sur une voie de raccordement ayant fait elle aussi l'objet d'une subvention fédérale. C'est le cas, par exemple, de la place de transbordement de Domat/Ems, de celle de Dagmersellen et du terminal situé à Birsfelden⁴⁷. Outre le fait qu'il conviendrait d'ajouter la contribution pour les voies de raccordement pour avoir une vision d'ensemble des montants octroyés, les conditions d'octroi et le taux de subventionnement sont différents. L'encadré 5 met en relief les différences entre les deux mécanismes de soutien.

Encadré 5 : Faut-il coordonner l'aide à l'investissement pour les terminaux de transbordement avec celle pour les voies de raccordement ?

Il est légalement possible pour une entreprise souhaitant exploiter une installation de transbordement reliée à une voie de raccordement de bénéficier à la fois de l'aide à l'investissement pour les terminaux de transbordement et de celle destinée aux voies de raccordement. En vertu de l'art. 18, al. 1, de la loi fédérale sur l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales (RS 725.116.2), la Confédération peut verser des contributions aux frais de construction de voies de raccordement ferroviaires de nature privée. La manière d'encourager financièrement les voies de raccordement se distingue de celle d'encourager les terminaux de transbordement sur plusieurs aspects⁴⁸ :

- La construction des terminaux peut bénéficier d'un cofinancement fédéral plus important (allant jusqu'à 80% au maximum) que la construction des voies de raccordement (allant jusqu'à 60% au maximum) ;
- Les instruments d'encouragement sont différents pour les voies de raccordement (uniquement contributions à fonds perdu) et pour les terminaux (prêts et contributions à fonds perdu) ;
- Le renouvellement de voies de raccordement peut faire l'objet de l'encouragement fédéral, mais pas celui des terminaux.
- Dans le cadre de l'encouragement des terminaux, le principe du libre-accès doit être garanti pour tous les utilisateurs, alors que ce principe ne vaut pas en matière d'encouragement de voies de raccordement.

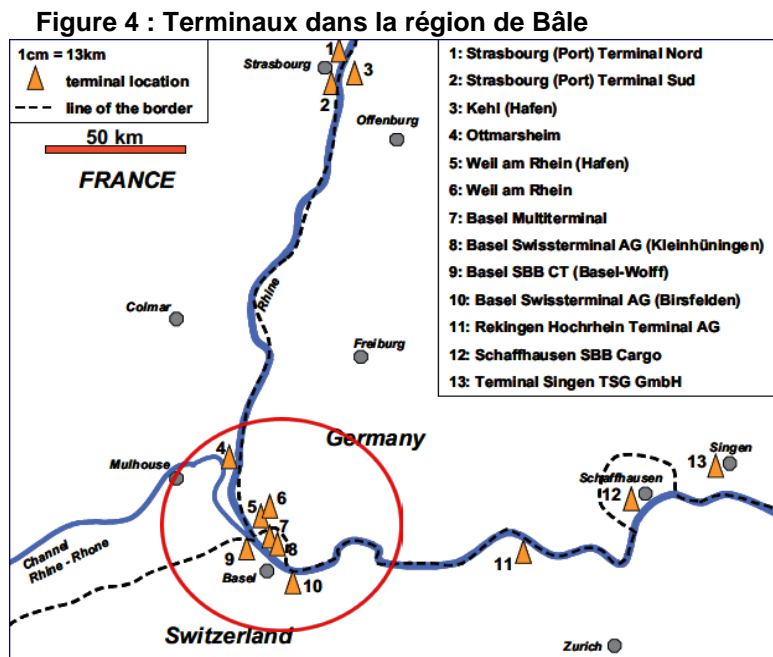
Il est difficile de saisir ce qui justifie les différences dans les modalités d'octroi de ces aides.

Dans ce bilan qualitatif, il convient également de souligner le manque de coordination des terminaux soutenus, notamment en Suisse romande et dans la région de Bâle :

⁴⁷ Concernant Birsfelden, l'entreprise ayant bénéficié de la subvention pour la voie raccordement est COBI Container-Terminal Birsfelden AG, l'ancien exploitant du terminal.

⁴⁸ Ces aspects sont également mentionnés dans l'étude suivante: Infrac, Rapp Trans, Kurt Moll (2011), Teilprojekt D. Regulierung des Güterverkehrs - Auswirkungen auf die Transportwirtschaft (Entwurf), Forschungspaket UVEK/ASTRA.

- En Suisse romande, trois petites installations situées entre Yverdon-les-Bains et Lausanne se font actuellement concurrence sur le marché.⁴⁹ Il s'agit des sites de transbordement se trouvant à Chavornay, à Renens et à Daillens, chacun ayant bénéficié du soutien financier de la Confédération. Le projet de terminal à Chavornay a été subventionné au milieu des années 2000. Outre le fait d'être utilisé comme centre de transbordement pour la Suisse romande, ce projet avait comme objectif de reprendre les activités du terminal de Renens en coopération avec son exploitant, à savoir CFF Cargo. Or, le terminal de Renens n'a pas été fermé ; CFF Cargo a au contraire plus tard renforcé son activité sur ce site en l'équipant d'un nouvel engin mobile (Reachstacker) et a même bénéficié d'un financement en 2008 pour l'acquisition de cet engin. A côté de cela, La Poste qui, déjà en 1998 avait bénéficié d'un soutien fédéral pour la mise en place des trois terminaux qu'elle exploite, a fait une nouvelle requête de subvention en 2011 afin de renforcer les capacités des grues de ses trois installations, dont celle de Daillens. De plus, depuis fin 2011, CFF Cargo utilise cette installation à Daillens dans le cadre de son offre de trafic combiné pour le marché intérieur « Rail et transbordement ».
- La région de Bâle abrite également plusieurs installations de transbordement.⁵⁰ Celle-ci est citée comme exemple où les terminaux se sont développés de manière non-coordonnée dans une étude européenne sur le transport combiné.⁵¹ Huit terminaux sont situés entre la Suisse, la France et l'Allemagne dans un rayon d'environ 35 kilomètres, si on considère notamment les sites de transbordement à Frenkendorf et à Ottmarsheim (voir figure 4).



Source : KombiConsult, K+P transport Consultants (2008). Présentation : CDF (2012).

⁴⁹ Ces trois projets sont conçus pour remplir des fonctions distinctes: le terminal situé à Chavornay vise principalement le transport de containers maritimes (import/export), l'installation à Renens se concentre plutôt sur le transport interne de proximité et le terminal de Daillens est surtout axé sur l'expédition de paquets postaux.

⁵⁰ A nouveau, les projets situés dans cette région visent à la base différents types de trafic : les terminaux bi- ou trimodaux situés le long du Rhin ainsi que celui de Frenkendorf sont plutôt orientés sur le transport de containers maritimes, alors que les autres terminaux de la région sont plutôt utilisés pour le transport continental.

⁵¹ KombiConsult, K+P Transport Consultants (2008), International coordination of combined transport terminal development (Workpackage A8), DIOMIS, Paris.

La figure 4 illustre une situation suboptimale au niveau de la performance des installations, puisque les activités de celles-ci ne sont pas coordonnées. Surtout, elle met en évidence le fait que l'OFT ne tient pas compte de l'ensemble de ce qui existe en termes de capacités de transbordement lorsqu'il subventionne un projet de terminal. Le CDF a constaté que, la plupart du temps, le terminal de Bâle/Weil-am-Rhein n'est pas pris en considération dans les décisions de l'OFT ainsi que dans les études qu'il mène sur la définition des besoins, alors que ce terminal est le plus grand de la région de Bâle (avec 200'000 EVP/année) et que les trafics qu'il traite ont principalement comme destination et origine la Suisse. De même, le terminal trimodal situé à Ottmarsheim, également de grande taille (environ 200'000 EVP/année), n'est jamais pris en compte, ni dans les études suisses, ni même dans les études européennes sur le corridor Nord-Sud. Dans la pratique, ces deux installations disposent d'un potentiel et sont d'ores et déjà utilisées par les transporteurs suisses.

Ce premier bilan montre une situation hétérogène et une faible cohérence de l'ensemble du système, même s'il est vrai que des capacités supplémentaires ont été créées depuis 1986. L'OFT a mis l'accent sur la plus-value au niveau du trafic transalpin en soutenant depuis le début la construction, le développement et l'extension de l'installation de Busto Arsizio-Gallarate. La majorité des installations situées en Suisse ont bénéficié de subventions, qu'il s'agisse d'un nouveau terminal ou d'une extension et modernisation d'une installation existante. Il indique aussi que les données sur les capacités de transbordement des installations sont lacunaires et que par conséquent il s'avère hasardeux de pouvoir apprécier l'utilisation effective des installations, de même que la comparaison avec les besoins. Le chapitre suivant se penche plus en détails sur le processus de décision lors de l'examen des requêtes et l'octroi de subventions par l'OFT.

4 Conditions d'octroi de la subvention, processus décisionnel et suivi

4.1 Des conditions d'octroi et critères laissant une large marge de manœuvre

Comme évoqué au chapitre 2, l'OFT ne s'engage pas dans la planification des besoins en terminaux, que ce soit en termes de localisation et de capacités de transbordement à l'échelle nationale ou en termes spécifiques pour chaque projet. L'OFT part du principe que le marché peut mieux déterminer ce dont il a besoin et attend que les investisseurs privés proposent des projets. A cela s'ajoute le manque de clarté des objectifs poursuivis à travers l'encouragement aux terminaux de transbordement. En outre, le ou les résultats visés par cette intervention publique ne sont pas clairement établis.

On constate ainsi que les critères et conditions, utilisés par l'OFT pour décider l'octroi de subventions, laissent à ce dernier une large marge de manœuvre afin que les projets puissent bénéficier d'un subside. Le critère selon lequel la réalisation du projet d'investissement doit avoir pour effet le transfert sur le rail d'une partie du trafic marchandises routier laisse, par exemple, place à différentes interprétations. Certains requérants ont bénéficié d'une subvention pour des projets en arguant que, si ces derniers n'étaient pas réalisés, une partie des marchandises transportées sur le rail risquait de retourner sur la route⁵². CFF Cargo a de cette manière obtenu un financement pour l'acquisition d'engins mobiles (Reachstackers) pour les places de transbordement de Renens et de Sion. Le même type d'argument se retrouve dans la requête concernant le terminal de Genève. La terminal de Birrfeld a, ce faisant, aussi reçu un cofinancement pour la construction d'une nouvelle voie d'attente.

Les critères et conditions d'octroi sont en principe généraux. Ceux-ci sont formellement respectés dans la pratique par l'OFT, lorsqu'il rend une décision d'octroi, mais ils sont appliqués de telle manière que finalement peu de projets sont exclus et ne reçoivent aucune aide financière. En réalité, tout requérant, ayant fourni un dossier complet, regroupant l'ensemble des informations requises, reçoit un financement pour la réalisation de son projet. Le fait que l'aide financière ait pour objectif prioritaire le transfert sur l'axe transalpin crée une fausse incitation pour les requérants. Cette condition a ainsi incité plusieurs requérants à indiquer dans leur demande que leur projet de terminal contribuera à transférer une part significative du trafic de marchandises de la route au rail sur cet axe, alors que cela ne s'est pas avéré (voir encadrés 3 et 4 sur le cas du terminal de Wiler et celui de Chavornay). Autrement dit, les requérants essaient de démontrer que leur projet aura un effet de transfert sur l'axe transalpin, même s'ils n'ont quasiment pas de clientèle au sud des Alpes.

⁵² Ce critère a toutefois moins d'importance que l'effet de transfert route-rail dans le cadre de la décision de subvention.

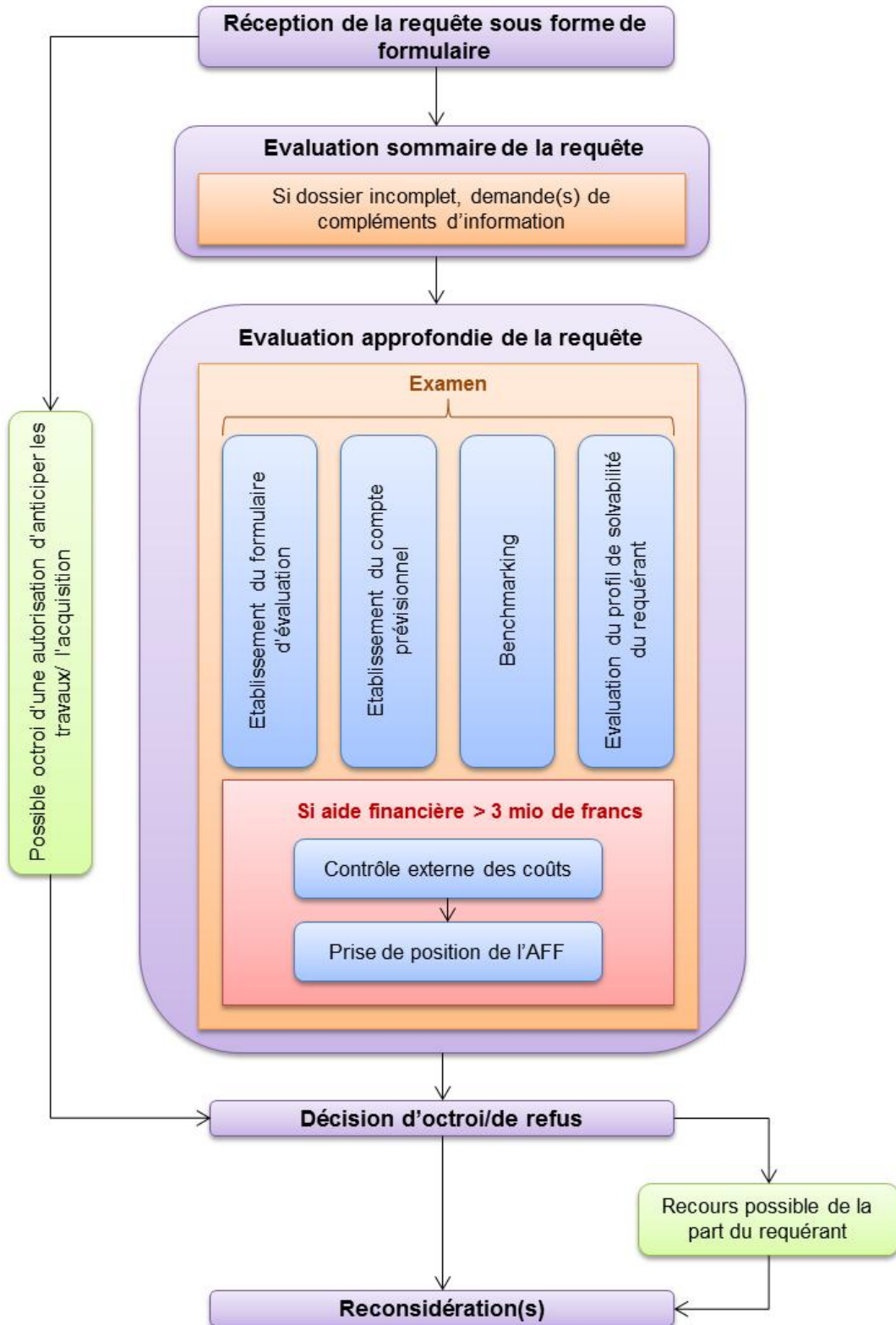
4.2 Un processus décisionnel amélioré mais principalement axé sur les aspects financiers et de capacités

4.2.1 Description du processus décisionnel et améliorations apportées

Dans un premier temps, l'OFT reçoit la requête d'aide financière sous forme de formulaire. Il mène ensuite une évaluation sommaire de celle-ci et demande au requérant de lui fournir des compléments d'information si elle est incomplète. Dans un troisième temps, l'OFT procède à une évaluation approfondie de la requête. Il utilise quatre instruments: le formulaire d'évaluation, le compte de résultats prévisionnel, le benchmarking et l'évaluation du profil de solvabilité du requérant. Ces instruments lui permettent en particulier de déterminer au cas par cas la répartition financière de l'aide, soit le taux de participation fédérale au projet, d'une part, et la répartition entre contributions à fonds perdu et prêts, d'autre part. Si l'aide financière dépasse 3 millions de francs, un contrôle externe des coûts est en outre effectué et l'Administration fédérale des finances prend position sur le projet. Sur la base des résultats de l'évaluation approfondie, l'OFT prend une décision d'octroi ou de refus. Précisons que l'OFT peut accorder une autorisation provisoire afin de débiter le début des travaux à réaliser pour un projet de terminal ou l'acquisition de véhicules ferroviaires pour le transport combiné. Enfin, le requérant a la possibilité de faire recours contre la décision de l'OFT. En fonction du résultat, ceci peut amener l'OFT soit à procéder à une reconsidération, soit à prendre une nouvelle décision portant sur le même objet à partir d'un réexamen.

La figure 5 ci-après illustre le processus décisionnel actuel de l'OFT, présenté ci-dessus, pour l'octroi d'une subvention.

Figure 5 : Processus décisionnel de l'OFT



Source : CDF (2012)



L'OFT a continuellement cherché à améliorer ce processus décisionnel et les instruments qui y sont reliés. Depuis le début des années 2000, les modifications suivantes ont été apportées :

- Obligation pour le requérant de remplir un formulaire de requête lors de l'acquisition de véhicules ferroviaires pour le transport combiné ;
- Introduction de quatre catégories d'encouragement déterminant la répartition entre les contributions à fonds perdu et les prêts remboursables sur 20 ans. Une fois qu'une requête est évaluée, elle est classée dans l'une des catégories suivantes (le tableau présente les taux maxima que les projets d'investissement peuvent recevoir) :

Catégorie d'encouragement	Contribution d'encouragement maximale, en % des coûts imputables au projet	Dont: contributions à fonds perdu maximales en %	Dont: prêt minimum en %
1	80%	80%	20%
2	80%	60%	40%
3	80%	40%	60%
4	80%	20%	80%

Source : OFT (2010)

- Introduction de deux nouveaux instruments, à savoir l'évaluation du profil de solvabilité du requérant et le benchmarking des projets subventionnés ;
- Redéfinition, ajout et suppression de quelques critères dans le formulaire d'évaluation ;
- Calcul de la différence apportée par un projet d'extension de terminal par rapport à l'installation existante en termes de coûts et de capacités (ce type de calcul est appelé « calcul delta »).

La pratique de l'OFT est devenue, au fil du temps, plus rigoureuse. Pour certains dossiers, ayant bénéficié d'une subvention et datant du début des années 2000 ou auparavant, le CDF n'a trouvé ni formulaire d'évaluation, ni formulaire de requête.

Encadré 6 : Prêt sans intérêt remboursable sur 20 ans : quel avantage pour le bénéficiaire ?

Sur la base des informations de l'OFT, le CDF a estimé l'avantage offert aux entreprises lorsqu'elles obtiennent un prêt sans intérêt remboursable sur 20 ans. Les frais liés aux intérêts reviennent à la charge de la Confédération. A titre d'illustration, le terminal de Wiler a obtenu un prêt sans intérêt de 5.9 millions de francs en 2002, remboursables par tranche annuelle sur 20 ans après la mise en exploitation. Selon un taux d'intérêt fixe de 4% utilisé par l'OFT et compte tenu de la prise en compte de la valeur actuelle nette, les frais liés à la charge des intérêts se seraient élevés à 2.86 millions de francs.

En considérant 18 prêts remboursables octroyés par l'OFT depuis une dizaine d'années, les frais liés aux intérêts à la charge de la Confédération se monteront à 44 millions de francs. Il s'agit par conséquent d'un avantage financier offert par la Confédération. Les taux d'intérêts étant actuellement plus bas et l'inflation faible, l'avantage financier offert aux investisseurs privés est aujourd'hui moins élevé qu'au début des années 2000.

4.2.2 Les limites des instruments et du processus décisionnel

Les instruments ainsi que le processus décisionnel utilisés par l'OFT afin de répondre à une requête d'aide pour un projet de terminal ou d'acquisition de véhicules ferroviaires pour le transport combiné comportent un certain nombre de limites.

- **Le formulaire de requête**

Ce formulaire est constitué de quatre parties principales : informations concernant le requérant, informations concernant le projet d'investissement, informations sur les effets du projet en termes de transfert de la route au rail et indications complémentaires sur les conditions de la politique des transports et éventuelles mesures d'accompagnement. Bien qu'une description du projet d'investissement soit demandée, ainsi qu'un exemplaire du rapport technique, l'OFT ne demande pas automatiquement de fournir des informations précises sur l'ensemble des éléments déterminant la configuration technique d'un terminal (types de matériel transbordé, technique de transbordement, nombre/longueur et type de voies ferroviaires, accès routiers à l'intérieur et à l'extérieur du terminal, nombre de places de parking pour camions, capacité de stockage de conteneurs, capacité théorique de l'installation). En outre, il ne demande pas au requérant de réaliser des modifications de projet, mais a tendance à lui demander des compléments d'information car, souvent, les dossiers sont incomplets. Surtout, l'OFT fait confiance aux informations fournies par le requérant, la priorité étant pour lui que le dossier soit complet. Il se concentre donc en particulier à vérifier l'intégralité du dossier, qui suppose que plusieurs documents soient annexés au formulaire de requête⁵³.

