

14.036

Message concernant la révision totale de la loi sur le transport de marchandises

du 30 avril 2014

Messieurs les Présidents,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet de révision totale de la loi sur le transport de marchandises et d'un arrêté fédéral relatif au crédit-cadre pour les contributions d'investissement destinées au transport ferroviaire de marchandises de 2016 à 2019, en vous proposant de l'adopter.

Nous vous proposons simultanément de classer les interventions parlementaires suivantes:

- | | | | |
|------|---|---------|--|
| 2010 | M | 10.3881 | Avenir du transport ferroviaire de marchandises sur tout le territoire (E 30.11.10, Commission des transports et des télécommunications CE; N 11.4.11) |
| 2011 | M | 11.3284 | Terminaux du trafic combiné. Action de la Confédération (N 17.6.11, Hutter Markus; E 22.9.11) |
| 2012 | P | 12.3311 | Ne pas mettre en péril le transfert du transport de marchandises en fixant de fausses priorités (N 28.9.12, Grossen Jürg) |
| 2012 | M | 12.3419 | Garantir des sillons de qualité et en nombre suffisant pour le transport de marchandises (E 20.9.12, Janiak; N 14.12.12) |

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

30 avril 2014

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Didier Burkhalter
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

Par le biais d'une motion, le Parlement a chargé le Conseil fédéral d'élaborer une stratégie globale de promotion du transport ferroviaire de marchandises sur tout le territoire. Le présent projet pose les objectifs assignés au transport ferroviaire de marchandises, prévoit un éventail de mesures visant la réalisation de ces objectifs et envisage l'aménagement et le financement futurs de l'infrastructure dédiée au transport ferroviaire de marchandises.

Contexte

Par le biais de la motion 10.3881 «Avenir du transport ferroviaire de marchandises sur tout le territoire», le Conseil fédéral a été chargé de soumettre au Parlement une stratégie globale de promotion du transport ferroviaire de marchandises sur tout le territoire.

Dans ce contexte, l'expression «sur tout le territoire» désigne tous les transports ferroviaires de marchandises effectués en Suisse à l'exception du trafic transalpin de transit. Dès lors, le mandat portant sur une stratégie globale inclut aussi bien les transports ferroviaires de marchandises intérieurs que les transports d'importation et d'exportation. Entrent ainsi en ligne de compte toutes les formes de production de transport ferroviaire de marchandises, transport par wagons complets et transport combiné compris. Toutes les mesures d'encouragement en place (contributions d'exploitation et d'investissement, solutions de remboursement) doivent par conséquent être réévaluées.

Actuellement, un quart des prestations de transport des marchandises est effectué par le rail, en trafic intérieur comme en trafic d'importation et d'exportation. En Suisse, l'importance du rail pour l'approvisionnement du pays et pour les échanges avec l'étranger – après celle de la route, qui constitue très nettement le mode de transport le plus important – est donc considérable.

CFF Cargo SA, qui est de loin le principal prestataire de transport ferroviaire de marchandises sur tout le territoire, accuse des déficits chroniques. La société a multiplié les réorganisations dans le but de redresser la situation. Une nouvelle série de points de desserte peu fréquentés du transport par wagons complets isolés (TWCI) a ainsi été fermée à la fin de 2012. Toutefois, la motion 10.3881 entend notamment empêcher CFF Cargo SA de se retirer insidieusement de ces activités. Les acteurs du transport de marchandises ont impérativement besoin de conditions-cadre stables et de visibilité quant aux mesures de soutien à venir.

Contenu du projet

Le présent projet présente une stratégie globale de promotion du transport ferroviaire de marchandises.

Principes et objectifs

La première étape a consisté à définir les principes et objectifs applicables au transport de marchandises, notamment sur la base de réflexions supramodales, dans la mesure où l'approvisionnement du pays en marchandises doit être garanti indépendamment d'un mode de transport donné. A cet effet, les principes et objectifs suivants doivent être inscrits dans la loi:

- La Confédération crée les conditions-cadres d'un développement durable du transport de marchandises et d'une interaction efficace de tous les modes de transport.*
- Elle définit des conditions-cadre propices à la construction et à l'exploitation d'installations adaptées au transport de marchandises telles que les voies de raccordement et les installations de transbordement dédiées au transport combiné (ITTC).*
- Elle veille à ce que l'accès aux installations dédiées au transport de marchandises se fasse sans discrimination.*
- Les offres relevant du transport ferroviaire de marchandises ne traversant pas les Alpes doivent être viables financièrement. La Confédération ne peut déroger à ce principe que dans deux cas: lorsqu'elle participe à la commande d'offres d'un canton ou lorsqu'elle encourage de nouvelles offres. Par ailleurs, ces deux possibilités d'encouragement ne sont applicables que jusqu'en 2027.*

Dans le souci de disposer d'instruments plus souples qui garantissent un approvisionnement approprié, le présent projet renonce explicitement à tout mandat de transfert pour ce qui est du transport de marchandises sur tout le territoire.

