



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.