- **Le compte de résultats prévisionnel**

Il s'agit d'un outil de planification dans lequel sont estimés les quantités transbordées par année en EVP (ou en tonnes), le chiffre d'affaires, le total des coûts (qui inclut le prix d'acquisition du terrain, les frais de financement, d'exploitation et d'administration) et l'insuffisance de couverture des coûts de transbordement pendant les dix premières années de mise en service du projet d'investissement. Il comprend également un prix prévisionnel, qui en principe correspond à la valeur monétaire d'une unité de capacité EVP (ou d'une tonne) transbordée. La planification du chiffre d'affaires sur dix ans résulte de la multiplication de ce prix par les quantités transbordées prévues. L'ensemble des données figurant dans ce compte sont des estimations théoriques, que le requérant établit en tenant compte du montant escompté de la subvention. Cet instrument donne la possibilité d'actualiser les données dans le temps ; il laisse ainsi une certaine marge de manœuvre aux requérants et tient compte de la volatilité de la demande en transport combiné. L'OFT se sert des informations figurant dans ce compte afin d'évaluer la rentabilité du projet d'investissement.

De l'avis des requérants, il est cependant difficile de faire une prévision fiable des quantités qui seront transbordées pendant les dix premières années d'exploitation du projet. Cet exercice de prévision est ardu en raison, surtout, de la volatilité de la demande en transport combiné et

⁵³ Le requérant doit joindre les documents suivants : extrait du registre de commerce, organigramme de l'entreprise, organigramme de l'organisation du projet, bilan et compte de résultats vérifiés de l'entreprise pour les trois dernières années, attestation de l'office des poursuites, présentation cartographique de l'emplacement du terminal et des terminaux avoisinants, rapport technique, évaluation des coûts, compte prévisionnel, plan de financement, confirmation de contributions d'exploitation et d'indemnités, prises de position officielles, autorisations et expertises.

donc de la difficulté de s'assurer un certain nombre de clients stables. Les changements conjoncturels peuvent avoir de fortes conséquences sur la demande (baisse de la demande) ou renforcer la concurrence avec le transport routier. D'autre part, les informations que le requérant doit fournir reposent sur des bases théoriques qui ne correspondent que partiellement à la réalité. Planifier les quantités transbordées en EVP et utiliser le prix par EVP pour estimer le chiffre d'affaires correspond à un calcul théorique, l'EVP étant l'unité de mesure standardisée pour mesurer le volume de conteneurs. Mais dans la pratique, ces critères ne sont pas forcément pertinents du point de vue des exploitants de terminal qui, la plupart du temps, se réfèrent au nombre de transbordements pour calculer leur chiffre d'affaires. Ils disposent donc d'un prix par transbordement (rail / route, par exemple), indépendamment du nombre de fois que le conteneur doit être bougé. La réalité est même plus complexe : il existe des modèles de prix différents selon les terminaux, les prix pratiqués pouvant inclure, outre le transbordement, d'autres prestations comme par exemple l'entreposage de conteneurs. Ainsi, le prix prévisionnel, qui est un prix supposé fixe pendant dix ans dans le compte prévisionnel, correspond rarement au prix effectivement pratiqué par les exploitants. Dès lors, l'instrument utilisé par l'OFT pour apprécier la rentabilité d'un projet contient des informations parfois artificielles.

Par ailleurs, le fait que les estimations du compte prévisionnel soient réalisées en incluant le montant escompté de la subvention incite le requérant à se référer au taux de subventionnement fédéral maximum dans sa planification. Plusieurs requérants ont ainsi calculé la rentabilité de leur projet en espérant bénéficier d'un taux de participation fédérale s'élevant à 80% des coûts imputables du projet, même si leur dossier ne le justifiait pas. Sur ce point, l'OFT considère que les risques pouvant se présenter avec cet instrument, tels que la présence d'une mauvaise ou d'une fausse estimation, sont uniquement encourus par les requérants. Il part du principe qu'il est de leur responsabilité de s'assurer que les données figurant dans le compte prévisionnel correspondent à la réalité.

- **Le formulaire d'évaluation**

Cet instrument est utilisé par l'OFT afin de déterminer précisément, au cas par cas, la répartition financière de l'aide octroyée entre contributions à fonds perdu et prêts. Il est constitué d'une série de critères, dont quelques-uns sont des exigences minimales et les autres sont regroupés selon qu'ils concernent : les besoins, les coûts, la rentabilité et l'efficacité de la subvention, le transfert rail-route. Afin de déterminer la subvention pour un projet, l'OFT vérifie d'abord que les exigences minimales soient remplies, puis effectue une notation du projet pour chacun des autres critères. La notation va en principe de 1 à 5. Chaque critère est évalué à l'intérieur de chaque sous-groupe, lui-même pondéré, de sorte à ce que le résultat de la notation corresponde à l'une des catégories d'encouragement présentées auparavant (au point 4.2.1). La notation est réalisée à partir de plusieurs sources, à savoir le formulaire de requête, le compte prévisionnel, le benchmarking, les décisions et les comptes prévisionnels d'anciens projets subventionnés, les connaissances générales notamment sur la conjoncture actuelle et sur les tendances possibles.

L'OFT fait confiance aux informations fournies par les requérants pour juger si le projet remplit les exigences minimales. Par exemple, il suffit au requérant d'indiquer dans le formulaire de requête que son projet garantit le libre-accès à tous les utilisateurs pour que l'OFT considère

que cette exigence minimale soit effectivement remplie. Ensuite, si le formulaire fixe des catégories d'encouragement pour définir la répartition financière entre contributions à fonds perdu et prêts, il n'est pas clair comment l'OFT détermine le taux de subventionnement fédéral (en complément à l'apport privé) pour un projet d'investissement. De plus le formulaire d'évaluation est appliqué sans distinction à tout type de projets, qu'il s'agisse de nouvelles constructions, extensions, modernisations ou de l'aménagement de voies d'accès ferroviaires. Cependant les critères se rapportent avant tout à un projet de construction d'un nouveau terminal. Ce formulaire apparaît dès lors peu adapté pour évaluer d'autres types de projet, tels que l'acquisition d'un engin mobile de transbordement ou le renouvellement d'une grue portique.

- **Le benchmarking**

L'OFT effectue un benchmarking de quelques projets qui ont bénéficié de l'aide financière. Cet outil est utilisé pour comparer les projets en fonction de critères suivants : leur coût d'investissement, la superficie de l'installation, le prix du terrain et les capacités de transbordement prévues. Ce benchmarking, tel qu'élaboré et utilisé par l'OFT, comporte néanmoins quelques limites. D'abord, sa réalisation date de 2005 et les données qu'il contient n'ont pas été actualisées depuis. Ensuite, il ne comprend pas les coûts effectifs des projets, mais uniquement les coûts estimés (devis). Surtout, il ne débouche pas sur une analyse élaborée de benchmarks et il ne se réfère pas à des valeurs de références, sur lesquelles l'OFT pourrait s'appuyer afin de juger un projet. Le potentiel de cet instrument est donc peu utilisé, de sorte qu'il perd de sa pertinence en tant qu'outil d'aide à la décision.

- **La reconsidération**

Comme évoqué au point 4.2.1, lorsque l'OFT rend une décision sur un projet, le requérant a la possibilité de faire recours contre celle-ci, ce qui peut amener l'OFT à reconsidérer sa décision et à en prendre une nouvelle sur la base d'un réexamen. Quand les reconsidérations sont nombreuses, elles peuvent rendre la traçabilité d'un projet difficile et brouiller la définition du périmètre d'un projet. Par exemple, le projet de terminal à Busto Arsizio-Gallarate, qui devrait aboutir en 2012, a débuté en 1986 et s'est développé grâce à plusieurs extensions. Il a depuis fait l'objet de 19 décisions (dont 11 nouvelles décisions et 8 reconsidérations), de sorte que ce projet a duré plus de 20 ans, son périmètre s'est constamment élargi et le soutien financier de la Confédération a continuellement augmenté. A posteriori, il est ainsi difficile de retracer précisément comment les différentes parties de l'installation ont été financées par rapport à chacune de ces décisions. Cela soulève des questions en termes de gestion de projet, d'une part, et de mode de financement appliqué, d'autre part. D'un côté, il serait peut-être plus pertinent de gérer de tels dossiers en adoptant une approche par module, et d'échelonner la réalisation de tels projets dans le temps, de manière à pouvoir mieux gérer leur évolution et anticiper les modifications éventuelles. De l'autre côté, cela pose la question de savoir à quel moment le projet prend fin. Le fait qu'un projet soit continuellement agrandi et subventionné entre quelque peu en contradiction avec le principe de financement de départ de la subvention (*Anschubfinanzierung*).

A partir de l'analyse des instruments de décision, il est possible de dresser un bilan global de l'examen des requêtes.

Tout d'abord, l'OFT se montre peu proactif dans sa manière d'évaluer le contenu des requêtes. Premièrement, il se prononce peu sur la configuration technique d'un projet de terminal, alors que celle-ci constitue un élément déterminant de la performance d'une installation. Or selon l'OFT, il convient de distinguer entre une infrastructure dite « publique », soit appartenant à CFF Infrastructure, et une infrastructure privée. L'OFT examinerait les plans de projets de terminaux dont la construction est envisagée sur une infrastructure publique. Le seul cas connu, qui concernait une infrastructure publique, est le projet d'agrandissement du terminal à Chiasso qui n'a pas été réalisé en raison du faible potentiel de clientèle dans la région concernée. Deuxièmement, l'OFT s'intéresse peu à l'emplacement d'un projet et au(x) marché(s) visé(s) par ce dernier. Il utilise peu d'informations concernant les besoins en transport combiné de la région dans laquelle le projet est envisagé, ainsi que concernant le potentiel et le type de clientèle associé au projet. Troisièmement, l'office montre peu d'intérêt pour le modèle d'affaires développé par la société exploitante. Par exemple, il ne tient pas compte des différents modèles de prix pratiqués, de leur évolution dans le temps, et des prestations supplémentaires offertes par les exploitants. En quatrième lieu, l'OFT se base uniquement sur les informations fournies par les requérants pour prendre une décision. Il se contente de vérifier l'intégralité du dossier, mais n'effectue pas d'examen approfondi de la fiabilité des informations qui lui sont transmises.

Concernant les instruments d'aide à la décision, la manière dont est conçu le compte de résultats prévisionnel présente un effet pervers par rapport à la volonté de l'OFT de financer les projets à des taux de subvention différents en fonction de critères bien précis, principalement liés à la pertinence et à la qualité des projets. Le fait d'inclure le montant escompté de la subvention dans l'élaboration de ce compte, incite en effet le requérant à l'établir en espérant obtenir le subventionnement fédéral maximum. Il est donc incité à dimensionner son projet en espérant bénéficier d'un financement fédéral de 80% des coûts imputables.

En outre, le requérant ne dispose pas d'informations quant à ses chances de bénéficier ou non d'un taux de subventionnement élevé. Dans le processus décisionnel, l'OFT ne fournit pas de pré-information au requérant, ni sur l'intérêt ou non de son projet, ni sur la répartition financière que celui-ci est susceptible d'obtenir. Pourtant, une telle pré-information permettrait au requérant de mieux planifier son projet. Cela lui éviterait, par exemple, de se lancer dans un projet en finançant des études coûteuses alors que ses chances de recevoir une subvention à un taux élevé sont plus faibles qu'il ne le pense. Les frais d'études de projet sont à la charge du requérant et leur coût peut de fait s'élever à 10 millions de francs pour un terminal de moyenne dimension.

D'autre part, le requérant dispose de peu d'informations quant à la manière de procéder de l'OFT pour décider de l'octroi de la subvention. En particulier, il ne connaît pas l'ensemble des critères et le processus de notation utilisés par l'OFT pour déterminer la répartition financière d'une subvention. Cette situation accentue le risque que le requérant porte plainte contre la décision de l'OFT lorsqu'il n'est pas d'accord avec la répartition financière décidée.

Le manque global d'information du requérant, cumulé au fait qu'il soit incité à inclure le taux de participation fédérale maximal dans sa planification financière, semble en outre avoir pour effet que certains requérants vont jusqu'à considérer qu'ils ont le « droit » d'obtenir un financement fédéral maximum (80%). Le CDF a constaté plusieurs cas où le requérant a porté plainte contre la décision de l'OFT car il estimait avoir le droit de bénéficier d'un tel financement. Quelques requérants ont par ailleurs porté plainte en se basant sur une comparaison de leur projet avec d'anciens projets datant du début des années 2000 qui avaient été subventionnés au taux

maximum. Cela est aussi dû au manque d'information du requérant concernant l'évolution de la pratique de l'OFT en matière d'octroi de subvention, qui a entre-temps été modifiée.

En résumé, l'examen des requêtes effectué par l'OFT est, en termes de contenu, principalement axé sur les aspects financiers et sur les capacités de l'installation. L'OFT fait une analyse de la planification financière des projets en lien avec les capacités de transbordements prévues, mais s'intéresse peu à leur configuration technique et à leur emplacement, notamment par rapport au marché. De plus, il fait confiance aux informations fournies par les requérants. Pour ce qui est des instruments utilisés, l'OFT a constamment cherché à les améliorer en y apportant des modifications. Mais comme, en dehors du trafic transalpin, les objectifs et les résultats visés par l'aide financière ne sont pas clairement établis, ceux-ci perdent leur pertinence, malgré leur degré d'élaboration et de précision ; ils ne constituent pas une garantie suffisante pour empêcher que des projets présentant un faible intérêt reçoivent une subvention. Enfin, la manière dont est conçu le compte prévisionnel produit un effet pervers qui, cumulé au manque global d'informations du requérant, accentue le risque que ce dernier recoure contre une décision de l'OFT qu'il perçoit comme étant contraire à ses droits. Il conviendrait, dans une phase préalable, de mieux informer le requérant sur l'intérêt de son projet et sur le financement qu'il est susceptible de bénéficier.

4.3 Un suivi uniquement basé sur le plan de remboursement et les données de transbordement

Une fois la subvention accordée, l'OFT effectue un suivi des projets sur la base des outils suivants :

- **Un plan de remboursements annuels**
L'OFT a élaboré ce plan afin de gérer le suivi des prêts octroyés. Celui-ci comprend, pour chaque année à partir du moment où le terminal est jugé rentable selon le compte de résultats prévisionnel, les remboursements que les requérants au bénéfice d'un prêt ont ou doivent effectuer. Si la situation financière du requérant est critique, celui-ci peut déposer une demande de moratoire auprès de l'OFT afin de suspendre provisoirement le remboursement du prêt. En 2011, l'OFT a reçu plusieurs demandes de moratoire. Le contexte de mauvaise conjoncture économique a eu des conséquences sur la situation financière de plusieurs requérants.
- **Une comparaison annuelle des capacités prévues et effectives**
L'OFT compare pour chaque année les capacités prévues, inscrites dans le compte prévisionnel des requérants, avec celles réalisées. Les requérants sont chargés de fournir annuellement des indications sur les transbordements opérés, avec un rapport de gestion sur l'exploitation du terminal, pendant les cinq ou dix premières années d'exploitation.
- **Une comparaison annuelle de la part de trafic transalpin prévue avec celle effective lorsque le projet de terminal est situé à l'étranger**
L'OFT compare pour chaque année la part de transfert prévue sur l'axe transalpin, figurant dans le compte prévisionnel des requérants, avec celle qui a été effectivement réalisée. Cela concerne les projets de terminaux situés à l'étranger dont seule une part de l'ensemble du trafic transite par la Suisse et qui ont bénéficié du soutien financier de la Confédération pour leur construction. Les requérants sont tenus de fournir annuellement,

pendant les dix premières années d'exploitation, des informations sur les transbordements effectués des marchandises transitant par les Alpes suisses, ainsi qu'un rapport de gestion sur l'exploitation du terminal.

Ces instruments servent à indiquer si les conditions fixées dans la décision sont respectées, ainsi que les perspectives de transbordement. En cas de non-respect de ces conditions et de réalisation d'un faible nombre de transbordement (soit de 10% inférieur aux chiffres indiqués dans le compte de résultats prévisionnel), la décision peut en principe être révoquée et un remboursement des contributions fédérales peut être exigé. Dans les faits, le CDF n'a pas eu connaissance de tels cas de figure. Au-delà de cette possibilité non utilisée, l'OFT ne mène pas de réflexion sur le retour sur investissement réalisé grâce au financement public.

Par ailleurs, certains cas de projets subventionnés montrent que ces outils ne suffisent pas toujours pour apprécier la rentabilité et la productivité d'un terminal à long terme. Le cas des terminaux de Wiler et de Chavornay, déjà cités précédemment, qui ont rencontré des difficultés à établir des liaisons régulières dès leur mise en exploitation, témoignent de l'importance de disposer d'indications précises sur l'évolution des liaisons d'une installation.

L'exemple du terminal Nordquai/Südquai de Bâle met en évidence plusieurs éléments qui permettraient de mieux apprécier les critères de performance d'un terminal. Ce terminal est constitué de deux sites – Nordquai et Südquai – exploités par la même société et comprenant chacun un accès fluvial, une grue et un espace de stockage pour les conteneurs. Toutefois, dans son suivi, l'OFT s'est jusqu'à présent intéressé seulement à la partie « Nordquai » de l'installation et ne considère pas les capacités de la partie « Südquai ». Cela vient du fait que seul le site Nordquai a bénéficié de l'aide fédérale pour sa construction au début des années 2000, alors que celui de Südquai existait déjà. La décision de l'OFT concernant ce projet de construction faisait déjà abstraction de cette partie existante. Ainsi, la prise en compte de l'ensemble de l'installation de transbordement existante, dont la partie non-subventionnée, dans les données de suivi apparaît aussi comme un critère essentiel. De plus, le terminal Nordquai/Südquai montre que la connaissance de la capacité de stockage de l'installation et de la répartition modale entre la route, le rail et le fleuve des marchandises transbordées aide aussi à l'appréciation. De fait, la faible capacité de stockage de l'ensemble de l'installation limite la pleine utilisation des deux grues, qui ne transbordent pas autant de marchandises qu'elles le pourraient. Puis la répartition modale est peu favorable au rail, l'essentiel des containers transbordés étant acheminé par la route, que ce soit pour aller au terminal ou depuis le terminal vers le destinataire final. Le trajet des transporteurs routiers dépasse même la région bâloise, qui vont par exemple jusqu'en Suisse romande.

Les terminaux exploités par des sociétés spécialisées dans le transport de produits chimiques soulignent l'importance des prestations supplémentaires, à côté de l'activité de transbordement. Il apparaît indispensable de connaître les prestations supplémentaires que ces sociétés fournissent pour mieux apprécier leur modèle d'affaires et la productivité de leur installation.

Enfin, il convient de préciser que le principe du libre-accès n'est que théoriquement garanti car l'OFT n'effectue pas de suivi sur son application. L'OFT estime que, tant qu'il ne reçoit pas de plaintes de la part d'utilisateurs à ce sujet, ce principe est, dans la pratique, appliqué dans les terminaux des requérants ayant bénéficié de l'aide financière.

4.4 Facteurs limitant le nombre de projets réalisés et de requêtes abouties

Ces dix dernières années, l'OFT a reçu moins de demandes d'aide financière qu'espéré de la part des investisseurs privés. De plus, de 1986 à fin 2011, un nombre conséquent de projets a fait l'objet d'une requête d'aide financière sans toutefois aboutir, alors que l'OFT ne refuse quasiment pas de projet. Sur un total de 159 requêtes déposées, 48 demandes n'ont pas eu de suite, ce qui représente près d'un tiers du total des demandes reçues par l'OFT (voir tableau 6 au chapitre 3.2).

Le CDF a identifié plusieurs facteurs expliquant ce faible nombre de projets réalisés et de requêtes abouties, dont les principaux sont les suivants :

- **Le nombre limité d'acteurs concernés par le transport combiné et l'exploitation de terminaux en Suisse**

En Suisse, peu de sociétés sont actives dans le trafic combiné et dans l'exploitation de terminaux. Il existe deux sociétés principales : Swissterminal et Hupac. Chacune exploite plusieurs installations de transbordement sur le territoire suisse. Autrement, la plupart des sociétés suisses exploite seulement une ou deux installations et sont peu spécialisées dans le transport combiné. Par conséquent, le nombre de requérants potentiels pour des projets concernant les terminaux ou du matériel pour le transport combiné est en Suisse restreint.