Mesures

Pour se conformer aux principes et aux objectifs fixés, le présent projet prévoit notamment les mesures suivantes:

- Les conditions-cadre du transport routier de marchandises, en particulier l'interdiction de circuler la nuit et le dimanche, les limites de poids, la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP) et l'interdiction du cabotage, doivent rester en vigueur.*
- Au travers des nouveaux instruments (stratégie d'utilisation du réseau et plans d'utilisation du réseau), la Confédération veille à ce que les capacités disponibles sur le réseau ferroviaire soient exploitées et réparties judicieusement entre les différents groupes d'utilisateurs (transport de voyageurs et de marchandises).*
- Elle veille à la mise à disposition de l'infrastructure requise pour encourager le transport ferroviaire de marchandises (gares de triage, installations de débord, installations de transbordement rail/route et voies de raccordement aux points de desserte). Pour ce faire, elle intègre les cantons et les acteurs concernés suffisamment tôt aux travaux de conception et de planifi-*

cation; elle tient également compte des plans sectoriels fédéraux et des plans directeurs cantonaux.

- La construction et l'extension des ITTC et des voies de raccordement sont encouragées par des contributions d'investissement. L'encouragement est harmonisé et prend la forme, pour les investissements en Suisse, de contributions accordées exclusivement à fonds perdus. Des prêts peuvent encore être octroyés pour des investissements dans des terminaux à l'étranger lorsqu'ils servent à réaliser la politique de transfert du trafic transalpin.*
- Afin de piloter les contributions d'investissement, des crédits-cadre sont soumis au Parlement. Le présent projet propose ainsi un arrêté fédéral allouant un crédit-cadre de 210 millions de francs pour les années 2016 à 2019.*
- Le remboursement de la RPLP au titre des trajets amont et aval du transport combiné est maintenu.*
- L'accès non discriminatoire à toutes les installations au bénéfice d'aides fédérales doit être garanti. A l'avenir, le respect des règles devra être suivi de plus près par la Commission d'arbitrage dans le domaine des chemins de fer (CACF).*
- Afin de remédier à des inégalités au niveau régional, les cantons peuvent commander une offre de transport ferroviaire de marchandises, à laquelle la Confédération peut participer. Cependant, l'aide financière fédérale ne doit pas dépasser le montant de la contribution cantonale.*
- Sous la forme de financements de départ, la Confédération peut accorder aux nouvelles offres de transport ferroviaire de marchandises des contributions d'exploitation limitées dans le temps.*

Les contributions d'exploitation actuellement octroyées au TWCI et au transport combiné non transalpin seront supprimées à l'issue d'une phase transitoire de trois ans à compter de l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions.

Adaptations légales

Les principes et les objectifs, les projets et les mesures d'encouragement financier du transport ferroviaire de marchandises seront inscrits dans une seule loi. A cette fin, la loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les voies de raccordement sera intégrée à la loi du 19 décembre 2008 sur le transport de marchandises, intégralement révisée. Cette refonte est également l'occasion de réunir et de simplifier les dispositions relatives à la procédure d'approbation des ITTC et des voies de raccordement, ces dispositions figurant jusqu'ici dans différents actes normatifs. La loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer sera adaptée notamment afin d'optimiser l'utilisation du réseau et d'étendre les compétences de la CACF. Il est également prévu d'adapter la loi du 20 mars 1998 sur les Chemins de fer fédéraux, la loi fédérale du 19 décembre 1958 sur la circulation routière et la loi fédérale du 22 mars 1985 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et de la redevance autoroutière.