- **Le marché du transport combiné est volatil**

Dans le transport combiné, de nouveaux acteurs apparaissent régulièrement, pendant que d'autres disparaissent. Cette situation instable du marché augmente le risque que des requêtes soient déposées et n'aboutissent pas, voire que des projets bénéficiant de l'aide financière ne soient pas réalisés. Ainsi, vers le début des années 2000, différentes sociétés ont déposé une requête concernant la construction ou l'extension de terminaux dans les ports de Bâle ; cependant, ces sociétés ont disparu soit par rachat, soit par faillite, et leurs demandes sont restées sans suite. Un exemple de projet non réalisé est celui du terminal à Domodossola de la société Cargodrome, alors que le projet avait été approuvé par l'OFT. Cette société était liée à la compagnie des Transports régionaux du Mittelland (Regionalverkehr Mittelland AG, RM) et a disparu lors de l'intégration de cette dernière avec les BLS en 2004. Il était prévu que ce terminal soit relié à celui situé à Wiler dans la stratégie de transport combiné développée par RM. Etant donné les failles de cette orientation stratégique, le projet Cargodrome à Domodossola a été abandonné. L'OFT n'a pas effectué de versement pour ce projet.

- **La stratégie changeante et peu prévisible de CFF Cargo**

CFF Cargo a continuellement changé de stratégie depuis sa création, à la fois en termes d'offre et de partenariats. Exemple déjà cité précédemment, en Suisse romande, CFF Cargo avait montré de l'intérêt pour le terminal de Chavornay et il était envisagé que les activités du site de Renens y soient transférées. Aujourd'hui le terminal de Renens est toujours en activité et CFF Cargo collabore de plus avec La Poste pour utiliser le terminal de Daillens dans le cadre de son offre récente de transport combiné. D'autre part, la société envisage de construire deux nouveaux grands terminaux dans les régions de Bâle et de Zurich en redéfinissant le paysage des terminaux, sous-entendant que les terminaux existants devront s'intégrer à ce concept et se voir confier une mission « régionale ». CFF Cargo ne cesse de

changer de stratégie, ce qui génère des incertitudes sur le marché et contribue à ce qu'il y ait peu d'investisseurs privés se risquant dans des projets de terminaux.

▪ **Les risques liés à l'investissement et à l'exploitation d'un terminal**

Du point de vue des investisseurs privés, il existe différents risques relatifs à l'investissement et à l'exploitation d'un terminal. Ces risques contribuent également à limiter le nombre d'investisseurs intéressés à réaliser des projets dans le transport combiné. Les principaux risques encourus en rapport avec l'investissement et l'exploitation d'une installation de transbordement sont les suivants :

- Coût d'investissement élevé ;
- Coût élevé pour le pré- et le post-acheminement par camion ;
- Coût élevé de la main-d'œuvre, surtout pour des installations de petite et moyenne taille ;
- Difficulté à établir des partenariats fiables et durables dans la chaîne du transport combiné ;
- Difficulté de prévoir l'évolution de la demande et de la clientèle ;
- Faible rentabilité de l'exploitation ;
- Faible productivité pour des petites installations ;

Le risque que la demande ne soit pas suffisamment grande et stable dans le temps est l'une des raisons principales expliquant la non-réalisation du projet de terminal à Chiasso au milieu des années 2000. Ce projet avait été développé par CFF Cargo en collaboration avec Hupac, censé devenir l'exploitant de l'installation. Le projet avait fait l'objet d'une requête d'aide financière et avait été approuvé par l'OFT. Il n'a cependant pas été poursuivi. Si l'installation a une faible productivité, non seulement l'investisseur privé perd de l'argent, mais, de surcroît, il risque de perdre sa mise initiale, soit ses fonds propres investis (au moins 20% des coûts imputables au projet) et de devoir rembourser les contributions fédérales reçues pour le projet.

▪ **La durée d'un projet de terminal**

La réalisation d'un tel projet, de la conception à la mise en service, dure au minimum cinq ans.⁵⁴ A cela peut s'ajouter la durée du traitement d'éventuelles oppositions au projet, déposées lors de sa mise à l'enquête publique, par des communes ou par des particuliers locaux. Ces éléments peuvent être perçus comme une contrainte supplémentaire pour des investisseurs privés. A titre d'exemple, le projet de terminal de CFF Cargo à Chiasso a suscité des oppositions locales par rapport à l'augmentation du trafic générée par sa réalisation. Une limitation du nombre de trajets de camions autorisés par jour dans la commune de Balerna a été instaurée, rendant le projet encore moins viable.

▪ **Le manque de surfaces disponibles en Suisse**

La Suisse dispose de peu de surfaces pour la construction de terminaux à proximité des centres économiques ou logistiques. On constate cette faible disponibilité de l'espace en

⁵⁴ KombiConsult, K+P Transport Consultants (2008), International coordination of combined transport terminal development (Workpackage A8), DIOMIS, UIC, Paris.



particulier à proximité des villes de Bâle et de Zurich. Investir dans un terminal devient ainsi moins attractif. On retrouve cette difficulté dans l'implantation de terminaux à l'étranger.

- **Difficulté des sociétés étrangères à fournir une garantie**

Afin d'assurer le prêt, l'OFT exige que les requérants établissent une garantie, sous forme d'un gage immobilier ou d'une garantie bancaire. Il s'avère difficile pour une société étrangère, souhaitant faire une requête à la Confédération pour un projet de terminal à l'étranger, de se procurer une telle garantie. En Italie, par exemple, plusieurs sociétés exploitantes ne sont pas propriétaires de leur installation et ne peuvent pas offrir le terrain et l'infrastructure comme gage immobilier. Dans les faits, ce sont presque uniquement des sociétés suisses qui ont obtenu une subvention pour un projet de terminal situé à l'étranger.

- 5 Adéquation du mode de soutien avec les objectifs d'amélioration de la productivité et de la qualité du transport combiné
 - 5.1 Une aide utile du point de vue des bénéficiaires mais présentant des risques pour la Confédération
 - 5.1.1 Utilité de l'aide pour les bénéficiaires et rentabilité de l'installation de transbordement

Se pencher sur l'adéquation du mode de financement actuel suppose de s'intéresser aux besoins des investisseurs et à leur point de vue sur l'utilité de l'aide financière.

Le constat majeur qui ressort de l'analyse des terminaux de transbordement existants en Suisse est qu'aucun investisseur privé ne s'est engagé ces dernières années dans la construction d'une telle installation sans bénéficier de l'aide publique. Ce constat a été confirmé par les entretiens menés auprès de différents exploitants et spécialistes interrogés, actifs dans le domaine du transport de marchandises. Selon ces derniers, deux éléments principaux expliquent l'utilité de l'aide financière pour les investisseurs privés : les coûts d'investissement pour la construction ou l'extension d'une installation de transbordement et les coûts d'exploitation de celle-ci. Les premiers sont élevés, s'agissant de coûts liés à la mise en place d'une technique de transbordement (grue portique ou engin mobile) ainsi qu'à l'infrastructure ferroviaire et routière. Dans les faits, une installation devient rentable qu'après plusieurs années d'exploitation. Les seconds peuvent, quant à eux, également être considérables. Plusieurs facteurs liés à l'exploitation d'une installation limitent la productivité et la rentabilité de celle-ci. En premier lieu, les coûts de personnel (y compris le coût de la direction) peuvent représenter jusqu'à 65% de l'ensemble des coûts d'exploitation d'une installation. Ceux-ci dépendent notamment de la technique de transbordement aménagée. Une grue portique a une capacité de transbordement supérieure à un engin de transbordement mobile : elle peut transborder 30 unités de transport intermodales par heure, pendant qu'un engin mobile en transborde 10. En particulier, l'importance des coûts du personnel va dépendre du taux d'utilisation de l'installation de transbordement. Plus une grue est utilisée, moins les coûts en personnel seront élevés. Deux autres facteurs pouvant limiter considérablement le rendement d'un terminal sont les coûts des manœuvres ferroviaires et le manque d'espace pour le stockage et la gestion de containers.

Les trois facteurs précités contraignent en particulier la productivité et la rentabilité d'installations de petite et de moyenne taille. D'où l'importance de disposer d'une bonne configuration technique et d'un bon emplacement en termes d'accès ferroviaire et routier, afin de maximiser l'utilisation des capacités de la technique de transbordement. Cela sous-entend de disposer de voies ferroviaires suffisamment longues afin de réduire le nombre de manœuvres ferroviaires nécessaires, d'une capacité de stockage assez grande pour une gestion efficace des conteneurs, mais aussi d'une accessibilité ferroviaire et routière optimale afin que les trains de marchandises et les camions puissent circuler efficacement au terminal. D'après un interlocuteur, le temps d'attente des chauffeurs de poids lourds aux terminaux peut être long et représenter un coût important : « Il y a des temps d'attente jusqu'à 3 heures et cela n'est bien sûr plus efficient. C'est un grand facteur au niveau du transport combiné car il s'agit d'un coût ».

Le manque de collaboration en réseau entre les exploitants des multiples installations existantes constitue un autre facteur limitant la performance d'une installation de transbordement. Ainsi,

chaque exploitant tend à utiliser son propre système informatique de gestion des marchandises. Un contre-exemple est donné par une des plus grandes sociétés d'exploitation allemandes, *Deutsche Umschlaggesellschaft Schiene – Strasse* (DUSS), qui exploite un réseau de 22 terminaux sur le territoire allemand. Cette société dispose d'un réseau informatique à l'échelle nationale, reliant l'ensemble des terminaux qu'elle exploite entre eux. En facilitant l'échange et le traitement d'une variété de données d'expédition au niveau des opérations des différents terminaux, ce réseau permet d'optimiser certains processus, comme par exemple réduire le temps de transbordement et le temps d'attente pour les camions.

La productivité et la rentabilité d'une installation de transbordement dépend essentiellement de deux paramètres, qui sont d'une part la massification des flux, et d'autre part les prestations supplémentaires fournies par l'exploitant de l'installation même. D'un côté, une installation devrait avoir une taille suffisamment grande, traiter un volume important de trafics et être exploitée sans interruption pour être la plus rentable. D'ailleurs, une étude française récente s'intéressant à la localisation des terminaux de transport combiné en France, met en évidence que, globalement, l'optimisation de celle-ci et des flux se traduit par :⁵⁵

- Une concentration des flux sur les sites les plus performants ;
- Une augmentation des trafics traités ;
- Une réduction des coûts de transbordement ;
- Une augmentation de l'aire d'influence des terminaux.

Cette étude conclut qu'avec un nombre réduit de plateformes judicieusement réparties sur le territoire français, il serait possible d'augmenter les quantités transportées ainsi que les distances parcourues en transport combiné par rapport au trafic traité par un nombre élevé de plateformes. En Suisse, la présence de nombreuses installations de petite et moyenne taille rend la productivité et la rentabilité encore plus difficile à atteindre. D'un autre côté, la seule activité de transbordement génère une marge bénéficiaire faible, voire une perte. Pour qu'une marge bénéficiaire soit possible, un exploitant a intérêt à fournir des prestations supplémentaires ou à développer d'autres fonctions, par exemple, en se spécialisant sur des marchés de niche.

En effet, l'exploitant a une marge de manœuvre limitée au niveau du prix de transbordement. Le prix de transbordement attendu se situe, en principe, entre 35 et 50 francs. Si l'exploitant augmente ce prix, il devient rapidement trop cher pour les opérateurs ; s'il baisse ce prix, il risque de réaliser une perte. Mais dans la pratique, les prix peuvent considérablement varier d'un exploitant à l'autre et même atteindre 95 francs. Car, les prix pratiqués comprennent non seulement le coût du transbordement, mais peuvent aussi inclure le coût de services annexes fournis par l'exploitant (entreposage de conteneurs, formalités douanières, etc.). Certains exploitants utilisent un prix par conteneur transbordé, quel que soit le nombre de mouvements que cela implique avec la grue et incluant le service d'entreposage. La marge de manœuvre par rapport au prix de transbordement est d'autant plus limitée que le prix de pré- et post-acheminement par camion constitue un facteur de coût important. L'attractivité d'un terminal

⁵⁵ Commissariat général au développement durable (2011). Optimisation de la localisation des terminaux de transport combiné. Collection Etudes & documents, n° 38, mars 2011.

dépend de ce dernier, qui varie essentiellement selon les distances parcourues.⁵⁶ Par exemple, depuis les terminaux situés à proximité de la ville de Bâle jusqu'en Suisse romande, l'acheminement des containers directement par camion est économiquement plus avantageux que par transport combiné via le terminal de Chavornay; le passage par ce dernier implique de cumuler le prix du transport ferroviaire à celui du pré- et du post- acheminement par camion. Dans la région de Bâle, il existe quelques entreprises de transport routier spécialisées dans le transport de conteneurs. Le coût d'un transport par camion depuis Bâle jusqu'en Suisse romande aller-retour serait de 1'200 francs, alors que le seul coût du pré- et de post-acheminement à destination de et depuis le terminal de Chavornay se situerait déjà à environ 400 francs, auquel il faut encore ajouter les coûts du transport ferroviaire et des transbordements.

5.1.2 Répartition des risques entre la Confédération et l'investisseur privé

Par rapport au mode de financement actuel, l'OFT part du principe que l'investisseur privé assume l'ensemble des risques qui concernent la rentabilité et la durabilité de l'installation de transbordement qu'il exploite. L'OFT considère non seulement qu'il est uniquement du ressort des investisseurs privés de définir les projets de terminaux, mais aussi qu'ils en sont entièrement responsables du point de vue de la productivité à long terme. Pour l'OFT, les trois instruments suivants suffisent pour garantir les investissements publics dans les terminaux, à savoir :

- Les fonds propres apportés par le requérant, qui doivent au minimum s'élever à 20% des coûts imputables au projet ;
- La garantie du prêt, que doit établir le requérant afin de pouvoir bénéficier de l'aide financière.
- La possibilité d'exiger le remboursement des contributions fédérales octroyées, si les conditions fixées dans la décision ne sont pas respectées et le nombre de transbordements effectués est notablement inférieur aux prévisions indiquées dans le compte prévisionnel.

L'OFT est d'avis que ces instruments assurent une répartition optimale des risques et des responsabilités entre la Confédération et les investisseurs privés, ces derniers assumant donc l'ensemble des risques liés à la rentabilité et à la durabilité de leur installation.

Cependant, le CDF est d'avis que, bien qu'à un degré différent, ces risques encourus par les investisseurs privés se présentent également directement pour la Confédération. Il s'agit en particulier des risques suivants :

- Faible productivité et/ou faible rentabilité de l'installation ;
- Installation obsolète au bout de dix ans (alors que celle-ci devrait être pleinement productive et rentable après dix ans⁵⁷) ;
- Difficulté financière de l'exploitant, voire faillite ;

⁵⁶ A ce propos, l'Association suisse des transports routiers (ASTAG) met, chaque année, à disposition de ses membres une liste de prix de référence concernant les transports de conteneurs. Les prix varient en fonction de la distance parcourue en kilomètre.

⁵⁷ L'aide à l'investissement dans les terminaux est à entendre comme financement de départ. Dans le message du 8 juin 2007 sur le projet de législation concernant le transport de marchandises, il est indiqué qu'une réduction des fonds injectés devrait être possible dès 2014, car les principales capacités des terminaux seront disponibles en Suisse et dans les régions frontalières des pays voisins. Il est également précisé que pour obtenir une contribution fédérale, il faut que le projet soit rentable en dix années d'exploitation et que l'effet de transfert soit maximal.

- Création de doublons et concurrence entre les sites ;
- Faible engagement des partenaires ;
- Multiplication de moratoires, reportant à chaque fois le remboursement du prêt.

Si la société développe des services annexes à côté de l'activité de transbordement de conteneurs, il y a la possibilité d'accroître la rentabilité précisément grâce à ces services. Si elle est liée à un grand groupe (de transport, de logistique, etc.), certains risques peuvent être plus faibles dans la mesure où le groupe peut prendre en charge un éventuel déficit.

Le CDF estime que la façon dont l'OFT examine les projets de terminaux ne contribue pas à réduire les risques, également supportés par la Confédération. En effet, l'OFT examine de manière peu approfondie les projets de terminaux qu'il subventionne, à la fois du point de vue des besoins en termes de localisation et de capacités de transbordement à l'échelle nationale, de leur configuration technique ou du modèle d'affaires développé par l'exploitant de l'installation. L'analyse des expériences des installations soutenues par la Confédération depuis 2000 et des nombreuses études existantes, portant sur le transport combiné et les terminaux de transbordement, montre que ces aspects sont déterminants pour la performance et la rentabilité d'un projet de terminal.

Concernant plus spécifiquement les partenaires, s'alliant aux investisseurs privés pour la réalisation de projets de terminaux, le CDF a constaté qu'ils s'engagent rarement dans un même projet à long terme et changent souvent. Cette instabilité au niveau des partenaires représente un risque important par rapport à la rentabilité et à la durabilité d'une installation, à la fois pour l'investisseur privé et pour la Confédération : d'une part, cela accroît le risque qu'une exploitation ne soit pas rentable à long terme, et d'autre part, cela contribue à la création de doublons au niveau des installations de transbordement. A l'heure actuelle, les requérants peuvent annexer des lettres d'engagement des partenaires au formulaire de requête. Il conviendrait, cependant, d'impliquer davantage les partenaires dans le projet d'investissement, afin notamment de réduire les risques supportés, en particulier, par l'investisseur privé. Ceux-ci pourraient, par exemple, co-signer le formulaire de requête avec le requérant.

Le risque majeur est finalement de créer une offre et un système peu attractifs pour les clients du transport combiné. Cela soulève à la fois la question de la pertinence du rôle de la Confédération dans la définition des besoins, et celle de l'adéquation du taux de subventionnement fédéral – jusqu'à 80% des coûts du projet – par rapport à la répartition des risques entre l'investisseur privé et la Confédération. De fait, si un terminal est peu performant, la tentation pour les clients du transport combiné est de se détourner du rail et d'utiliser le camion comme seul moyen de transport pour acheminer les marchandises. Le transport routier reste plus concurrentiel que le transport combiné, surtout si ce dernier n'atteint pas les niveaux de qualité et de durabilité. Les risques d'abord supportés par les investisseurs privés, se répercutent donc également sur la Confédération, étant donné l'importance de l'investissement public engagé dans les installations de transbordement.

5.2 Peu d'incitations pour encourager les meilleurs projets du point de vue de la durabilité et de la promotion du transport combiné

Du point de vue de la durabilité et de la promotion du transport combiné, il manque des installations de transbordement adéquates et performantes. Il y a en Suisse de nombreuses

installations de petite et de moyenne taille avec une configuration technique peu efficiente et une faible rentabilité. De plus, un nombre limité de ces installations offre des liaisons directes de terminal à terminal, et donc proposent des trains-navettes circulant selon des horaires fixes. On constate notamment que les partenaires ont tendance à peu s'engager dans des projets d'investissement concernant les terminaux. En Suisse, le système de transport combiné est en grande partie intégré au système de transport conventionnel de CFF Cargo ; les containers sont ainsi la plupart du temps acheminés par des trains mixtes, également composés de wagons de marchandises traditionnels, qui s'arrêtent régulièrement à des gares de triage. Le manque de cohérence de l'ensemble du système rend l'offre de transport combiné en Suisse peu attractive.

Plusieurs facteurs influencent la productivité et la performance d'une installation de transbordement. Schématiquement, on peut distinguer entre des facteurs à un niveau global, qui concernent les conditions-cadres pour le transport combiné, et des facteurs plus spécifiques au niveau individuel d'un projet de terminal. Pour ce qui est des premiers, il est d'abord globalement reconnu que le transport combiné devient compétitif par rapport au seul transport routier lorsque la distance totale parcourue par les marchandises dépasse au moins 500 kilomètres.⁵⁸ Le transport combiné n'est alors rentable que pour des transports sur de longues distances. Outre cette condition-cadre économique, le cadre réglementaire de la Suisse dispose de deux facteurs exerçant notamment une influence sur la productivité des terminaux : d'une part, les différences existantes en termes d'explicitation d'objectifs entre le trafic transalpin et les trafics interne et d'importation/exportation ; et d'autre part, les conditions-cadres établies dans le domaine du transport routier. Ces conditions sont spécifiques à la Suisse et tendent à favoriser le transport combiné sur de courtes distances sur son territoire :

- L'interdiction pour les poids lourds de circuler pendant les jours fériés, le dimanche et la nuit ;
- La redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP) ;
- Le poids des camions pouvant circuler limité à 40 tonnes ;
- L'interdiction de transporter des marchandises dangereuses par la route sur certains tronçons.

Au niveau du projet individuel, ce sont essentiellement les facteurs suivants qui influent sur la productivité et la performance d'un terminal :

- **La configuration technique** qui comprend l'aménagement de divers éléments, dont la technique de transbordement, les voies ferroviaires, les accès routiers internes, l'espace de stockage pour les conteneurs, et d'éventuelles installations de nettoyage ou de réparation pour les conteneurs.
- **L'emplacement géographique** qui concerne à la fois la qualité de la connexion ferroviaire et routière au niveau local d'un terminal, et le positionnement de celui-ci par rapport au marché (proximité avec les clients et nombre de clients acquis et potentiels).
- **Le modèle d'affaires** dont la réussite dépend de la fiabilité des partenaires, du nombre et de la fréquence des liaisons offertes, de l'attractivité du prix de transbordement et du prix de pré- et post-acheminement par camion, ainsi que des prestations supplémentaires offertes.