Table des matières

Condensé	3688
1 Présentation du projet	3695
1.1 Contexte	3695
1.1.1 Stratégie globale basée sur les défis en matière de transport de marchandises	3695
1.1.1.1 Importance du transport ferroviaire de marchandises	3695
1.1.1.2 Mandat d'élaboration d'une stratégie globale (motion 10.3881)	3696
1.1.2 Marché du transport de marchandises en Suisse	3696
1.1.2.1 Termes et définitions	3696
1.1.2.2 Evolution du marché du transport de marchandises en Suisse	3697
1.1.2.3 Conditions-cadre pour le transport de marchandises	3699
1.1.2.4 Marché du transport de marchandises aujourd'hui	3705
1.1.2.5 Prévisions de marché pour le trafic marchandises	3712
1.1.3 Formes de production dans la branche suisse du transport ferroviaire de marchandises et défis en résultant	3715
1.1.3.1 Système du TWCI	3717
1.1.3.2 Transport combiné	3722
1.1.3.3 Chemins de fer à voie métrique	3727
1.1.4 Capacités infrastructurelles nécessaires au transport ferroviaire de marchandises	3728
1.1.5 Processus de planification des installations dédiées au transport de marchandises	3730
1.1.6 Instruments de soutien actuellement à la disposition des pouvoirs publics	3730
1.1.6.1 Aperçu des moyens financiers	3730
1.1.6.2 Contributions d'investissement pour les installations dédiées au transport de marchandises	3733
1.1.6.3 Contributions d'exploitation pour les offres de transport	3734
1.1.6.4 Interdépendances avec la politique de transfert du trafic transalpin	3735
1.1.7 Etudes des conditions-cadre du transport de marchandises en Suisse et dans d'autres Etats	3736
1.1.7.1 Paquet de recherche de la SVI	3736
1.1.7.2 Projet des cantons et des chargeurs en matière d'infrastructure du transport de marchandises	3737
1.1.7.3 Plan directeur de l'Allemagne en matière de transport de marchandises et de logistique	3738
	3691

1.2	Stratégie globale de promotion du transport ferroviaire de marchandises sur tout le territoire	3739
1.2.1	Principes de la stratégie globale	3739
1.2.1.1	Objectifs à titre de base de la promotion	3739
1.2.1.2	Priorités de la promotion et contribution de l'économie	3739
1.2.1.3	Efforts conjugués du secteur de la logistique et du transport de marchandises, des cantons et de la Confédération	3740
1.2.1.4	Interaction des modes de transport	3741
1.2.2	Aperçu de la stratégie globale	3746
1.2.2.1	Principes et objectifs	3746
1.2.2.2	Objectifs rejetés	3747
1.2.2.3	Instruments de promotion du transport ferroviaire de marchandises	3749
1.2.3	Architecture des nouveaux instruments	3751
1.2.3.1	Stratégie d'utilisation du réseau sur le long terme	3751
1.2.3.2	Plan d'utilisation du réseau	3753
1.2.3.3	Processus de planification et conception relative au transport ferroviaire de marchandises	3757
1.2.3.4	Aide financière aux ITTC et aux voies de raccordement privées	3759
1.2.3.5	Promotion des innovations techniques	3763
1.2.3.6	Remboursement de la RPLP pour les trajets amont et aval du TC	3764
1.2.3.7	Contributions d'exploitation aux offres de transport de marchandises	3764
1.2.3.8	Devenir de CFF Cargo en tant que principal prestataire de transport ferroviaire de marchandises	3766
1.2.3.9	Simplification des dispositions régissant la construction, l'exploitation et la surveillance des voies de raccordement et des ITTC	3766
1.3	Motivation et évaluation de la solution proposée	3767
1.3.1	Principes et objectifs	3767
1.3.2	Sélection des instruments de promotion du transport ferroviaire de marchandises sur tout le territoire	3769
1.3.3	Instruments rejetés	3770
1.3.4	Motivation des nouveaux instruments	3771
1.3.4.1	Stratégie d'utilisation du réseau sur le long terme et plan d'utilisation du réseau	3771
1.3.4.2	Processus de planification et conception du transport ferroviaire de marchandises	3773
1.3.4.3	Promotion financière des installations de transbordement et des voies de raccordements privées	3774
1.3.4.4	Encouragement d'innovations techniques	3775