⁵⁸ Interface und RappTrans (2006), Evaluation Bestellverfahren im kombinierten Verkehr. Schlussbericht, Luzern / Zürich.

Bien que ces trois facteurs soient déterminants pour l'attractivité et la capacité de production d'un terminal, le CDF a constaté que l'OFT ne les examine pas de manière approfondie. L'OFT ne les approfondit pas car il estime que la responsabilité d'aménager et d'exploiter une installation performante incombe uniquement à l'investisseur privé, qui est le seul à en assumer les risques.

Encourager les meilleurs projets du point de vue de la durabilité et de la promotion du transport combiné suppose également de trouver des solutions novatrices. Dans le formulaire d'évaluation utilisé par l'OFT pour déterminer la répartition financière de l'aide, l'innovation est une des dimensions prises en compte pour noter le projet d'investissement planifié. Pourtant, l'OFT affirme ne pas vouloir intervenir en matière d'innovation dans le domaine du transport combiné et des terminaux, estimant qu'il s'agit d'un domaine appartenant aux forces du marché.

De l'avis du CDF, bien que l'innovation soit une dimension figurant dans le formulaire d'évaluation, le mode de financement actuel ne stimule pas l'innovation des privés investissant dans un projet de construction ou d'élargissement de terminal. Ceci, parce qu'il suppose que ces projets soient rentables après dix ans d'exploitation. Les requérants sont, à ce titre, tenus de fournir, conjointement au formulaire de requête, une estimation des quantités que leur installation transbordera pendant cette période. Mais cette durée, jugée trop longue par certains exploitants, constitue un frein à l'innovation dans la mesure où les bénéficiaires de l'aide ne sont pas incités à innover pendant au moins les 10 premières années d'exploitation.

Par ailleurs, l'innovation ne doit pas être examinée uniquement dans la perspective de la seule activité de transbordement. L'encadré 7 ci-après présente le cas du concept de transport combiné développé par RailCare en Suisse. Il est encore trop tôt pour se prononcer sur la durabilité de cette offre, mais celle-ci intègre différentes nouveautés dans la chaîne du transport combiné. Un des aspects essentiels réside dans le fait que des clients croient dans ce concept, à tel point que RailCare a été racheté par un grand distributeur, la Coop.

Encadré 7 : RailCare, un exemple de concept innovant dans le transport combiné

L'entreprise de chemin de fer suisse RailCare, active sur le marché intérieur, a développé un concept innovant et optimisé de transport combiné. Créée en 2009, l'entreprise a progressivement mis en place un réseau de transport combiné couvrant une bonne partie du territoire suisse. Elle assure un service de transport combiné porte-à-porte sur de courtes distances, en effectuant elle-même la plupart des différentes activités composant le transport combiné – soit le transport ferroviaire, le transbordement, le transport routier. Spécialisée dans le transbordement de caisses-mobiles, elle utilise pour ce faire deux techniques de transbordement, à savoir d'une part les grues portiques des trois terminaux appartenant à La Poste et, d'autre part, des camions équipés d'un dispositif de transbordement horizontal. Son modèle, innovant en termes de technique et d'organisation par rapport à ce qui se fait déjà dans le transport combiné, est caractérisé par la mise en œuvre des éléments suivants :

Principe « 80% par le rail et 20% par la route » : Pour qu'un parcours en transport combiné soit rentable, il est important de minimiser la partie du trajet effectué par la route et, en même temps, de maximiser celle faite par le rail. RailCare tend à appliquer à tous ses parcours de transport combiné le principe selon lequel il faut qu'au minimum 80% du trajet s'opère par le rail et qu'au maximum 20% soit effectué par la route.

Technique de transbordement horizontal : L'utilisation de camions dotés d'un dispositif de transbordement horizontal permet à RailCare d'être rapide et flexible pour répondre aux besoins de

ses clients. Cette technique est particulièrement adaptée pour servir un faible nombre clients, dispersés géographiquement. Mais surtout, avec une telle technique, il suffit d'une seule personne pour remplir les fonctions de transport routier et de transbordement.

Locomotives équipées d'une voiture-pilote, d'une commande à distance et d'un moteur diesel : Avec une locomotive dotée de ces dispositifs techniques, le conducteur peut faire circuler le train dans les deux sens et effectuer les manœuvres ferroviaires lui-même, de même qu'il peut aussi manœuvrer un train sur des lignes ferroviaires non électrifiées. Il peut se rendre directement à un terminal de La Poste ou dans une voie de raccordement non électrifiée et faire lui-même les manœuvres à l'aide de la commande. Ces dispositifs permettent, en particulier, de réduire le personnel nécessaire pour effectuer les manœuvres de locomotive. Ainsi, RailCare est autonome et ne dépend pas de tiers pour accomplir cette fonction.

Trains courts et rapides à lignes et horaires fixes : RailCare utilise des trains courts et rapides, ayant une longueur de 270 mètres au maximum et pouvant circuler à la même vitesse que des trains voyageurs (à 120 km/h). Ceci permet en particulier à l'entreprise de bénéficier d'un accès plus facile au réseau ferroviaire et de s'arrêter plusieurs fois pendant un trajet ferroviaire et sur de courtes distances, sans qu'il y ait besoin d'effectuer de nombreuses manœuvres ferroviaires. A côté de cela, RailCare dispose d'un système de trains-navettes avec des lignes et des horaires fixes. Un tel système favorise la massification et l'optimisation des flux de transport.

RailCare n'a pas reçu de subvention de la part de l'OFT pour l'acquisition de camions équipés d'un dispositif de transbordement horizontal (appelés « Mobilier »). L'entreprise n'a pas déposé de requête formelle, sachant que ce système était assimilé à un camion, l'OFT ne prévoyant pas de subventionner ce genre de matériel. En revanche, l'entreprise Innovatrain a récemment, en 2011, obtenu un cofinancement pour le développement d'un prototype d'une nouvelle technique de transbordement horizontal (nommée « Container Mover »).

Au niveau des innovations techniques sur le matériel roulant, l'OFT mandate traditionnellement CFF Cargo pour développer de nouvelles technologies. CFF Cargo travaille, par exemple, sur le développement d'un système de freinage automatique et d'accrochage automatique des wagons. Il s'agit de thèmes potentiellement innovants, dont les résultats pourraient bénéficier à d'autres acteurs du transport combiné.

Il existe en effet plusieurs thèmes d'actualité concernant l'innovation sur le transport combiné et les terminaux ferroviaires, à commencer par les systèmes intelligents et l'automatisation. Le développement de nouvelles technologies dans ces domaines permettrait à terme de réduire les efforts nécessaires pour la réalisation d'opérations déterminées et donc de diminuer les coûts du personnel. A titre d'exemple, une innovation serait d'introduire des systèmes automatisant les procédures de check-in et de check-out des camions circulant dans les terminaux, ce qui réduirait le temps d'attente des chauffeurs.

Pourtant, la Commission pour la promotion de la technologie et de l'innovation (CTI) a récemment fait part de ses inquiétudes face au faible nombre de projets qu'elle a soutenu dans le domaine de la production intégrée et de la logistique. Leur nombre, généralement faible, est même en recul. La CTI s'en est inquiétée en affirmant que c'est justement en période de crise économique que des

investissements dans ce domaine seraient nécessaires pour pouvoir être plus concurrentiel au moment de la reprise.⁵⁹

Concernant l'innovation dans le domaine du transport combiné et des terminaux, l'OFT part ainsi du principe que seul le secteur privé peut définir au mieux ce dont il a besoin et mettre en place des projets innovants. Par conséquent, non seulement le mode de soutien actuel pour les investissements dans les terminaux n'encourage pas l'innovation, mais aussi la position de retrait de l'OFT par rapport à cette question. Le CDF est d'avis qu'il est dommage que l'OFT ne soit pas plus proactif à ce propos, par exemple en promouvant l'utilisation d'autres moyens de financement mis à disposition par la Confédération dans le domaine de l'innovation, tels que ceux gérés par la CTI. Ceci est d'autant plus regrettable, alors que la Suisse a été pionnière dans le développement du trafic combiné.

5.3 Stimuler la demande pour le transport combiné : effets des mesures d'encouragement en Autriche

La Cour des comptes autrichienne a mené en 2011 un audit portant sur la gestion financière des moyens fédéraux octroyés au transport de marchandises intermodal⁶⁰. Ceux-ci s'élèvent à environ 400 millions d'euros par année et sont presque entièrement attribués au transport ferroviaire, la part affectée au transport fluvial étant très faible. L'audit avait pour objectif d'examiner l'utilité des mesures fédérales (programmes de soutien, aides à l'infrastructure et mesures d'accompagnement) en vue d'assurer la durabilité du transport de marchandises. Au centre de l'analyse se trouve la question de la contribution du transport intermodal à l'efficacité économique et environnemental du système de transport de marchandises.

Parmi l'ensemble des mesures analysées figurent deux subventions fédérales destinées au soutien à l'investissement pour des terminaux de transbordement. L'une concerne l'infrastructure publique (ÖBB) et peut s'élever jusqu'à 70% des coûts de projet, alors que l'autre se rapporte à l'infrastructure privée et peut au maximum couvrir 50% des coûts. L'aide financière destinée aux entreprises privées existe depuis 2006 et inclut le soutien aux voies de raccordement. Jusqu'en 2010, elle a été attribuée à 290 projets pour un montant de 109 millions d'euros. Parmi ces projets, se trouvent seulement 4 projets de terminaux ; 42 projets de voies de raccordement sont associées au transport intermodal (place de transbordement). Selon la Cour des comptes autrichienne, le faible nombre de requêtes pour des terminaux exploités par des privés est conditionné par la présence de la subvention aux voies de raccordement, solution privilégiée par les exploitants car elle n'exige pas une garantie de libre-accès pour les tiers.

Le rapport évoque l'existence d'un concept de développement pour les installations de transbordement en Autriche. Celui-ci tient compte de la performance et du besoin d'agrandissement des terminaux, lesquels sont influencés par plusieurs facteurs : le système de production local de l'installation, les fonctions qu'elle remplit, les horaires d'ouverture, les possibilités d'accès, les conditions spatiales et les tendances du marché. Ce concept propose en outre différentes mesures, à court terme pour augmenter les capacités de terminaux comme celui de Wolfurt afin résoudre, entre autres, les problèmes de manque de place pour le stockage des

⁵⁹ Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie OFFT (2010), Rapport annuel, Agence pour la promotion de l'innovation, CTI 2009, Berne.

⁶⁰ Rechnungshof (2012), Bericht des Rechnungshofes, Reihe BUND 2012/5. Wien, Mai 2012.

containers, et à moyen et long terme pour accroître les capacités dans différentes régions, en particulier la Styrie, Salzburg et la Carinthie.

Le rapport indique qu'il existe également un programme d'encouragement de l'innovation destiné uniquement au transport combiné. Celui-ci a pour but de stimuler le transfert des marchandises transportées par la route sur des moyens de transport respectueux de l'environnement à travers l'augmentation de l'efficacité et de la qualité dans le transport intermodal. Les projets visés par ce programme peuvent concerner plusieurs aspects : la mise en place de technologies de transbordement innovantes et de systèmes de technologie de l'information (gestion de flotte ; suivi des expéditions), le développement de matériel de transport (containers ; véhicules à usage spécial ; systèmes de transport autoguidés), la réalisation d'études de faisabilité pour la mise en place de mesures concrètes ou des formations externes (comme, par exemple, des formations portant sur les systèmes informatiques ou des techniques spécifiques dans le domaine de la logistique). La Cour des comptes autrichienne n'émet cependant pas de constat particulier sur ce programme.

En guise de conclusion, le rapport précise que le système d'encouragement pour le transport combiné ne stimule que marginalement la demande et ne garantit donc pas la durabilité du transport de marchandises. La Cour des comptes autrichienne recommande au ministère concerné deux points importants : d'une part, de davantage encourager les projets portant sur de nouvelles technologies et systèmes afin d'augmenter l'efficacité quant au transfert de marchandises de la route vers le rail ou le fleuve ; d'autre part, d'examiner régulièrement la situation des terminaux en Autriche par rapport aux besoins en capacités ainsi que d'adapter les programmes de soutien en conséquence.

5.4 Encouragement de l'innovation : Marco Polo, le programme de soutien au trafic combiné de l'Union européenne

Le programme Marco Polo de l'Union européenne se donne pour objectif de réduire le transport du fret routier et la congestion des routes en stimulant le recours à des modes de transport plus compatibles avec l'environnement (transport ferroviaire, maritime et fluvial)⁶¹. Il apporte un soutien financier aux entreprises qui veulent réaliser des projets de transfert modal, permettant de transférer des marchandises de la route vers des transports durables.

Deux programmes Marco Polo ont jusqu'à ce jour été mis en place. Le premier, Marco Polo I, couvrait la période 2003 – 2006 et était doté d'un budget de 100 millions d'euros. Le deuxième, Marco Polo II, porte sur une période plus longue (2006 – 2013) et dispose d'un budget plus élevé, atteignant 450 millions d'euros. Aujourd'hui, cinq types d'actions peuvent en bénéficier :

- Les actions de transfert modal : projets visant à directement transférer une partie des marchandises de la route à un autre mode de transport (rail, fleuve, maritime).
- Les actions à effet catalyseur : projets innovants et centrés sur la technologie offrant des services encourageant le transfert modal, comme par exemple des systèmes de gestion, de contrôle du fret intégré via GPS, ou des plateformes informatiques communes pour l'interopérabilité entre les modes.

⁶¹ Site internet du programme Marco Polo: http://ec.europa.eu/transport/marcopolo/about/index_en.htm (22.10.2012).

- Les autoroutes de la mer : projets permettant de transférer directement une partie du fret de la route vers le transport maritime.
- Les actions d'évitement de trafic : projets qui introduisent de nouvelles façons d'éviter ou de réduire le fret routier, par exemple en évitant les trajets à vide ou en optimisant la chaîne logistique.
- Les actions d'apprentissage commun : projets visant à renforcer les connaissances et la coopération dans les domaines du transport intermodal et de la logistique.

Le programme Marco Polo II est davantage centré sur des actions innovantes que le premier programme, qui portait essentiellement sur des actions de transfert modal. Ceci est motivé par le fait que les opportunités de réaliser des actions de transfert modal traditionnelles s'épuisent graduellement⁶². Marco Polo II diffère aussi de son prédécesseur parce qu'il finance de nouveaux types d'actions (autoroutes de la mer ; actions d'évitement du trafic).

Les requérants doivent remplir un certain nombre de conditions pour obtenir l'aide financière. Les subventions couvrent une partie des coûts associés au lancement et à l'exploitation d'un projet. Le taux de subventionnement maximal ne doit pas dépasser 35% du coût total de l'action, sauf pour les actions d'apprentissage commun où ce plafond est fixé à 50%. Les subventions durent de deux à cinq ans. Les projets doivent être commercialement viables au moment où le financement public touche à sa fin. Ils doivent aussi concerner des flux de trafic transfrontaliers et être pertinents du point de vue économique et écologique. Les projets de transport voyageurs ainsi que de pure infrastructure, de R&D ou d'études ne sont pas éligibles.

Le programme Marco Polo soutient des projets axés sur les résultats. Des objectifs à atteindre sont fixés, tels que le transfert d'une quantité déterminée de marchandises de la route à un mode de transport plus durable ou la réduction d'un volume précis de trafic routier. Si un projet n'atteint pas ses objectifs, il ne reçoit pas le montant total de la subvention. Les requérants doivent régulièrement fournir des rapports faisant état de l'avancement de leur projet et des résultats par rapport à l'atteinte des objectifs. De plus, au terme de chaque projet, ils doivent soumettre un rapport final comprenant également des conclusions finales.

Pendant la période 2003-2009, le programme Marco Polo a cofinancé 125 projets impliquant plus de 500 entreprises. La majorité d'entre eux ont porté sur des actions de transfert modal. Mais parmi l'ensemble des projets ayant bénéficié du programme, il est intéressant de montrer l'exemple de trois actions à effet catalyseur, soit de projets innovants encourageant le transfert modal :

- Le *Scandinavian Shuttle* : un service ferroviaire quotidien entre la Suède et l'Allemagne via le Danemark a été mis en place, créant ainsi un corridor ferroviaire de fret entre la Scandinavie et la région de la Rhur. Ce projet a permis d'offrir une alternative à l'acheminement de pièces détachées pour l'industrie automobile par camion tout en garantissant un approvisionnement « *just on-time* ». Chaque conteneur ou remorque est doté d'un module de téléphone mobile avec carte GPS qui communique sa position en temps proche du temps réel à un Centre de contrôle de fiabilité ; ce dispositif facilite le suivi des cargaisons. La locomotive du train est équipée pour gérer le passage entre les systèmes danois et suédois d'électricité et de

⁶² European Commission (2004), Ex ante Evaluation, Marco Polo II (2007-2013). Rotterdam, 15 June 2004.

contrôle automatique de la marche (ATC). Ce service ferroviaire est ouvert à tous les opérateurs.

- L' *ItaloExpress* : ce projet concerne l'introduction d'un service intermodal de suivi utilisant ses propres locomotives et wagons entre le nord de l'Allemagne et le nord de l'Italie. Il vise à offrir un changement en termes de fiabilité, ponctualité, flexibilité et une tarification transparente. En outre, il propose la mise en place d'un système de guichet unique pour les transitaires (*one-stop-shop*), réunissant ainsi l'opérateur, la compagnie ferroviaire et l'exploitant de terminal, qui auparavant étaient divisés le long de cet axe (*three-stops-shop*).
- Le système *FGI* : il s'agit d'un système modifiant le design de remorques conçues spécialement pour le transport de plaques de verre (remorques appelées *inloaders*), de façon à ce qu'elles puissent être transférées de la route vers des wagons ferroviaires plats. Ce système a rendu possible le transport intermodal pour le verre. De plus, il a l'avantage de permettre le transport de plus de poids par *inloader*.

Ces trois projets sont présentés comme des réussites par le programme européen. Ils permettent d'illustrer un aspect central de ce programme, qui est de stimuler le développement de partenariats entre les entreprises de différents pays européens. Conçu comme un complément aux programmes nationaux de soutien du transport intermodal, Marco Polo se concentre ainsi uniquement sur les flux de trafic entre les pays européens. La Suisse ne fait pas partie de ce programme et ne peut donc pas en bénéficier pour les liaisons de trafic avec ses pays voisins, ni pour les liaisons qui la transitent.

6 Conclusion

6.1 Réponse aux trois questions

1. Les projets soutenus par l'OFT ont-ils atteint les effets escomptés ? Pourquoi y-a-t-il eu peu de demandes d'investisseurs privés ?

Il est difficile de répondre à la première partie de la question, étant donné qu'il n'existe pas d'objectifs clairs pour le trafic non transalpin. Le soutien à l'investissement pour les installations de transbordement existe depuis 1986. Jusqu'en septembre 2011, 159 requêtes ont été soumises à l'OFT, parmi lesquelles 103 demandes ont été acceptées. Au total, 400 millions de francs ont été engagés par la Confédération pour soutenir ces projets. 92% de ces engagements concernent la construction ou l'extension de terminaux existants. Le terminal de Busto Arsizio-Gallarate situé en Italie du nord a bénéficié à lui seul d'engagements financiers à hauteur de 162 millions de francs, entre 1986 et 2012. C'est la seule installation de très grande capacité soutenue par la Confédération. En Suisse, il n'existe que des installations de petite ou moyenne taille et la plupart d'entre elles ont reçu une aide financière de la Confédération. La majorité des installations servant pour le trafic d'importation et d'exportation sont situées entre Bâle, Zurich et Olten et la plus grande concentration de terminaux se trouve dans la région bâloise. La plus grande installation utilisée par les transporteurs suisses est cependant située en Allemagne, à Weil-am-Rhein. Celle-ci n'a pas été subventionnée par la Confédération.

Pour savoir si les projets ont atteint les effets escomptés, il convient de distinguer entre le trafic transalpin, pour lequel il existe des objectifs en termes de transfert de la route au rail, et le trafic non transalpin, pour lequel aucun objectif clair n'a été défini jusqu'à présent. Au niveau transalpin, la réalisation du terminal de Busto Arsizio-Gallarate offre une capacité de 900'000 EVP par an et son taux d'utilisation avoisine les 80%. Concernant le trafic non transalpin, en l'absence d'objectif, il devient hasardeux de savoir si un quelconque effet a été atteint. Certes des capacités supplémentaires de transbordement ont été créées au fil des années. Mais elles peuvent aussi bien s'inscrire dans la promotion générale du transport ferroviaire avec la modernisation d'installations, la politique de transfert de la route au rail, la simple prise en compte de la croissance des échanges commerciaux ou le fait d'éviter que des marchandises transportées par le rail ne s'en détournent au profit de la route. Ainsi, pour autant qu'un requérant fournisse toutes les informations requises, il a pu recevoir une voire plusieurs aides de la part de la Confédération pour la même installation depuis 1986.