1.3.4.5	Remboursement de la RPLP sur les trajets amont et aval du TC	3776
1.3.4.6	Contributions d'exploitation aux offres de transport de marchandises	3776
1.3.4.7	Devenir de CFF Cargo en tant que principal prestataire de transport ferroviaire de marchandises	3778
1.3.4.8	Simplification des dispositions régissant la construction, l'exploitation et la surveillance des ITTC et des voies de raccordement	3779
1.3.5	Résultat de la procédure de consultation	3779
1.3.5.1	Position par rapport à la stratégie globale	3780
1.3.5.2	Position par rapport aux principes et aux objectifs	3780
1.3.5.3	Position par rapport aux mesures	3780
1.3.5.4	Position par rapport aux effets	3781
1.4	Harmonisation des tâches et des finances	3782
1.5	Comparaison avec le droit européen	3782
1.6	Mise en œuvre	3782
1.7	Traitement des interventions parlementaires	3783
2	Commentaires des dispositions	3783
2.1	Contexte du projet	3783
2.2	Loi sur le transport de marchandises	3785
2.3	Loi fédérale sur les voies de raccordement ferroviaires	3795
2.4	Loi fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et de la redevance autoroutière	3796
2.5	Loi sur la circulation routière	3796
2.6	Loi sur les chemins de fer	3796
2.7	Loi sur les Chemins de fer fédéraux	3799
2.8	Arrêté fédéral relatif au crédit-cadre pour les contributions d'investissement destinées au transport ferroviaire de marchandises de 2016 à 2019	3800
3	Conséquences	3800
3.1	Conséquences pour la Confédération	3800
3.1.1	Conséquences financières	3800
3.1.2	Conséquences sur l'état du personnel	3801
3.2	Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne	3802
3.3	Conséquences économiques	3803
3.4	Conséquences sociales	3803
3.5	Conséquences environnementales	3803
4	Relation avec le programme de la législation et les stratégies nationales du Conseil fédéral	3804
4.1	Relation avec le programme de la législation	3804

4.2	Relation avec les stratégies nationales du Conseil fédéral	3804
5	Aspects juridiques	3804
5.1	Constitutionnalité et légalité	3804
5.2	Compatibilité avec les obligations internationales	3805
5.3	Forme de l'acte à adopter	3805
5.4	Frein aux dépenses	3805
5.5	Conformité à la loi sur les subventions	3806
	Liste des abréviations	3808
	Glossaire	3810
	Loi fédérale sur le transport de marchandises par des entreprises de chemin de fer ou de navigation (Loi sur le transport de marchandises, LTM) (Projet)	3815
	Arrêté fédéral relatif au crédit-cadre pour les contributions d'investissement destinées au transport ferroviaire de marchandises de 2016 à 2019 (Projet)	3831

Message

- 1** **Présentation du projet**
- 1.1** **Contexte**
- 1.1.1** **Stratégie globale basée sur les défis en matière de transport de marchandises**
- 1.1.1.1** **Importance du transport ferroviaire de marchandises**

Point fort de la stratégie globale: route et rail se complètent

La route et le rail sont les deux piliers du transport de marchandises en Suisse, et leur interaction devient de plus en plus importante étant donné la saturation croissante des infrastructures tant routières que ferroviaires. Les réflexions entourant la stratégie globale en matière de transport ferroviaire de marchandises sur tout le territoire ne mettent dès lors pas l'accent sur la concurrence entre ces deux modes de transports, mais sur leur complémentarité pour l'économie. Actuellement, un quart des prestations de transport des marchandises, en trafic intérieur comme en import-export, est effectué par le rail. Le rail étant le mode de transport le plus important après la route, qui est de loin le plus important, il est primordial tant pour l'approvisionnement du pays que pour les échanges avec l'étranger.

Au cœur de la politique des transports: le transfert du transport transalpin de marchandises

Le rôle du transport ferroviaire de marchandises sur tout le territoire demeure un sujet assez peu défini dans la politique des transports suisse. La priorité va plutôt au transfert du trafic marchandises à travers les Alpes de la route au rail, qui est l'un des principaux objectifs de ladite politique. L'acceptation de l'art. 84 de la Constitution (Cst.)¹ sur la protection des Alpes et la loi du 19 décembre 2008 sur le transfert du transport de marchandises (LTTM)² qui en découle a permis d'arrêter des objectifs concrets en la matière, sur lesquels la Confédération a axé ses instruments.

Actuellement, le transport ferroviaire de marchandises est encouragé sans mandat explicite de transfert

La situation du trafic intérieur et de l'import-export est différente. S'agissant du transport de marchandises sur tout le territoire, la législation suisse actuelle ne fixe aucun mandat explicite de transfert. Néanmoins, la Confédération s'est toujours employée à promouvoir le transport ferroviaire de marchandises dans tout le pays. Les contributions d'investissement dans les gares de triage, dans les installations de transbordement dédiées au transport combiné (ITTC), dans les voies de raccordement et dans les installations de débord privées, de même que les contributions d'exploitation versées aux chemins de fer à voie métrique, au transport combiné (TC) et au transport par wagons complets isolés (TWCI) constituent aujourd'hui une base importante dans ce domaine. Le délestage des routes, la préservation des infra-

¹ RS 101

² RS 740.1

structures routières et la sécurité de l'approvisionnement dans les différentes régions sont, à côté des considérations environnementales, les principales raisons justifiant le soutien de la Confédération.

1.1.1.2 Mandat d'élaboration d'une stratégie globale (motion 10.3881)

Les décisions prises en 2008 par le Parlement à propos du projet de législation concernant le trafic marchandises³ sont venues confirmer les mesures de soutien accordées jusqu'ici au transport ferroviaire de marchandises sur tout le territoire, mesures qui ont même été étendues par les contributions d'exploitation pour le TWCI. La motion 09.3964 Lombardi «Assurer l'avenir du fret ferroviaire» exigeait en outre l'encouragement des innovations et des améliorations techniques. Il est ressorti des délibérations au Conseil des Etats qu'en lieu et place d'adaptations ponctuelles, une stratégie globale s'imposait afin de stimuler le transport ferroviaire de marchandises sur tout le territoire. La Commission des transports et des télécommunications du Conseil des Etats a par la suite déposé la motion 10.3881 «Avenir du transport ferroviaire de marchandises sur tout le territoire». Après avoir passé la rampe aux Etats, celle-ci a également été adoptée en 2011 par le Conseil national.

La motion charge le Conseil fédéral d'élaborer un projet de stratégie globale concernant le trafic ferroviaire de marchandises sur tout le territoire comportant les adaptations nécessaires des bases légales en vigueur ainsi que, le cas échéant, un projet de crédit. Cette stratégie globale doit proposer des mesures permettant de maintenir et – partout où cela est possible et où cela fait sens – d'augmenter la part du rail face à la route sans toutefois fixer de part minimale (par ex. sous la forme d'une répartition modale route/rail à atteindre). Par ailleurs, le projet doit exposer des solutions visant à concilier service sur l'ensemble du territoire et rentabilité de l'exploitation.

1.1.2 Marché du transport de marchandises en Suisse

1.1.2.1 Termes et définitions

Par l'expression «sur tout le territoire», on entend d'une part tout transport ferroviaire de marchandises se faisant exclusivement à l'intérieur de la Suisse (trafic intérieur, y compris transalpin) et, d'autre part, le transport (non transalpin) import-export. Cette délimitation est nécessaire pour pouvoir faire la distinction entre le transport concerné par la motion et le transport qui relève du mandat relatif au transfert de la route au rail du trafic marchandises transalpin, puisque ce mandat prévoit des objectifs et des mesures d'encouragement spécifiques.

Le mandat relatif à l'élaboration d'une stratégie globale inclut toutes les formes de production, soit le trafic par wagons complets (TWC), le TWCI et le TC.

Est considérée comme TWCI toute forme de production dans le cadre de laquelle des wagons isolés ou des groupes de wagons sont assemblés régionalement au sein de différentes voies de raccordement ou installations de débord afin de constituer

³ www.parlament.ch > Base de données des objets parlementaires > N° d'objet 07.047

des trains entiers, pour être acheminés vers des gares de triage où de nouveaux trains sont composés en fonction de la région de destination. Une fois à destination, les trains sont ensuite dégroupés et les wagons livrés aux destinataires via des services régionaux de desserte utilisant des voies de raccordement. En cours de processus, un wagon isolé ou un groupe de wagons peut être affecté à plusieurs trains successifs, ce qui suppose des charges relativement lourdes en termes de manœuvres, d'infrastructures et de temps. Les trains ne nécessitant pas de triage entre le point de départ et la destination sont, quant à eux, considérés comme des trains complets (ou trains blocs) ou comme du trafic par trains complets.

Le TC, ou transport intermodal de marchandises, consiste par exemple à transporter sur de longues distances, par rail ou par voie fluviale, des semi-remorques ou des unités de chargement telles que des conteneurs ou des caisses mobiles. Les poids lourds et autres véhicules de transport routier ne sont alors mis à contribution que sur une courte distance, à savoir pour transporter les conteneurs ou les caisses mobiles jusqu'à la gare ou au port rhénan et pour les récupérer au point de déchargement et les amener jusqu'à leur destinataire final. L'utilisation jointe du rail et des voies navigables rhénanes en transport par conteneurs constitue également une forme de TC. Le chargement et le déchargement se font alors aux ITTC, également appelées «terminaux», qui sont les interfaces à l'œuvre en TC ou transport intermodal. Les unités de chargement y sont transbordées au moyen de grues ou de véhicules de transbordement spéciaux depuis les véhicules de transport routier vers les trains ou les bateaux devant les accueillir, ce qui peut se faire via un transbordement vertical ou horizontal. Au lieu de déchargement, les unités sont à nouveau transbordées sur les poids lourds qui les transportent jusqu'à leur destination finale.