Certes l'OFT a affiné ses critères en 2010 et examine les requêtes de manière plus approfondie depuis lors. Mais les infrastructures soutenues auparavant font désormais partie du paysage et plusieurs parmi elles devraient être pleinement productives et rentables. De plus, les requérants se réfèrent souvent à des projets existants pour développer leur dossier et estiment avoir un « droit » au taux maximal de subvention. Parmi les critères, l'OFT attache une importance particulière au trafic transalpin. De ce fait, de nombreux requérants vont s'évertuer à démontrer qu'ils comptent développer des liaisons vers le sud des Alpes. Souvent, les liaisons envisagées ne verront pas le jour. Le critère du libre-accès est ambigu dans la mesure où l'OFT fait confiance aux indications du requérant et n'agit qu'en cas de plainte, ce qui n'est encore jamais survenu. L'OFT estime de surcroît que la qualité des informations fournies (perspective de développement des liaisons, partenariats envisagés, compte prévisionnel d'exploitation,...) est de la responsabilité du

requérant. De même l'OFT se prononce de manière limitée sur la configuration technique et le modèle d'affaires, d'autant plus qu'il n'a pas déterminé de standards sur lesquels il pourrait se baser lors de l'évaluation des requêtes.

La simple activité de transbordement génère très peu de marge et seuls des exploitants offrant d'autres prestations, également actifs à d'autres niveaux de la chaîne du transport combiné (intégration verticale des activités) ou présents sur des marchés de niche, peuvent dégager un bénéfice. Plusieurs installations ont été soutenues pour des raisons « politiques » le plus souvent liées à des contextes locaux, alors qu'elles ne l'auraient pas été en raisonnant en termes purement d'investissement financier. Etant donné l'absence de stratégie, le développement des terminaux s'est fait au cas par cas, plutôt orienté sur des besoins de politique régionale que des besoins logistiques. Le paysage des terminaux est ainsi composé d'installations de taille petite et moyenne, peu coordonnées, orientées sur des marchés spécifiques. Plusieurs ont un faible niveau de productivité et l'ensemble du système ne concourt pas à renforcer l'attractivité du transport combiné.

Parmi les requêtes déposées, 48 ont été suspendues. Dans la quasi-totalité des cas, le requérant a interrompu la démarche et n'a pas fourni les informations complémentaires demandées par l'OFT. Plus généralement, l'OFT a reçu moins de demandes qu'espéré. Le CDF a identifié différents facteurs d'explication. Tout d'abord, la taille du marché est petite et le nombre d'acteurs potentiellement intéressés par l'exploitation d'un terminal est limité. De plus le paysage des sociétés actives dans le transport combiné suisse et européen évolue avec la disparition de certains acteurs, l'émergence de nouveaux, le rachat ou la fusion de sociétés, rendant difficile le développement de partenariats sur le long terme. A cela s'ajoute la présence en Suisse d'un acteur dominant pour le transport ferroviaire de marchandises, CFF Cargo, dont la stratégie pour le transport combiné a plusieurs fois changé ces dernières années, générant des incertitudes pour les partenaires et clients. L'exploitation d'un terminal présente des risques alors que les coûts d'investissement sont élevés. Il est souvent difficile de trouver des partenaires acceptant de s'engager afin de proposer une offre attractive. Il existe également le risque que la demande ne soit pas suffisante. Les marges sont faibles, en particulier pour des installations de petite et moyenne taille. De la conception à la mise en service d'un terminal, cela nécessite plusieurs années et il faut compter avec des retards possibles dus à des éventuelles oppositions lors des mises à l'enquête publique. Par ailleurs il peut s'avérer difficile de trouver des sites à proximité des centres logistiques. Pour les terminaux situés à l'étranger, les requérants peuvent éprouver des difficultés à fournir les garanties nécessaires.

2. Qui définit les besoins généraux, quel est le rôle de l'Etat et sur quelles bases ont été déterminés les besoins financiers ?

Jusqu'à présent, l'OFT a adopté une position en retrait par rapport à la définition des besoins, estimant ne pas avoir les bases légales nécessaires. Il considère que les acteurs privés sont les mieux à même de définir les besoins en termes de capacité de transbordement. De même, en termes d'aménagement du territoire, l'office ne s'engage pas pour le motif qu'il s'agit en premier lieu d'une compétence cantonale. Par conséquent, l'OFT n'a pas développé un concept pour l'implantation des terminaux et la détermination de priorités, comme le proposaient les résultats du Programme national de recherche n°41 publiés en 2001. Par ailleurs, l'OFT n'a pas défini de

standards sur la configuration technique des terminaux ou encore sur les modèles d'affaires des exploitants des terminaux. Les connaissances et le savoir-faire sur les terminaux s'est développé parmi des acteurs externes, en particulier des bureaux d'ingénieurs, instituts universitaires ou encore CFF Cargo. Si CFF Cargo est un acteur dominant en Suisse, sa stratégie pour le transport combiné a constamment changé ces dix dernières années, entraînant des incertitudes pour les autres acteurs de la branche.

Etant donné que des objectifs n'ont pas été définis pour le trafic non transalpin, il est difficile de déterminer des critères et de savoir ce que la Confédération doit chercher à atteindre : encouragement du transport ferroviaire de marchandises, transfert de la route au rail, promotion régionale, soutien aux entreprises logistiques, simple absorption de la croissance et maintien de la part de marché du rail, promotion du transbordement selon qu'il s'agisse d'un container, d'une caisse-mobile ou d'un semi-remorque. S'il existe de nombreuses études sur le transport combiné et les perspectives de développement, elles se concentrent le plus souvent sur des aspects spécifiques et peinent à offrir une vision globale incluant les flux de trafic actuels et futurs, la perspective logistique, la vision de l'aménagement du territoire ou encore les facteurs macro-économiques liés aux perspectives de croissance. Le manque de données et leur faible qualité pour le transport de marchandises est un problème récurrent déjà soulevé lors de la publication des résultats du PNR 41. Concernant les terminaux, le CDF a constaté qu'il est souvent difficile de connaître leurs capacités précises sur la base des informations de l'OFT. En effet, il n'est pas toujours clair si les données portent sur la capacité technique de l'installation ou sur la capacité effectivement utilisée.

Il existe également le risque que d'autres acteurs développent des concepts ou acquièrent une part importante des connaissances, marginalisant ainsi l'OFT. Tel est le cas, par exemple, de CFF Cargo qui a développé un concept au niveau national articulé autour des deux projets de terminaux (Bâle Nord et Limmattal), sous-entendant que les terminaux existants doivent s'intégrer dans cette stratégie et devenir des installations complémentaires avec des fonctions régionales. Par ailleurs, s'agissant de la définition des besoins et de standards, l'OFT a implicitement délégué ses compétences à des bureaux privés et des acteurs externes à l'administration fédérale, qui ont ainsi pu développer leurs connaissances et les mettre à profit notamment lors la constitution de requêtes pour demander un subside.

S'agissant des besoins financiers, le programme pluriannuel actuel, pour la période 2009-2013, met à disposition environ 42 millions de francs par an. Si ce crédit existe depuis 1986, le CDF n'a pas retrouvé les bases déterminant le niveau des besoins financiers. De plus le crédit à disposition a été en général supérieur aux moyens effectivement utilisés ces dix dernières années.

**3. Le mode de soutien financier est-il adéquat pour atteindre les objectifs fixés ?
L'encouragement des terminaux offre-t-il les conditions-cadres afin d'augmenter la productivité et d'améliorer la qualité du trafic combiné ?**

Certes, quasiment aucun terminal n'a été réalisé ces dernières années sans soutien public. Les coûts d'investissement et les coûts d'exploitation sont élevés, surtout pour des installations de taille moyenne. Par ailleurs, du fait des marges faibles, seules des installations offrant d'autres prestations ou proposant une offre sur un marché de niche permettent à leur exploitant de dégager une certaine rentabilité. Sur la seule activité de transbordement, seule une massification des flux

permet aux installations d'avoir un seuil de productivité et de rentabilité suffisant pour développer une offre durable. A cela s'ajoute une bonne configuration technique de l'installation et un modèle d'affaires réaliste développé avec des partenaires sur le long terme.

Sur ce point également, étant donné qu'il s'agit d'une mesure sans objectif, tout du moins pour le trafic non transalpin, l'adéquation du mode de financement est difficile à démontrer. Le CDF estime cependant que cette aide n'a pas permis d'augmenter significativement la productivité du trafic combiné, surtout à court et moyen terme, alors que l'aide est conçue comme une aide au départ (selon le principe de l'*Anschubfinanzierung*). Suivant cette logique, cette forme de soutien devait du reste prendre fin en 2014.

L'OFT considère que les risques sont de nature entrepreneuriale et, à ce titre, supportés exclusivement par l'investisseur privé. Le CDF est cependant d'avis que la Confédération supporte également des risques, en particulier si l'offre en matière de transport combiné y inclut le transbordement n'est pas attractive et durable pour les partenaires et clients. Or si l'offre n'est pas attractive, la tentation sera forte pour les clients de se détourner du rail pour privilégier le transport routier. De plus, la faible productivité et faible rentabilité d'une installation, l'existence d'une concurrence entre les sites, le faible engagement des partenaires sont autant de risques qui ont des répercussions sur l'ensemble du système, et partant de là sur la Confédération. Ce risque touche d'autant plus la Confédération lorsqu'elle soutient des projets à hauteur de 80%. Il existe de surcroît des risques financiers si l'exploitant se retrouve confronté à des difficultés financières, notamment en période de basse conjoncture, et ne peut plus honorer le remboursement de ses prêts.

Au niveau national, les distances sont courtes et il est d'autant plus difficile de développer une offre de transport combiné rentable. En pratique, la distribution fine des containers est le plus souvent intégrée dans le système conventionnel de transport de marchandises de CFF Cargo, selon le système Swiss Split. Ceci génère une durée plus longue de livraison, voire des coûts supplémentaires, surtout en comparaison avec une livraison directe par la route depuis la région bâloise, par exemple. Si les voies de raccordement ne sont pas perçues comme une solution permettant d'accroître la productivité du transport ferroviaire de marchandises, il existe néanmoins une certaine complémentarité avec le transport combiné. En effet, les installations de transbordement de petite taille sont le plus souvent situées sur des voies de raccordement et servent principalement une seule entreprise. Les requérants peuvent à la fois recevoir une subvention pour une voie de raccordement, puis une autre pour une installation de transbordement. Les conditions d'octroi et les critères sont différents, ce qui n'est pas logique pour des infrastructures remplissant des fonctions similaires : d'une part les modalités de financement sont différentes, d'autre part les voies de raccordement sont considérées comme une infrastructure à usage privé, alors que les installations de transbordement doivent garantir un accès public.

Il n'existe pas véritablement d'incitations pour encourager les meilleurs projets du point de vue de la durabilité et de l'attractivité de l'offre de transport combiné. L'établissement d'un compte prévisionnel indiquant que l'installation ne sera que rentable, dans le meilleur des cas, dix ans après sa mise en service ne favorise pas le développement de solutions novatrices durant ce laps de temps. Si l'innovation est un critère d'évaluation des requêtes, elle ne figure pas comme une condition d'octroi. L'OFT estime là aussi que les acteurs privés sont les mieux à même de juger quelles sont les innovations intéressantes à développer et veut intervenir aussi peu que possible dans ce domaine. Au niveau du matériel roulant, CFF Cargo reçoit un mandat de l'OFT pour

développer de nouvelles technologies, mais avec peu de résultats jusqu'à présent. Le CDF estime que l'innovation ne concerne pas seulement le domaine du matériel roulant, mais également d'autres aspects comme l'automatisation des installations de transbordement, la mise en réseau des informations ou encore les processus logistiques. En effet, l'utilisation durable du transport combiné suppose aussi que les entreprises envoyant ou réceptionnant des produits adaptent leurs processus logistiques. Par ailleurs, la Confédération offre d'autres formes de soutien à l'innovation, très peu exploitées, que ce soit au niveau du transport que de la logistique. La CTI permet par exemple à une entreprise de développer des nouveaux processus en collaboration avec des hautes écoles. Elle s'est du reste inquiétée du très faible nombre de requêtes déposées dans le domaine des processus logistiques et du transport, au cours de ces dernières années. L'exemple de RailCare montre qu'il est possible de développer un concept innovant de transport combiné, même au niveau national. Ce concept ne se limite pas au seul aspect du transbordement, mais porte sur l'ensemble de l'organisation du transport combiné de la prise en charge d'une caisse-mobilité jusqu'à la livraison au client final. Il reste à savoir s'il est viable sur la durée.

6.2 Etat des discussions sur l'avenir du transport ferroviaire des marchandises

La motion 10.3881 intitulée « avenir du transport ferroviaire de marchandises sur tout le territoire » demande au Conseil fédéral de développer une stratégie globale visant à encourager le transport ferroviaire de marchandises en Suisse. Elle propose de regrouper les différentes formes d'encouragement existantes en leur donnant plus de cohérence. Le Conseil fédéral a accepté la motion et souhaite avoir une répartition modale (rail / route) en fonction des avantages comparatifs de chacun des modes de transport, tout en cherchant à développer des mesures permettant de maintenir, voire d'augmenter la part du rail dans le transport de marchandises. Dans ce cadre, l'OFT prépare différentes variantes et options en vue d'élaborer une stratégie, en consultant les milieux intéressés. Le développement d'une stratégie pour le transport ferroviaire de marchandises inclut une réflexion sur le transport combiné, les installations de transbordement et les modalités d'encouragement. C'est en outre l'occasion de développer des priorités, voire de fixer des objectifs et de coordonner les mesures existantes et prévues. Sur mandat du Conseil fédéral, l'OFT axe son travail autour de cinq thèmes principaux :

- La définition d'objectifs pour l'ensemble du transport ferroviaire de marchandises sur le territoire suisse compte tenu des capacités du réseau.
- L'organisation du transport ferroviaire de marchandises, compte tenu de la libéralisation du marché, du positionnement de CFF Cargo sur ce marché et des conditions d'accès à l'infrastructure.
- La garantie de l'accessibilité à l'infrastructure ferroviaire, en particulier la disponibilité des sillons à moyen et long terme.
- Les modalités d'encouragement financier de la Confédération sur la base d'un inventaire des instruments existants et de variantes envisagées pour le futur.
- La définition de besoins et d'objectifs (*Zielbilder*) pour des infrastructures spécifiques qui ne sont pas intégrées dans l'infrastructure ferroviaire public ; il s'agit de gares ou d'installations de triage au niveau régional, d'installations de transbordement pour le transport combiné et

des voies de raccordement. Sur cette base doivent être précisés les critères et les conditions afin que la Confédération soutienne les installations appropriées.

Parallèlement à ces travaux, l'OFT a donné en 2011 un mandat à l'Institut IVT et au bureau Infras pour examiner les projets de terminaux de CFF Cargo à Bâle Nord et Limmattal. Ce mandat a pour objectif de fournir une expertise (*second opinion*) à l'OFT concernant la fonctionnalité, les capacités, la configuration et les conséquences de ces deux projets au niveau du trafic ainsi que pour les autres acteurs. Afin d'apprécier l'évolution des besoins, l'étude se base sur les statistiques de l'OFS, de l'ARE et sur les perspectives de croissance économique publiées par le SECO (évolution de la demande due à la croissance démographique et à l'accroissement des échanges commerciaux), indépendamment des crises conjoncturelles actuelles et de leur possible conséquence sur les échanges commerciaux. Sur cette base un accroissement des échanges de 34% est attendu entre 2010 et 2020, puis de 12% à l'horizon 2030. Dans la perspective la plus optimiste les besoins supplémentaires ont été estimés à 145'000 EVP à l'horizon 2020, puis à 156'000 EVP à l'horizon 2030 pour le transbordement depuis les péniches. De même, les besoins supplémentaires de transbordement depuis le rail ont été estimés à 437'000 EVP (horizon 2020) puis 577'000 EVP (horizon 2030). Ceci sous-entend une augmentation des parts de marché pour le trafic combiné. Selon cette approche, l'étude arrive à la conclusion qu'il existe un réel besoin justifiant les deux projets. Si les perspectives de développement du trafic se basent nécessairement sur des hypothèses plus ou moins optimistes, il n'est pas forcément compréhensible de se baser sur l'hypothèse la plus forte en termes de croissance. Le CDF estime de plus que l'analyse des besoins supplémentaires n'est pas totalement fiable étant donné que l'appréciation de la situation actuelle se base sur des données imprécises. Il n'est en effet pas toujours possible de connaître avec exactitude les données actuelles, autrement dit de distinguer entre la capacité théorique de l'installation et la capacité effectivement utilisée par celle-ci.

L'étude estime cependant que les projets de CFF Cargo ont des conséquences sur les terminaux existants, en particulier sur ceux actifs dans les trafics d'importation et d'exportation. Ces derniers sont relégués comme installation d'appoint ou servant de relais régionaux pour les futurs terminaux de CFF Cargo. A priori les projets de CFF Cargo visent avant tout le segment des containers maritimes et ne concernent pas en priorité les caisses-mobiles, semi-remorques ni même la gestion des containers vides. Selon la configuration technique retenue, il ne serait pas possible de transborder des semi-remorques à Limmattal compte tenu du manque d'espace disponible pour les stocker. Le terminal de Bâle nord ayant une fonction trimodale, il est conçu pour transborder les containers maritimes empilables mais pas pour les autres types d'unité de transport intermodal. Cette conception a des conséquences importantes car elle exclut d'office un potentiel en matière de politique de transfert. L'étude émet de sérieux doutes sur le transbordement des containers à Bâle des péniches sur des trains, puis leur acheminement vers Limmattal, avant d'être ensuite redistribués vers le destinataire final. Ce concept semble en effet peu attractif, surtout si on compare avec la situation actuelle. De plus, des questions se posent sur la configuration de l'installation prévue à Bâle, notamment l'accessibilité au fleuve. L'étude recommande de réaliser les projets par étape, en commençant par l'un des deux terminaux. Il est indiqué que si le projet de Bâle est réalisé en premier, il est peu sûr de pouvoir réorienter les trafics ferroviaires vers Limmattal dans un deuxième temps.

L'étude ne se prononce en revanche pas sur le modèle d'affaires, ni sur les formes d'exploitation retenues (exploitation par CFF Cargo, services annexes, location de l'installation, partenariats

envisagés), mais fait une estimation du trafic ferroviaire, fluvial et routier (nombre de trains, péniches et camions par jour), en fonction des paramètres définis par CFF Cargo (selon la répartition modale envisagée) et des besoins estimés. Le rapport indique également qu'il est particulièrement difficile d'estimer les perspectives de relations ferroviaires transalpines en transport combiné avec l'Italie dans le cadre du trafic d'importation et d'exportation. De plus les projections sur le système Swiss Split à partir de Limmattal doivent être évaluées avec une très grande prudence et il n'y a aucune garantie que l'offre de CFF Cargo centralisée sur Limmattal, avec une redistribution des containers vers des terminaux régionaux et une intégration dans le trafic conventionnel de CFF Cargo, soit attractive pour les clients et plus performante que le système actuel. En outre, le rapport n'aborde que marginalement la question de la complémentarité avec le terminal DUSS de Weil-am-Rhein (Allemagne), se contentant de souligner que les unités transbordées sont ensuite acheminées par la route jusqu'à leur destination finale en Suisse. Aucune mention n'est faite du terminal d'Ottmarsheim (France), à proximité de la région bâloise. De même ne figure dans le rapport que très peu d'informations sur le terminal de Wolfurt (Autriche) situé à proximité de la Suisse orientale et dont l'agrandissement programmé est considéré comme une priorité en Autriche.

7 Recommandations

7.1 L'esprit de nos recommandations

Etant donné qu'il existe actuellement une réflexion sur l'avenir du transport ferroviaire de marchandises, le moment est tout à fait opportun pour améliorer la situation dans le domaine des terminaux utilisés pour le transport combiné. Il s'agit également de réfléchir sur le rôle de la Confédération et de préciser les objectifs pour le soutien à une infrastructure qui demeure difficilement réalisable sans une aide publique. Les résultats de l'évaluation ont montré un besoin de coordination et d'une plus grande cohérence des projets soutenus dans la durée. Le CDF est d'avis que le rôle de la Confédération doit être renforcé, tout du moins dans l'objectif de rendre le système plus attractif, tout en gardant le principe d'une aide au départ (*Anschubfinanzierung*).

Le CDF formule des recommandations à quatre niveaux différents : la première, d'ordre stratégique, porte sur l'ensemble du système et vise à rendre la Confédération plus proactive dans la définition des besoins et le pilotage des mesures. La deuxième et la troisième concernent l'examen des projets spécifiques. La quatrième recommandation a pour but de mieux définir les conditions financières et la cinquième vise à encourager l'innovation en coordonnant davantage les différents moyens offerts par la Confédération.

7.2 Cinq recommandations

Recommandation 1

Le Contrôle fédéral des finances recommande à l'Office fédéral des transports en collaboration avec l'Office fédéral du développement territorial de développer un plan d'action fixant des objectifs et des priorités pour le développement des installations et places de transbordement utiles à la promotion du transport combiné pour la Suisse.

Jusqu'à présent, l'OFT a adopté une position très en retrait par rapport à la définition des besoins. La Confédération doit jouer un rôle plus actif et l'Office fédéral du développement territorial doit être associé à la réflexion. Il ne s'agit pas de planifier un réseau de terminaux, mais de fixer des priorités et des objectifs en jouant un rôle de coordination. Finalement le but est de donner plus de cohérence au système et de rendre l'offre de transport combiné plus attractive pour le trafic non transalpin, y compris sur le long terme. Cela suppose de penser davantage en réseau et non pas de considérer les sites individuellement. Il est nécessaire de mieux coordonner l'offre existante, y compris celle offerte par les installations situées à proximité de la frontière. Des priorités doivent être fixées selon les types de trafic et en fonction du type d'unité intermodale. Une vision stratégique doit être développée, selon ce que la Confédération fixe comme objectifs : promotion du transport ferroviaire tout en conservant la part modale existante, promotion du transfert de la route au rail, modernisation des installations ferroviaires, etc. La Confédération devrait également se prononcer sur une orientation allant soit vers une massification (grandes installations de transbordement, mais peu nombreuses) soit vers une dispersion (plus d'installations de taille moyenne). Il s'agit en outre de trouver une complémentarité entre intérêts économiques et intérêts régionaux, en incluant la perspective de l'aménagement du territoire. Le CDF est d'avis que les besoins et perspectives logistiques doivent être inclus et qu'une réflexion doit être menée sur la répartition des activités logistiques et de transport en Suisse (développement de pôles logistiques). La définition d'un plan d'action permet ensuite de mieux cibler les mesures, étant donné que des objectifs sont fixés. Grâce à ce plan d'action, l'OFT aura ensuite plus de facilité à déterminer le

type d'installations à soutenir, tout du moins à fixer des critères. Il est ensuite plus facile de suivre l'évolution sur la base du degré d'atteinte des objectifs. Un tel plan d'action devrait ensuite être adapté régulièrement afin de tenir compte de l'évolution de la demande.

Recommandation 2

Le Contrôle fédéral des finances recommande à l'Office fédéral des transports de définir des critères sur la performance et la productivité des installations de transbordement utilisées pour le transport combiné. Ces standards doivent servir de base à l'OFT lors de l'examen d'une requête puis lors du suivi des projets une fois l'installation mise en service.

Cette recommandation concerne avant tout l'examen de projets spécifiques. La définition et l'adoption de standards doit se faire en fonction de la taille de l'installation et doit porter sur la **configuration technique** (*layout*), l'**emplacement** (accessibilité ; proximité de centres logistiques) et le **modèle d'affaires** (*business plan*). Pour aboutir à un système performant et accroître la compétitivité du transport combiné, il faut que chacune des places de transbordement soit en mesure de proposer une offre attractive pour des clients potentiels. Plus un projet s'éloigne des standards définis par l'OFT, plus il présente des risques. Ces standards servent aussi à expliquer à un requérant pourquoi, le cas échéant, il ne reçoit pas le niveau de subventions espéré. L'OFT peut se baser sur les standards existants, notamment ceux développés par l'association de normalisation VSS. Le CDF estime positif le fait que l'OFT soit désormais présent dans le comité technique spécialisé sur les installations de transbordement de l'association de normalisation. Il est d'autant plus important de définir des critères de performance que le soutien financier de la Confédération est conçu comme une aide au départ. Cette recommandation s'inscrit également dans la suite logique de la précédente. En effet, une fois les objectifs et les priorités définis, l'existence de standards permet à l'OFT de concrétiser les critères permettant d'atteindre les objectifs. Ceci devrait également permettre de limiter le risque pour la Confédération de s'engager dans des projets qui ont de faibles perspectives de développement. Cette mesure devrait inciter l'OFT à examiner plus en profondeur les informations fournies par le requérant, y compris sur le plan technique, ainsi que la solidité du modèle d'affaires proposé. L'OFT doit aussi améliorer son système de benchmark utilisé lors de l'examen des requêtes.

Recommandation 3

Lors du processus d'examen d'une requête, le Contrôle fédéral des finances recommande à l'Office fédéral des transports d'introduire une phase préliminaire formelle, correspondant à un pré-examen.

Cette phase préliminaire a pour but de donner une première indication au requérant sur la recevabilité de son projet. En effet, lors d'un pré-examen, l'OFT pourrait indiquer au requérant si son projet correspond aux objectifs et critères fixés par la Confédération. Sur la base de ces informations, le requérant pourrait alors décider de se lancer dans la phase de constitution du dossier et lancer toutes les études techniques nécessaires, parfois coûteuses. Une telle démarche éviterait, le cas échéant, à un requérant de mener des analyses techniques et des études de marché s'il sait qu'il a peu de chance de recevoir la contribution fédérale escomptée. L'OFT disposerait ainsi d'une démarche en 2 phases : 1) pré-examen ; 2) examen approfondi de la requête.

Recommandation 4

Sur le plan financier, le Contrôle fédéral des finances recommande à l'Office fédéral des transports de prendre les mesures suivantes :

- a) réduire le crédit à disposition ;**
- b) réduire le taux maximal de subvention fédérale (de 80% à maximum 60%), en n'octroyant que des contributions à fonds perdu ;**
- c) unifier les règles et les critères de subventionnement entre les voies de raccordement et les places de transbordement (petits et mini terminaux) ;**
- d) demander une contribution cantonale lorsque l'installation a une importance régionale.**

Etant donné que le crédit à disposition a rarement été utilisé dans son intégralité, le CDF propose de le réduire. Il n'est en effet pas logique que le solde du crédit puisse être utilisé à d'autres fins, pour d'autres mesures ou projets de l'OFT.

La révision du taux maximal de subventionnement à la baisse a pour but de réduire les risques encourus par la Confédération. En contrepartie, le CDF suggère de ne verser que des contributions à fonds perdu, limitant ainsi la charge administrative à la fois pour le requérant et pour l'OFT. Cependant, le requérant devrait être en mesure de fournir un rapport final montrant dans quelle mesure les objectifs annoncés ont été atteints, par exemple cinq ans après la mise en service. Ce rapport devrait inclure des informations sur la réussite du modèle d'affaires, la mise en place de partenariats et le développement des relations.

L'unification des règles et critères entre les petites installations de transbordement et les voies de raccordement répond à un souci d'harmonisation. En effet, ces petites installations sont le plus souvent situées sur une voie de raccordement. De plus, les deux types d'infrastructures s'adressent au même type d'entreprise. Il n'est dès lors pas compréhensible que le taux de subventionnement et les critères d'octroi soient différents (en particulier le fait qu'une voie de raccordement soit d'usage privé, alors qu'une installation de transbordement doit garantir un libre-accès).

Lorsqu'un projet de terminal revêt une importance régionale (plan d'aménagement cantonal), mais qu'il ne correspond pas aux priorités définies par la Confédération, une participation cantonale pourrait être suggérée, sans toutefois devenir contraignante.

Recommandation 5

Le Contrôle fédéral des finances recommande à l'Office fédéral des transports de coordonner ses activités avec les autres organes de la Confédération actifs dans le domaine de la promotion de l'innovation, en particulier la Commission pour la technologie et l'innovation (CTI).

La promotion de l'innovation est un élément important en vue d'accroître la performance et la rentabilité des terminaux et, au-delà, de l'ensemble de la chaîne du transport combiné. Le CDF est d'avis que les innovations techniques ne sont pas seulement liées au matériel roulant. Or il existe d'autres instances de la Confédération, en premier lieu la Commission pour la technologie et l'innovation (CTI), capables de soutenir des projets de recherche et développement proposés par le secteur privé en partenariat avec des hautes écoles. Ceci concerne non seulement les aspects

liés au transport, mais aussi l'ensemble du processus logistique. L'OFT peut jouer un rôle d'impulsion en coopérant avec la CTI afin de définir des orientations de recherche et en promouvant les activités de la CTI auprès des acteurs de la branche. L'OFT peut également inciter les autres acteurs de la recherche (chaire logistique de l'Université de Saint-Gall ; chaire logistique de l'EPFZ ; HES ;...) à développer des projets visant à promouvoir des solutions novatrices. L'OFT peut en outre proposer de nouveaux axes ou projets de recherche dans le cadre des programmes du DETEC, gérés par l'OFROU (fonds de recherche de l'OFROU). Le concept de recherche « Transport et mobilité » 2013-2016 du DETEC adopté en février 2012 fait état des orientations retenues et des interfaces existantes avec les hautes écoles. Cependant, il n'apparaît pas que l'OFT ait fait jusqu'à présent des propositions concrètes dans le domaine du transport intermodal ou de la logistique des transports. Et l'interface avec la CTI est certes mentionnée, mais simplement pour préciser qu'il existe peu d'échanges. Le CDF estime qu'il existe un potentiel en matière de soutien à l'innovation que l'OFT doit davantage exploiter.

ANNEXE 2 : BASES LÉGALES ET BIBLIOGRAPHIE

Bases légales

RS 725.116.2 – Loi fédérale du 22 mars 1985 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et de la redevance autoroutière (LUMin).

RS 740.1 – Loi fédérale du 19 décembre 2008 sur le transfert de la route au rail du transport lourd de marchandises à travers les Alpes (Loi sur le transfert du transport de marchandises, LTTM).

RS 742.41 – Loi fédérale du 19 décembre 2008 sur le transport de marchandises par des entreprises de chemin de fer, de transport à câbles ou de navigation (Loi sur le transport de marchandises, LTM).

RS 740.12 – Ordonnance du 4 novembre 2009 sur la promotion du transport ferroviaire de marchandises (OPTMa).

RS 742.149 – Ordonnance du 29 juin 1988 sur la promotion du trafic combiné et du transport de véhicules à moteur accompagnés.

Convention sur les prestations entre la Confédération suisse et la société anonyme des Chemins de fer fédéraux pour les années 2011 et 2012.

Message du Conseil fédéral

Conseil fédéral, 07.047 – Message du 8 juin 2007 sur le projet de législation concernant le transport de marchandises, FF 2007 4147.

Conseil fédéral, 99.028 – Message du 23 juin 1999 relatif à l'approbation des accords sectoriels entre la Suisse et la CE, FF 1999 5440.

Interventions parlementaires

11.3284 – Motion du conseiller national Hutter Markus. Terminaux du trafic combiné. Action de la Confédération. Déposée le 18.03.2011.

10.3881 – Motion de la Commission de transports et des télécommunications CE. Avenir du transport ferroviaire de marchandises sur tout le territoire. Déposée le 14.10.2010.

09.3929 – Motion du conseiller national Girod Bastien. Assurer l'avenir du fret ferroviaire. Déposée le 25.09.2009.

09.3964 – Motion du conseiller aux Etats Lombardi Filippo. Assurer l'avenir du fret ferroviaire. Déposée le 29.09.2009.

10.4005 – Interpellation de la conseillère nationale Lachenmeier-Thüring Anita. Trafic de marchandises sur l'axe nord-sud. Capacités ferroviaires nécessaires d'ici 2020. Déposée le 15.12.2010.



09.3649 – Interpellation du conseiller national von Rotz Christoph. Encouragement du transport ferroviaire de marchandises ne transitant pas par les Alpes. Indemnisation plutôt qu'investissements ? Déposée le 12.06.2009.

06.3118 – Interpellation du conseiller national Salvi Pierre. CFF Cargo. Prestations de qualité. Déposée le 23.03.2006.

06.3785 – Interpellation du conseiller national Müller Geri. Projet de terminal Limmattal. Déposée le 19.12.2006.

01.3750 – Interpellation du conseiller national Bezzola Duri. Gothard. Corridor de ferroutage pour les poids lourds ayant une hauteur aux angles pouvant aller jusqu'à 4 mètres. Déposée le 13.12.2001.

01.3229 – Interpellation de la conseillère nationale Leutenegger Oberholzer Susanne. Chantier "Euro-Hub Basel SBB" de Bâle-Muttenz. Conséquences sur le plan des immissions sonores et de la sécurité. Déposée le 07.05.2001.

09.5134 – Question du conseiller national Schenk Simon. CFF Cargo. Quel emploi pour les indemnités à venir ? Déposée le 16.03.2009.

09.5404 – Question de la conseillère nationale Rickli Natalie Simone. Gateway Limmattal. Un redimensionnement est-il envisageable ? Déposée le 22.09.2009.

Bibliographie

Agence pour la promotion de l'innovation (2010), Rapport annuel, CTI 2009. Berne, juillet 2010.

Büro Vatter und Synergo (2009), Evaluation Verlagerungspolitik / Güterverkehr. Bern.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2010), Aktionsplan Güterverkehr und Logistik – Logistikinitiative für Deutschland. Berlin, Stand: November 2010.

Contrôle fédéral des finances (2008), CFF Cargo – Instruments de pilotage en matière de gestion et reporting – Subventions du trafic marchandises. Berne, 10/2008.

Commissariat général au développement durable (2011). Optimisation de la localisation des terminaux de transport combiné. Collection Etudes & documents, n° 38. France, mars 2011.

Commission européenne (2006), Pour une Europe en mouvement – Mobilité durable pour notre continent – Examen à mi-parcours du livre blanc sur les transports publié en 2001, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, 22 juin 2006, COM / 2006 / 0314.

Commission européenne (2001), Livre blanc – La politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix, 12 septembre 2001, COM / 2001 / 0370.

Conseil national de l'évaluation (2003), Evaluation des politiques publiques en faveur du transport combiné rail – route. Rapport réalisé par TN Sofres Consulting. Paris, Commissariat général au Plan, décembre 2003.

DETEC (2010), L'avenir des réseaux d'infrastructure nationaux en Suisse. Rapport du Conseil fédéral du 17 septembre 2010.

DETEC (2009), Rapport sur le transfert du trafic de novembre 2009 (rapport sur le transfert janvier 2007 – juin 2009), Rapport du Conseil fédéral aux commissions parlementaires.

DETEC (1999), La loi sur le transfert du trafic et les mesures d'accompagnement (transport terrestre), Communiqué de presse, 28 avril 1999.

Economic Commission for Europe UN/ECE (2001), Terminologie en transports combinés, United Nations, New York and Geneva, 2001.

Ecoplan (2007), Betriebs- und Investitionskostenvergleich der RoLa, Stand 2007. Aktualisierung der Ecoplan-Studie aus dem Jahre 2003. Schlussbericht, 9. März 2007.

Ecoplan (2006), Kannibalisierungseffekt WLK – UKV. Schlussbericht, 6. Juni 2006.

Ecoplan, Kurt Moll (2011), Teilprojekt G. Zielsystem im Güterverkehr, Forschungspaket UVEK/ASTRA Strategien zum wesensgerechten Einsatz der Verkehrsmittel im Güterverkehr der Schweiz, 25. November 2011.

European Commission (2004), Ex ante Evaluation, Marco Polo II (2007-2013). Rotterdam, 15 June 2004.

Huschebeck M. (PTV AG) (2007), Promotion strategy, WP6, Promoting Innovative Intermodal Freight Transport (PROMIT), November 2007.

InHoTra (2002), Bericht D3. Report on Common Methodology about the assessment for horizontal transshipment technologies.

Infras und Institut für Verkehrsplanung und Transportsysteme (IVT) / ETH Zürich (2012), Grossterminalstudie. Beurteilung der Terminalprojekte Gateway Limmattal und Basel-Nord. Bern, 07. Mai 2012.

Infras, Rapp Trans, Kurt Moll (2011), Teilprojekt D. Regulierung des Güterverkehrs - Auswirkungen auf die Transportwirtschaft (Entwurf), Forschungspaket UVEK/ASTRA Strategien zum wesensgerechten Einsatz der Verkehrsmittel im Güterverkehr der Schweiz, Juni 2011.

Interface und RappTrans (2006), Evaluation Bestellverfahren im kombinierten Verkehr. Schlussbericht, Luzern / Zürich.

IMPULSE (1997). IMPULSE-Project. Operating Forms for Network Modes. Deliverable D4, Brussels.

KombiConsult and K+P Transport Consultants (2010), Trends und Innovationen im unbegleiteten Kombinierten Verkehr in der und durch die Schweiz. Schlussbericht an das Bundesamt für Verkehr, Abteilung Finanzierung, Frankfurt am Main / Freiburg im Breisgau, April 2010.

KombiConsult and K+P Transport Consultants (2008), International coordination of combined transport terminal development, Workpackage A8, DIOMIS/UIC. Paris, January 2008.

KombiConsult and K+P Transport Consultants (2006), Trends in domestic combined transport Workpackage A1, DIOMIS/UIC. Frankfurt am Main – Freiburg, November 2006.

Lehrstuhl für Logistikmanagement der Universität St. Gallen (2011), Logistikmarktstudie Schweiz 2011, im Auftrag der GS1, Bern.

NEA, HaCon, RappTrans, Gruppo CLAS (2008), Terminal Study on the Freight Corridor – Final Report. Zoetermeer, The Netherlands, September 2008.

OCDE (1998), Rapport sur la situation actuelle du transport combiné en Europe. Paris, OCDE.

Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie OFFT (2010), Rapport annuel, Agence pour la promotion de l'innovation, CTI 2009, Berne.

Office fédéral des transports (2010), Guide pour les demandes de contributions d'investissement dans le trafic combiné, OFT, Division financement, Section Trafic de marchandises, janvier 2010.

Planconsult und Rapp Trans (2005). Evaluation der Förderung von Anschlussgleisen. Bericht zu Handen von Bundesamt für Verkehr, Basel und Zürich, 30. März 2005.

ProgTrans (2011), Teilprojekt B2. Branchenspezifische Logistikkonzepte und Güterverkehrsaufkommen sowie deren Trends, Ergebnis der Online-Befragung. Forschungspaket UVEK/ASTRA Strategien zum wesensgerechten Einsatz der Verkehrsmittel im Güterverkehr der Schweiz. Basel, 3. Dezember 2011.

ProgTrans (2006), Kannibalisierungseffekt Wagenladungsverkehr – Unbegleiteter Kombiniertes Verkehr. Schlussbericht, Basel, 4. Juli 2006.

Rapp AG (2000), Projekt B2. Standort- und Transportkonzepte für den kombinierten Ladungsverkehr, Berichte des NFP 41 „Verkehr und Umwelt“, Bern.

Rapp AG Ingenieure + Planer (2002), Vertiefung und Aktualisierung der Standortevaluation Gatewayterminal Zürich. Schlussbericht. Amt für Verkehr der Volkswirtschaftsdirektion Kanton Zürich, Abteilungen Raumentwicklung und Verkehr des Baudepartementes des Kantons Aargau, 28. März 2002.

RappTrans (2012), Teilprojekt A. Konzept zur effizienten Erfassung und Analyse der Güterverkehrsdaten, Forschungspaket UVEK/ASTRA Strategien zum wesensgerechten Einsatz der Verkehrsmittel im Güterverkehr der Schweiz.

RappTrans (2011), Erstellung Mengengerüst für den Kombinierten Ladungsverkehr im Import-/Exportverkehr der Schweiz. Dokumentation. Zürich, 7.04.2011.

RappTrans (2010), Erstellung Mengengerüst für den Kombinierten Ladungsverkehr im Binnenverkehr der Schweiz, Präsentation. Zürich, 18.03.2010.

RappTrans (2007), SBB Cargo - KLV Mengengerüst Schweiz und Gateway. Schlussbericht. Zürich, 30.05.2007.

RappTrans (2005), Improving Quality of Intermodal Terminals, Integrated Services in the Intermodal Chain (ISIC), European Commission. Zurich, 21 November 2005.

Rapp Trans und Institut für Verkehrsplanung und Transportsysteme (IVT) / ETH Zürich (2005), Ausgestaltung von Terminals für den (unbegleiteten) kombinierten Ladungsverkehr, Forschungsauftrag VSS 1998/189 auf Antrag des Verbandes der Strassen- und Verkehrsfachleute (VSS), UVEK/ASTRA, Juni 2005.

RappTrans und PTV Planung Transport Verkehr (2011), Nationales Güterverkehrsmodell des UVEK. Basismodell 2005: Modellbeschreibung und Validierung, Bundesamt für Raumentwicklung ARE, Dezember 2011.

Rechnungshof (2012), Bericht des Rechnungshofes, Reihe BUND 2012/5. Wien, Mai 2012.

SBB Cargo (2011), Kooperation für eine nationale Terminalstrategie, Mediengespräch 25. Januar 2011, Nicolas Perrin - CEO SBB Cargo AG, Hans-Peter Hadorn – Direktor Schweizerische Rheinhäfen.

Service d'études techniques des routes et autoroutes SETRA (non daté), Comment évaluer la capacité des réseaux de fret ? Ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer, France.

Union des transports publics UTP (2009), Manuel du trafic marchandises ferroviaire en Suisse, Une introduction pour la pratique, la politique et les médias, Berne, septembre 2009.

VAP – Association des chargeurs, Union des transports publics, Hupac Intermodal SA (2010), NLFA 2017 – Comment augmenter la quantité de marchandises sur les rails ? Document de prise de position. Zurich, 8 novembre 2010.

VAP und SBB Cargo (2009). Anschlussgleise als Schlüsselfaktor im Wagenladungsverkehr – Schlussbericht Projekt VAP-SBB. Basel, 6. April 2009.

Walter, Félix (2001), Nachhaltige Mobilität – Impulse des NFP 41 „Verkehr und Umwelt“, Bern.

Articles de presse et de revue

Bernhart C. (2011), Mehr Güter auf die Schiene mittels Horizontalverlad, By Rail.Now!, pp. 40-42.

Unbekannt, Gerangel um Subventionsgelder (1999), Handelszeitung vom 25.08.1999, Nr. 34.

Innovatrain (2011), Cargo Pendelzug und Horizontal-Umschlag Strasse-Schiene: Ergänzung und Alternative zum EWL, In: ETR. Eisenbahntechnische Rundschau, Vol. 60, Nr. 10, pp. 27-31.

Steiner R. (1999), Für Güter vorerst keine Bahn, Handelszeitung vom 26.05.1999, Nr. 21.

Stölzle W., Hoffmann A. (2006), Leistungsstandardisierung. Ein Ansatz zur Attraktivitätssteigerung des Kombinierten Verkehrs, In: Internationales Verkehrswesen, Vol. 58, Nr. 7-8, pp. 322-328.

Wittenbrink P. (2012), Aufkommen, Laderaum, Preise? Markt 2012. In: International Verkehrswesen, Vol. 64, Nr. 1, pp. 2-4.

Sites internet

ec.europa.eu

www.are.admin.ch

www.bav.admin.ch

www.bfs.admin.ch

www.snf.ch



ANNEXE 2 : PERSONNES INTERROGÉES

Adamek Bernhard, CFF Cargo, gestion de la régulation
Arnet Jan, Bertschi, directeur financier
Berndt Arnold, OFT, chef, section transport de marchandises (seulement durant la phase préliminaire)
Bertaso Maurizio, Hangartner / DB Schenker, Assistant Manager Production
Bochow Holger, Contargo, Geschäftsführer
Bolomey Pierre-Alain, Terminal Combiné Chavornay, directeur
Bösch Peter, Groupement Fer, Président des Vorstandes
Bruckmann Dirk, ETH Zürich, IVT
Bürgy Daniel, CFF Cargo, Verkaufsleiter Schweiz / Gesamtprojektleiter KV Strategie
Dieter Egloff, Hochrhein Terminal, Verwaltungsmittglied
Egli Alain, ComCo, service infrastructure
Finger Matthias, EPFL, Chair Management of Network Industries, Professeur
Furrer Frank, VAP, Generalsekretär
Giezendanner Benjamin, Giezendanner Transport, Geschäftsführer
Giezendanner Ulrich, Giezendanner Transport, Geschäftsführer
Grotrian Jobst, CFF Cargo, chef, gestion de la régulation
Haffner Peter, Hupac, directeur suppléant et directeur financier
Hauser Jörg, Hochrhein Terminal, Verwaltungsmittglied
Herold Nicolas, VAP, Vorstandsmitglied
Hürzeler Christine, ARE, section politique des transports
Indermühle Werner, Hochrhein Terminal, Präsident des Verwaltungsrates
Infanger Kurt, ARE, chef, section bases
Klaas-Wissing Thorsten, Universität St. Gallen, Lehrstuhl für Logistikmanagement, Vize-Direktor
Lampart Beat, CFF Cargo, chef de projet
Lampe Kerstin, Universität St. Gallen, Lehrstuhl für Logistikmanagement, Doktorandin
Lang Thomas, OFT, chef, section technique de construction
Licci Claudio, Groupement Fer, Vorstandsmitglied
Maurer Ueli, Hangartner / DB Schenker, Geschäftsführer, Intermodale Verkehre
Mayer Roman, Swissterminal, CEO
Mayor Christophe, OFT, section planification
Moll Kurt, Etude d'avocat
Pontero Cavallaro, Chem Terminal, ancien membre de direction
Ruesch Martin, RappTrans, chef, conseil en transport de personnes et de marchandises
Schiess Christoph, OFT, section transport de marchandises
Schletti Reto, OFT, section transport de marchandises



Schley Frank, AFF, chef, service financier II – trafic, énergie et ressources administratives

Schnider Thomas, Bertschi AG

Solcà Piero, Hupac, directeur logistique et quality management

Stern Alexander, DUSS Terminal, Geschäftsführer

Stölzle Wolfgang, Universität St. Gallen, Lehrstuhl für Logistikmanagement, Professor

Trauffer Samuel, AFF, service financier II – trafic, énergie et ressources administratives

Tscherner Matthias, Rhätische Bahn, Leiter Güterverkehr

Wegmüller Philipp, RailCare, Geschäftsleiter

Wittenbrink Paul, Duale Hochschule Baden-Württemberg, Professor, BWL-Spedition,
Transport und Logistik

Les résultats intermédiaires ont été présentés à l'OFT le 11 juin 2012. Messieurs Arnold Berndt et Christoph Schiess ont participé à cette séance.

Une discussion finale a eu lieu le 30 janvier 2013 avec la participation de Monsieur Peter Füglistaler (directeur de l'OFT), Monsieur Pierre-André Meyrat (directeur suppléant), Monsieur Arnold Berndt et Monsieur Christoph Schiess.



ANNEXE 3 : PRISE DE POSITION DE L'OFFICE FÉDÉRAL DES TRANSPORTS



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK
Bundesamt für Verkehr BAV

CH-3003 Bern, BAV

A-Post

Herr Robert Scheidegger
Eidgenössische Finanzkontrolle
Morbijoustrasse 45
3003 Bern

EFK 1.10162.802.00358.14
- 4. MRZ. 2013
Schi (adi)

Referenz/Aktenzeichen: 712/2013-02-28/273

Ihr Zeichen:

Unser Zeichen: srl

Sachbearbeiter/in: Christoph Schiess

Bern, 1. März 2013

Offizielle Stellungnahme zum Evaluationsbericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle betreffend Investitionshilfen an den kombinierten Verkehr

Sehr geehrter Herr Scheidegger

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum vorliegenden Evaluationsbericht „Promotion du transport combiné; Evaluation des mesures de soutien à l'investissement pour les terminaux de transbordement“ vom Februar 2013 der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK).

Das Bundesamt für Verkehr (BAV) nimmt gerne zur Kenntnis, dass einige Punkte der Detailanmerkungen unserer ausführlichen Stellungnahme vom 11. Januar 2013 zum Entwurfsbericht vom November 2012 im nun vorliegenden Endbericht berücksichtigt wurden. Andererseits möchten wir nochmals die Gelegenheit nutzen, unsere grundlegenden Anmerkungen zum vorliegenden Bericht kund zu tun und gerne unsere Stellungnahme zu den Empfehlungen abgeben (vgl. Beilage).

Im Endbericht bleibt unseres Erachtens weiterhin eine Divergenz in der Interpretation der Sachzuständigkeit des Bundes bei der Planung von Terminals bestehen. Nach unserem Verständnis umfasst die Regelungskompetenz des Bundes den Erlass der Gesetzgebung über den Eisenbahnverkehr (Art. 87 BV) und gestützt auf die Übergangsbestimmung zu diesem Artikel die Zuständigkeit für die Eisenbahngrossprojekte (NEAT), Bahn 2000, den Anschluss der Ost- und Westschweiz an das europäische Eisenbahn-Hochleistungsnetz sowie die Verbesserung des Lärmschutzes entlang der Eisenbahnstrecken durch aktive und passive Massnahmen (Ebene Sachplan). Darauf basierend hat das BAV keine Planungshoheit bzw. weit reichende Planungskompetenz des Bundes im Bereich der Terminals abgeleitet.

Bundesamt für Verkehr BAV
Christoph Schiess
Mühlestrasse 6, 3063 Ittigen
Postadresse: 3003 Bern
Tel. +41 (0) 313225758, Fax +41 (0) 313225987
christoph.schiess@bav.admin.ch
www.bav.admin.ch

Referenz/Aktenzeichen: 712/2013-02-26/273

Betreffend die Mitfinanzierung von Umschlagsanlagen ist die Sachzuständigkeit des Bundes über das MinVG (SR 725.116.2) und die BGFV klar geregelt. Die BGFV gibt dem Bund mit dem Mehrjahresprogramm indirekt das Steuerungsinstrument für die Kriterien und Prioritätensetzung der Finanzierung im Sinne der verkehrspolitischen Interessen und Ziele zur Hand. Beim Prozess der Projektevaluation zur Feststellung der Mitfinanzierungswürdigkeit werden heute jeweils die Verlagerungswirkung, der Kapazitätsbedarf, das Logistikkonzept und die Auswirkungen auf die bestehende Terminallandschaft mitberücksichtigt und bewertet. Von Seiten BAV wurden im Bereich der Projektbeurteilung und der Auswertung der Investitionswirkung (Reporting Soll – Ist), der Informationserteilung an die Gesuchsteller in Form von Vorgesprächen und der Zurverfügungstellung eines Leitfadens sowie mit der Einführung der Auflage der Absicherung der Darlehen für alle Projekte laufend Verbesserungen vorgenommen. Die Weisung wurde in diesem Zusammenhang mehrmals angepasst. Diese über die Jahre vorgenommenen Verbesserungsmaßnahmen (im Sinne einer "Lernkurve" des BAV) sind unseres Erachtens im Bericht zu wenig transparent dokumentiert.

Entsprechend der übergeordneten prioritären verkehrspolitischen Zielsetzung der Verlagerung des alpenquerenden Verkehrs sind wesentliche Beiträge des Bundes an Terminalprojekte ins angrenzende Ausland geflossen, wobei erhebliche Umschlagskapazitäten geschaffen wurden. Die vom Bund mitfinanzierte Terminalanlage in Busto-Arsizio/Gallarate beispielsweise erzielt eine hohe Produktivität und ist sehr gut ausgelastet. Sie leistet einen wesentlichen Beitrag in der Erfüllung des Verlagerungsauftrages. Unseres Erachtens müssten bei der Einschätzung der Wirksamkeit der Fördermassnahmen des Bundes die im Ausland mitfinanzierten Projekte mit Fokus auf den alpenquerenden Verkehr deutlicher von den im Inland mitfinanzierten Projekte hervorgehoben und auf die unterschiedlichen Funktionalitäten hingewiesen werden.

Mit der vom UVEK vorgesehenen Gesetzesänderungen im Rahmen der Vorlage 'Gesamtkonzeption zur Förderung des Schienengüterverkehrs in der Fläche' soll der Bund nun eine rechtlich abgestützte Planungshoheit und weiter reichende Planungskompetenz im Bereich Terminals erhalten. Das UVEK schlägt mit der Vorlage vor, dass ein institutionalisierter Planungsprozess für den Schienengüterverkehr eingeführt werden soll. Als Ergebnis dieses Planungsprozesses soll ein Konzept für Güterverkehrsanlagen in Form von Zielbildern stehen, mit dem als ein Element auch Aussagen zur Planung der Umschlagsanlagen des KV unter Benennung des Aufgabengebiets und der geplanten Kapazität stehen soll. Auf diesem Weg soll künftig die Entwicklung der Terminallandschaft gesteuert werden, indem die im Zielbild vorgesehenen Standorte vorrangig gefördert werden. Allerdings können der Planungsprozess und die Mechanik des Konzepts (Zielbild) erst mit Inkrafttreten der Vorlage 'Gesamtkonzeption zur Förderung des Schienengüterverkehrs in der Fläche' (2015/16) eingeführt werden. Die Entwicklung in diesem Bereich geht somit in der Tragweite über die Empfehlungen des vorliegenden Berichtes hinaus.

Bei den im vorliegenden Bericht aufgestellten Empfehlungen der EFK entspricht das BAV den Empfehlungen 2 und 3 und 5, welche sofort oder innerhalb Jahresfrist umgesetzt werden können. Die Empfehlungen 1, 4b), 4c) und 5 bedürfen einer Anpassung der gesetzlichen Grundlagen oder sind nur sinnvoll in Verbindung mit diesen umzusetzen. Entsprechende Vorschläge sind in der vom UVEK erarbeiteten Vernehmlassungsvorlage 'Gesamtkonzeption zur Förderung des Schienengüterverkehrs in der Fläche' enthalten und müssen im politischen Entscheidungsprozess bestätigt werden. Der entsprechende Vollzug muss in der Folge BAV-intern erst definiert werden, da dieser zum Teil neue Aufgaben für das BAV beinhalten würde. Bei der Empfehlung 4a) sieht das BAV davon ab, darauf einzutreten, weil bezüglich der Empfehlung 4a) ein Bedarf am Kreditumfang für die kommenden Jahre nachgewiesen ist und für die Jahre danach dann im Rahmen der genannten Planungsarbeiten der Bedarf erst noch definiert werden wird. Gegenüber der Empfehlung 4d) haben wir grundsätzliche Vorbehalte, da sie u.E. den Grundsätzen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteil-

Referenz/Aktenzeichen: 712/2013-02-26/273

lung zwischen Bund und Kantonen (NFA) mit der angestrebten Aufgabenentflechtung zwischen Bund und Kantonen widerspricht. Wir sehen jedoch die Möglichkeit, die Kantone systematisch in den Geschstellungsprozess einzubeziehen.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit der Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Bundesamt für Verkehr

Dr. P. Füglistaler
Direktor

Pierre-André Meyrat
Stv. Direktor

Beilagen:

- Empfehlungsübersicht PA-Nr 10162 – Stellungnahme des BAV

Kopie z.K. an:

- sr/aa

Intern per Zeiger an:

- FÜ, MEP, bea, scn



Empfehlungsübersicht

PA-Nr. 10162

ID	P	Empfehlungsnummer	Empfehlungstext	Stellungnahme des Amtes	Umsetzungstermin (SOLL)	Zuständige Person
10162.00	1	1	<p>Le Contrôle fédéral des finances recommande à l'Office fédéral des transports en collaboration avec l'Office fédéral du développement territorial de développer un plan d'action fixant des objectifs et des priorités pour le développement des installations et places de transport combiné utiles à la promotion du transport combiné pour la Suisse.</p>	<p>Aus Sicht BAV wird die Empfehlung mit der Vorlage Gesamtkonzeption Schienengüterverkehr in der Fläche erfüllt, indem ein institutionalisierter Planungsprozess und die Entwicklung von Zielbildern festgelegt werden soll. Dafür sind für die klare Regelung der Sachzuständigkeit des Bundes auch die erforderlichen gesetzlichen Grundlagen zu schaffen. Schliesslich hängt vom politischen Entscheidungsprozess ab, ob die notwendigen Rechtsgrundlagen geschaffen werden.</p> <p>Wir weisen darauf hin, dass die Umsetzung der Empfehlung zusätzlicher personeller Ressourcen im Bereich Terminalinvestitionen bedarf, da die Durchführung der Planungsprozesse hierfür umfassender wird.</p>	<p>Mit Inkrafttreten der Vorlage "Schienengüterverkehr in der Fläche" (voraussichtlich 2015/16)</p>	<p>BAV (Prozess noch nicht definiert)</p>



10162.002	2	2	<p>Le Contrôle fédéral des finances recommande à l'Office fédéral des transports de définir des critères sur la performance et la productivité des installations de transportement utilisées pour le transport combiné. Ces standards doivent servir de base à l'OFT lors de l'examen d'une requête puis lors du suivi des projets une fois l'installation mise en service.</p>	<p>Das BAV begrüsst im Grundsatz die Empfehlung, Grundanforderungen an das Anlagenlayout, die Infrastrukturbindung sowie Produktivitätsbenchmarks zu definieren und den Geschstellungs- und -bearbeitungsprozess zu integrieren. Es muss die notwendige Flexibilität erhalten bleiben, jeweils die lokalen Besonderheiten (Kleinräumigkeit, begrenzte freie Bauflächen) ausreichend zu berücksichtigen.</p>	1. Quartal 2014	Abteilung FI, Sektion gv
10162.003	2	3	<p>Lors du processus d'examen d'une requête, le Contrôle fédéral des finances recommande à l'Office fédéral des transports d'introduire une phase préliminaire formelle, correspondant à un pré-examen.</p>	<p>Das BAV begrüsst diese Empfehlung. Das BAV wendet bereits das Verfahren einer Vorprüfung bei Projekten von über CHF 3 Mio. (derzeit noch in Form eines Tests) an. Eine Ausweitung auf alle Terminalgesuche ist vorgesehen.</p>	Ab sofort	Abteilung FI, Sektion gv



10162.004	1	4	<p>Sur le plan financier, le Contrôle fédéral des finances recommande à l'Office fédéral des transports de prendre les mesures suivantes a) réduire le crédit à disposition ;</p>	<p>a) Das BAV sieht keine Möglichkeit den Kredit für die Jahre 2014ff zu reduzieren oder anzupassen hinsichtlich der verschiedenen grösseren und in der Planung fortgeschrittenen Projekte (Milano Smitamento, Carimate von Via, Gateway Limmattal und Terminal Basel Nord [Etappen]).</p> <p>Es hängt von den Ergebnissen des zukünftigen Planungsprozesses (Empfehlung 1) ab, ob der Bedarf für zusätzliche Anlagen mittelfristig gedeckt werden und somit der Kredit abgesenkt werden kann.</p> <p>Das BAV tritt aus den beschriebenen Gründen nicht auf diese Empfehlung ein.</p>	
-----------	---	---	---	---	--

	<p>b) réduire le taux maximal de subvention fédérale (de 80% à maximum 60%), en n'octroyant que des contributions à fonds perdu ;</p>	<p>b) Im Rahmen der Erfüllung der Motion (10.3881) Zukunft des Schienengüterverkehrs in der Fläche ist vorgesehen, eine Angleichung von Terminal- und Anschlussleistungsvorkehrungen, Projekte von nationaler verkehrspolitischer Bedeutung sollen weiterhin Investitionshilfen von maximal 80% der anrechenbaren Kosten erhalten. Projekte die diesem Kriterium nicht entsprechen (Kleine Umschlagflächen, Anschaffung eines Reachstackers auf Freiverladfläche) erhalten Investitionshilfen von maximal 60% der anrechenbaren Kosten. Es hängt vom politischen Entscheidungsprozess ab, ob die notwendigen Rechtsgrundlagen geschaffen werden.</p>	<p>Mit Inkrafttreten der Vorlage "Schienengüterverkehr in der Fläche" (voraussichtlich 2015/16)</p>	<p>Abteilung FI, Sektion gv</p>
	<p>c) unifier les règles et les critères de subventionnement entre les voies de raccordement et les places de transbordement (petits et mini terminaux) ;</p>	<p>c) Im Entwurfsbericht zur Vorlage der Gesamtkonzeption zur Förderung des Schienengüterverkehrs in der Fläche ist wie unter b) beschrieben eine Angleichung der Förderbedingungen für Terminalinvestitionen und Anschlussgleise vorgesehen.</p>	<p>Mit Inkrafttreten der Vorlage "Schienengüterverkehr in der Fläche" (voraussichtlich 2015/16)</p>	<p>Abteilung FI, Sektion gv</p>

		<p>d) demander une contribution cantonale lorsque l'installation a une importance régionale.</p>	<p>Das BAV steht einer Verpflichtung der Kantone zu einem Mitfinanzierungsbeitrag bei Terminals von regionaler Bedeutung sehr kritisch gegenüber. Diese Empfehlung widerspricht v.a. den Grundsätzen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) mit der angestrebten Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen.</p> <p>Das BAV sieht deshalb vor, die Empfehlung nur soweit umzusetzen, dass Gesuchsteller eines regionalen Terminals verpflichtet werden, bei den Kantonen Gesuche um Mitfinanzierungsbeiträge zu stellen.</p>		Abteilung FI, Sektion gv
--	--	--	---	--	-----------------------------



10162.005	2	5	<p>Le Contrôle fédéral des finances recommande à l'Office fédéral des transports de coordonner ses activités avec les autres organes de la Confédération actifs dans le domaine de la promotion de l'innovation, en particulier la Commission pour la technologie et l'innovation (CTI).</p>	<p>Auch mit der Vorlage der Gesamtkonzeption zur Förderung des Schienengüterverkehrs in der Fläche wird die Rechtsgrundlage zur finanziellen Förderung von Investitionen in technologische Neuerungen geschaffen. Das BAV sieht diese Fördermöglichkeit vorderhand punktuell. Schwergewichtig sollen sich Beiträge auf die Entwicklung von Basistechnologien im guterspezifischen Eisenbahnsystem konzentrieren. Der Bund soll zudem dort Innovationen fördern, wo eine grosse Wirkung zur effizienteren, ressourcenschonenderen Produktion erwartet wird.</p> <p>Eine Koordination mit dem KTI soll hierzu als flankierung vorgenommen werden.</p>	<p>Mit Inkrafttreten der Vorlage "Schienengüterverkehr in der Fläche" (voraussichtlich 2015/16)</p>	<p>BAV (Prozess noch nicht definiert)</p>
-----------	---	---	--	---	---	---

P: Priorität


Empfehlung 10162.001 - 10162.005

Datum und Visum des Direktors/der Direktorin

P. Seipenbusch
13.13



ANNEXE 4 : PRISE DE POSITION DE L'OFFICE FÉDÉRAL DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL

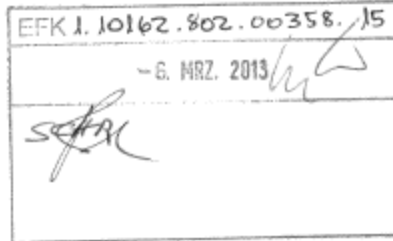
 Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'environnement,
des transports, de l'énergie et de la communication DETEC
Office fédéral du développement territorial ARE

CH-3003 Berne, ARE, BL

Courrier A

Contrôle fédéral des finances
Monsieur Robert Scheidegger
3003 Berne



N° de référence: M093-0063
Votre référence: Ammer Elisabeth EFK
Notre référence: BL
Dossier traité par: Laëtizia Beziane
Berne, le 27 février 2013

Bericht über die Evaluation im Bereich Terminalfinanzierung - Stellungnahme des ARE

Monsieur

En réponse à votre lettre du 14 février 2013, vous trouverez en annexe la prise de position de l'ARE sur l'objet mentionné en titre.

Veillez agréer, Monsieur, mes meilleures salutations

Office fédéral du développement territorial ARE

Maria Lezzi
Directrice

Annexe mentionnée

Office fédéral du développement territorial ARE
Mühlestrasse 2, 3063 Ittigen
Adresse postale: 3003 Berne
Tél. 031 325 07 49, fax 031 322 78 69
laetitia.beziane@are.admin.ch
www.are.admin.ch



Empfehlungsübersicht

PA-Nr. 10162

ID	P	Empfehlungsnummer	Empfehlungstext	Stellungnahme des Amtes	Umsetzungs-termin (SOLL)	Zuständige Person
10162.001	1	1	Le Contrôle fédéral des finances recommande à l'Office fédéral des transports en collaboration avec l'Office fédéral du développement territorial de développer un plan d'action fixant des objectifs et des priorités pour le développement des installations et placés de transport combiné utiles à la promotion du transport combiné pour la Suisse.	L'Office fédéral du développement territorial soutient l'idée d'une stratégie du développement des installations et placés de transport combiné utiles à la promotion du transport combiné pour la Suisse. Cette stratégie pourrait servir de base pour la planification des autorités au niveau de la Confédération, des cantons et des communes et pourrait être reprise dans le plan sectoriel des transports. Les travaux liés à la motion 10.3881 sur l'avenir du transport ferroviaire de marchandises sur tout le territoire vont d'ores et déjà dans le sens d'une planification.	2015	Lena Poschet, Leiterin Sektion Bundesplanungen

P: Priorität

Empfehlung 10162.001 - 10162.005 Datum und Visum des Direktors/der Direktorin

27.7.13

ANNEXE 5 : LISTE DES ABRÉVIATIONS

AFF	Administration fédérale des finances
ARE	Office fédéral du développement territorial
CFF	Chemins de fer fédéraux
CDF	Contrôle fédéral des finances
Comco	Commission de la concurrence
DB	Deutsche Bahn
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFF	Département fédéral des finances
DIOMIS	Developing Infrastructure Use and Operating Models for Intermodal Shift
DUSS	Deutsche Umschlaggesellschaft Schiene-Strasse
EPFL	Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne
ETHZ	Eidgenössische Technische Hochschule Zürich
ETCS	European Train Control System
EVP	Equivalent vingt pieds
FF	Feuille fédérale
IVT	Institut pour la planification du trafic et des systèmes de transport
OFS	Office fédéral de la statistique
OFT	Office fédéral des transports
OFROU	Office fédéral des routes
PER	Planerfolgsrechnung – Compte de résultat prévisionnel
PNR	Programme national de recherche
PROMIT	Promoting Innovative Intermodal Freight Transport
RPLP	Redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations
RS	Recueil systématique du droit fédéral
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
SN	Schweizer Norm – Norme suisse
UTI	Unités de transport intermodales
UTP	Union des transports publics
VAP	Association suisse des Chargeurs, des Propriétaires d'embranchements particuliers de Wagons privés



VSS Association suisse de professionnels de la route et des transports

TCA Transport combiné accompagné

TCNA Transport combiné non accompagné

ANNEXE 6 : TABLEAU DES CONCEPTS DE LOCALISATION ET DE TRANSPORT (« TABELLARISCHE STANDORD- UND TRANSPORTKONZEPTE »)

Merkmale	Ist-Zustand / Referenz-zustand (Netz96+)	Variante "Shuttle"	Variante "Linienzug" (Basis PEGASUS-Konzept)	Variante "Hub and Spoke"
Betriebs-konzept nationaler Verkehr	<ul style="list-style-type: none"> • KLV im Einzelwagen-ladungsverkehr 	<ul style="list-style-type: none"> • Shuttle-Verbindungen Lausanne-Zürich (West-Ost) und Basel-Chiasso (Nord-Süd) • sonst KLV im EWLV 	<ul style="list-style-type: none"> • Linienzugsystem mit zwei Linien; Genf-Wolfurt und Basel-Busto A. • zwei Umsteigebahnhöfe in Aarau und Zürich • Zubringerverbindungen von Landquart, Martigny, Luzern (Wagengruppen oder EWLV) 	<ul style="list-style-type: none"> • Hub- & Spoke System mit Hubs in Zürich, Basel, Busto Arsizio und Lausanne Renens • Feederverbindungen in Wagengruppen od. im EWLV
Betriebs-konzept inter-nationaler Verkehr	<ul style="list-style-type: none"> • Shuttle-Verbindungen von Zürich und Basel an die Seehäfen Antwerpen und Rotterdam, Shuttle von Chiasso nach Genua • Sonst KLV im EWLV 		<ul style="list-style-type: none"> • Shuttle-Verbindungen ab Zürich, Basel, Busto Arsizio und Lausanne/Renens in wichtige europäische Wirtschaftsregionen und an Seehäfen • Sonst KLV im EWLV 	
Terminals in der Schweiz	18 Terminals	7 Terminals	12 Terminals	12 Terminals
Terminals im nahen Ausland	4 Terminals	4 Terminals	5 Terminals	5 Terminals

Abb. KF.3: Tabellarische Standort- und Transportkonzepte

Source: Rapp AG (2000)

ANNEXE 7 : MACRO-LOCALISATIONS POUR LE TRANSPORT COMBINÉ EN SUISSE ET DANS LES PAYS VOISINS (« MAKROSTANDORTE FÜR DEN KLV IN DER SCHWEIZ UND ANGRENZENDES AUSLAND »)



Source: Rapp AG (2000)



ANNEXE 8: COÛTS ET ENGAGEMENTS DE LA CONFÉDÉRATION PAR SOCIÉTÉ DEPUIS 1986

Société	N° décisions	Nom du terminal	Coûts estimés (CHF)	Engagements de la Confédération (CHF)	% Engagements de la Confédération
Termi SA/Hupac SA	19	- Terminal Busto Arsizio-Gallarate - Terminal Köln/Ruhr - Terminal Singen - Hupac Terminal Antwerp (HTA)	252'466'547	205'811'623	51.6%
Container Depot AG / Swissterminal	6	- Terminal Frenkendorf - Terminal Niederglatt - Terminal Birsfelden	49'684'453	28'373'892	7.1%
Bertschi AG & Duisburg Kombiterminal GmbH	7	- Terminal Birrfeld - Terminal Visp - Terminal Duisburg	49'162'070	21'747'618	5.5%
Hochrhein Terminal Immobilien (HTI) AG	2	Hochrhein Container Terminal	23'540'000	17'723'800	4.4%
Rhätische Bahn	7	WB-Krananlage in: Ilanz, Arosa, Landquart, Davos Platz, Zernez, Scuol-Tarasp, Samedan	19'984'180	16'938'243	4.2%
Hangartner AG	6	Terminal Domo II	17'418'355	15'620'355	3.9%
Wiler Terminal + Logistics AG	2	Cargodrome Wiler	19'500'000	14'696'000	3.7%
Sogemar	1	Terminal Melzo	35'904'200	12'424'999	3.1%
Rhenus Alpina AG/Contargo AG	1	Terminal Nordquai	15'188'000	12'030'400	3.0%
Terminal Combiné Chavornay SA (Terco)	3	Terminal Combiné Chavornay	13'236'472	10'470'748	2.6%
IMT Dienst AG *	1	Terminal Ambrogio/Gallarate	6'900'000	6'900'000	1.7%
Immobilien Post	3	Centres colis à Daillens, Härkingen, Frauenfeld	17'757'130	5'774'700	1.4%
Arbeitsgemeinschaft SWISSCOMBI *	1	<i>Matériel</i>	3'000'000	3'000'000	0.8%
Giezendanner Transport AG	4	- Terminal Rothrist - Umschlagplatz St. Gallen-Winkeln	5'207'000	2'929'867	0.7%
CFF	4	- Terminal Genève - Terminal Aarau - Freiverlad Renens - Freiverlad Sion	5'309'000	2'909'700	0.7%
Euroshuttle	1	<i>Matériel</i>	2'821'620	2'821'620	0.7%
Neuweiler AG	2	<i>Matériel</i>	3'476'000	1'712'200	0.4%



Galliker Transport AG	1	Umschlagplatz in Dagmersellen	2'625'444	1'596'859	0.4%
ATCS AG	3	Matériel	5'268'333	1'545'500	0.4%
RM	1	Matériel	4'000'000	1'500'000	0.4%
Heineken Schweiz AG	1	Regionaler Wechselbehälterverlad in Felsberg	2'871'420	1'480'920	0.4%
Migros Verteilb. Neuendorf / SBB	1	Matériel	3'100'000	1'100'000	0.3%
Conteba/Container-Terminal Basel AG	4	Terminal Basel	1'201'500	981'500	0.2%
TERZAG Terminal Zürich AG	3	Terminal Terzag	1'448'000	908'000	0.2%
Terminal à Genève La Praille SA	3	Terminal Genève-La Praille	1'320'000	882'000	0.2%
EMS Chemie AG	3	Umschlagplatz in Domat/Ems	1'311'689	860'986	0.2%
Transpotel AG	1	Matériel	900'000	820'000	0.2%
Tuchschmid AG	1	Matériel	650'000	650'000	0.2%
Rohrbach & Müller, Combibox-System	1	Matériel	685'000	625'000	0.2%
ARGE Tuchschmid/Meyer	1	Matériel	600'000	600'000	0.2%
InnovaTrain AG	1	Matériel	750'000	600'000	0.2%
BVZ Zermatt-Bahn	1	Krananlage in Brig	606'410	583'900	0.1%
Port Franc de Martigny SA	1	Centre de transbordement à Martigny	790'000	410'010	0.1%
Wengernalp-Jungfraubahn	1	Matériel	350'000	350'000	0.1%
Tebag c/o Kehrlı + Oeler AG	1	Matériel	661'262	317'000	0.1%
Erich Brodmerkel Publications	1	Matériel	300'000	300'000	0.1%
Volkswirtschaftsdirektion ZH	1	Matériel	310'000	136'000	0.0%
Combibox	2	Matériel	185'046	185'046	0.0%
BLS Lötschbergbahn AG	1	Matériel	165'000	110'000	0.0%
Zürcher Ziegeleien	1	Matériel	216'300	108'150	0.0%
Fr. Blaser AG	1	Matériel	92'340	46'170	0.0%
A. Kiener	1	Matériel	100'000	40'000	0.0%
Möbel-Pfister AG	1	Matériel	n.d.	n.d.	0.0%
Total	108		571'062'771	398'622'806	100%

*Il y a une décision d'engagement de l'OFT, mais il n'a pas été possible de savoir si ces sociétés ont effectivement reçu un versement.

n.d.: Information non disponible

Source : OFT (2011). Présentation : CDF (2012)



ANNEXE 9 : STRUCTURE DU COMPTE DE RÉSULTATS PRÉVISIONNEL

Compte de résultats prévisionnel	
REQUERANT :	
PROJET DE TERMINAL :	
Planification des quantités	Volume global
Jours de transport	par an
Planification du chiffre d'affaires	
Recettes escomptées	
Autres recettes	
Montant du chiffre d'affaires	
Acquisition de terrain	
Acquisition de terrain	
Frais de financement	
Rémunération des fonds propres	
Frais d'exploitation	
Personnel de l'entreprise / chef d'exploitation	
Exploitation d'une grue et frais d'exploitation généraux	
Entretien de la grue	
Entretien des installations de génie civil	
Amortissement des investissements	
Charges locatives / intérêt du droit de superficie	
Assurances et communication	
Charges de transbordement des contenants	
Somme intermédiaire des frais de financement et d'exploitation	
Administration, marketing, vente	
Administration et comptabilité	
Marketing, vente	
Total des coûts	
Coûts par EVP	
Insuffisance de couverture coûts de transbordement par EVP	
Insuffisance de couverture coûts de transbordement par an	
RESULTATS ANNUELS CUMULES	

Source: OFT (2010)



ANNEXE 10 : ENGAGEMENTS ET VERSEMENTS DE LA CONFÉDÉRATION DEPUIS 2000

Terminal	N° du dossier	Engagements									Versements effectués				
		Coûts imputables sans TVA	Contributions avec TVA	Contributions sans TVA	Part TVA	Prêt	Participation fédérale avec TVA	% Participation fédérale (sans TVA)	% Contributions (sans TVA)	% Prêt	Contributions	Prêt	Total	% Financement octroyé	
Terminal Busto Arsizio-Gallarate, Hupac	78	76'800'000	21'888'000	20'342'008	1'545'992	51'072'000	72'960'000	95%	30%	70%	18'360'443	42'841'032	61'201'475	28.6%	
	96	16'700'000	4'759'500	4'423'327	336'173	11'105'500	15'865'000	95%	30%	70%	3'807'600	8'884'400	12'692'000	5.9%	
	152a	30'029'970	13'493'100	12'540'000		953'100	8'360'000	21'853'100	70%	60%	40%				
	152b	4'037'396	0	0	0	3'230'000	3'230'000		80%	0%	100%				
	152 (a+b)	34'067'366	13'493'100	12'540'000		953'100	11'590'000	25'083'100				9'057'798	9'268'532	18'326'330	8.6%
Hochrhein Container Terminal	85.1	22'154'750	12'405'000	11'528'810	876'190	5'318'800	17'723'800	80%	70%	30%	12'405'000	5'318'800	17'723'800	8.3%	
Cargodrome Wiler	69.3	18'370'000	8'820'000	8'197'026	622'974	5'876'000	14'696'000	80%	60%	40%	8'605'899	5'737'266	14'343'165	6.7%	
Terminal Frenkendorf	147	36'066'680	5'340'000	4'962'825	377'175	16'678'000	22'018'000	60%	23%	77%	4'167'081	8'012'699	12'179'780	5.7%	
Terminal Nordquai	84	15'038'000	7'218'000	6'708'178	509'822	4'812'400	12'030'400	80%	60%	40%	7'218'000	4'812'400	12'030'400	5.6%	
Terminal Combiné Chavornay	72.3	12'226'717	5'810'856	5'400'424	410'432	4'218'950	10'029'806	80%	60%	40%	5'795'322	4'164'647	9'959'969	4.7%	
	72.4	708'000	228'542	212'400	16'142	212'400	440'942	60%	50%	50%	228'542	212'400	440'942	0.2%	
Terminal Melzo	124	34'471'981	5'094'092	4'734'286	359'806	7'330'907	12'424'999	35%	40%	60%	4'075'274	5'864'725	9'939'999	4.7%	
Duisburg Kombiterminal	157	30'220'760	7'024'128	6'528'000	496'128	4'352'000	11'376'128	60% von 60%	60%	40%	5'492'775	3'661'850	9'154'625	4.3%	
Terminal Domo II, Hangartner	74.1	2'736'000	2'204'000	2'048'327	155'673	0	2'204'000	80%	100%	0%	2'204'000	0	2'204'000	1.0%	
	74.1.2	415'355	415'355	386'018	29'337	0	415'355	100%	100%	0%	415'355	0	415'355	0.2%	
	91.1	6'321'000	5'055'000	4'697'955	357'045	0	5'055'000	80%	100%	0%	5'055'000	0	5'055'000	2.4%	
Hupac Terminal Antwerp	135	33'910'085	3'292'560	3'060'000	232'560	2'040'000	5'332'560	20% von 75%	60%	40%	2'959'386	1'972'924	4'932'310	2.3%	
Terminal Birsfelden	73	5'969'330	2'500'000	2'323'420	176'580	2'000'000	4'500'000	75%	55%	45%	2'500'000	2'000'000	4'500'000	2.1%	
Terminal Birrfeld	95	3'523'900	2'505'600	2'328'625	176'975	313'520	2'819'120	75%	90%	10%	2'503'967	313'319	2'817'286	1.3%	
	139	4'532'050	1'170'357	1'087'692	82'665	1'631'538	2'801'895	60%	40%	60%	694'266	967'844	1'662'110	0.8%	
WB-Krananlage in: Ilanz, Arosa, Landquart, Davos Platz, Zernez, Scuol-Tarasp, Samedan	59	4'800'000	4'800'000	4'465'116	334'884	0	4'800'000	100%	100%	0%	3'859'422	0	3'859'422	1.8%	
Terminal Visp	156	2'482'900	935'075	869'029	66'046	869'000	1'804'075	70%	50%	50%	932'754	866'872	1'799'626	0.8%	
Terminal Niederglatt	129	2'082'797	717'149	666'495	50'654	999'743	1'716'892	80%	40%	60%	677'026	943'810	1'620'836	0.8%	
Umschlagplatz in Dagmersellen, Galliker	108	2'010'947	827'659	769'200	58'459	769'200	1'596'859	80%	50%	50%	773'127	718'520	1'491'647	0.7%	
Terminal Rothrist, Giezendanner	168	1'030'000	356'400	330'000	26'400	495'000	851'400	80%	40%	60%	330'000	495'000	825'000	0.4%	
Umschlagplatz, EMS Chemie AG	150	856'689	294'975	274'140	20'835	411'211	706'186	80%	40%	60%	294'975	411'211	706'186	0.3%	
Terminal Genève-La Praille	76	590'000	0	0	0	590'000	590'000	100%	0%	100%	0	590'000	590'000	0.3%	
Krananlage in Brig, BVZ Zermatt-Bahn	67	583'900	236'500	220'000	16'500	347'400	583'900	100%	40%	60%	235'326	344'795	580'121	0.3%	
Freiverladeanlage Renens, SBB	155.1	750'000	282'450	262'500	19'950	262'500	544'950	70%	50%	50%	266'904	248'052	514'956	0.2%	
Freiverladeanlage Sion, SBB	155.2	750'000	282'450	262'500	19'950	262'500	544'950	70%	50%	50%	271'800	252'602	524'402	0.2%	
Terminal Terzag	80	548'000	0	0	0	548'000	548'000	100%	0%	100%	0	505'000	505'000	0.2%	
Umschlagplatz in St. Gallen-Winkeln, Giezendanner	130	572'000	295'427	274'560	20'867	183'040	478'467	80%	60%	40%	290'598	180'047	470'645	0.2%	
Centre de transbordement à Martigny	158	790'000	212'510	197'500	15'010	197'500	410'010	50%	50%	50%	181'575	168'750	350'325	0.2%	
Terminal Basel, Conteba	70	315'000	0			315'000	315'000	100%	0%	100%	0	315'000	315'000	0.1%	
Regionaler Wechselbehälterverlad in Felsberg, HeinekenSchweiz AG	165	2'871'420	619'920	576'134	43'786	861'000	1'480'920	50%	40%	60%	0	0	0	0.0%	
Total		408'917'638	132'162'350	123'216'495	9'361'210	147'253'109	279'415'459				103'659'215	110'072'497	213'731'712	100%	

Faute d'informations précises, certains terminaux qui ont également été subventionnés dès 2000 ne figurent pas dans ce tableau. Les chiffres écrits en rouge sont des estimations.

Source : OFT (2011). Présentation : CDF (2012)