D'autres détails sur les différentes formes de production en matière de transport ferroviaire de marchandises se trouvent au ch. 1.1.3.

1.1.2.2 Evolution du marché du transport de marchandises en Suisse

Jusqu'au milieu du XX^e siècle, les transports de marchandises se faisaient essentiellement par le rail

L'apparition du transport ferroviaire de marchandises dans le sillage de la révolution industrielle a tout d'abord ouvert la porte au transport de marchandises de grande consommation à travers le pays. Parallèlement à l'évolution générale du trafic ferroviaire en Suisse, le transport ferroviaire de marchandises a été dans un premier temps, du fait de l'entrée en vigueur de la première loi sur les chemins de fer⁴, l'affaire d'entrepreneurs privés, même si les cantons leur octroyaient des concessions. En 1902, la création des Chemins de fer fédéraux (CFF) a entraîné la nationalisation des principales voies privées: les CFF ont dès lors pris la main sur le transport ferroviaire de marchandises pour de larges pans du territoire. Toutefois, des chemins de fer privés ont subsisté, très souvent dans un cadre semi-public, c'est-à-dire que les pouvoirs publics ont participé à leur construction et à leur exploitation. Et les prestations de transport de marchandises étaient alors réalisées de manière

⁴ Loi fédérale du 23 décembre 1872 concernant l'établissement et l'exploitation des chemins de fer sur le territoire de la Confédération suisse; RS 7 3; RO 1949 569.

intégrée, c'est-à-dire sous la responsabilité de l'entreprise à qui appartenait l'infrastructure ferroviaire utilisée.

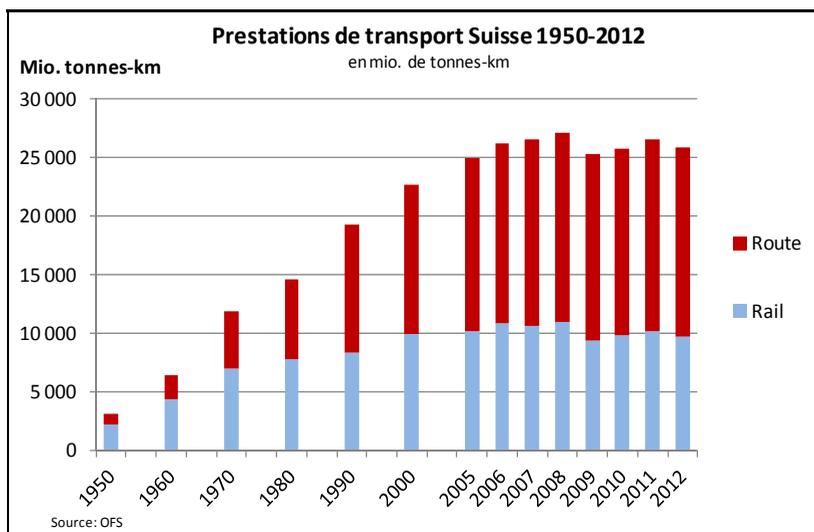
Le transport routier de marchandises a gagné en importance au cours de la seconde moitié du XX^e siècle

Longtemps, le chemin de fer a donc dominé le transport de marchandises, jusqu'au moment où, au XX^e siècle, le développement important de l'infrastructure routière a permis à la route de prendre le pas sur le rail. C'est surtout dans la deuxième moitié du XX^e siècle que le transport routier de marchandises a pris de plus en plus d'importance. Et la route a permis de répondre plus facilement que le rail à l'internationalisation de l'économie et à la multiplication des échanges commerciaux qui en a découlé. En effet, là où les entreprises ferroviaires étaient soumises à des normes techniques et à des réglementations variant parfois d'un pays à l'autre, il ne subsistait déjà sur la route plus d'obstacle technique majeur au transport transfrontalier, ce qui n'a pas été sans effet sur les transports helvétiques import-export.

L'illustration 1 montre l'essor des quantités de marchandises transportées de 1950 à 2012 et la part grandissante de la route en la matière.

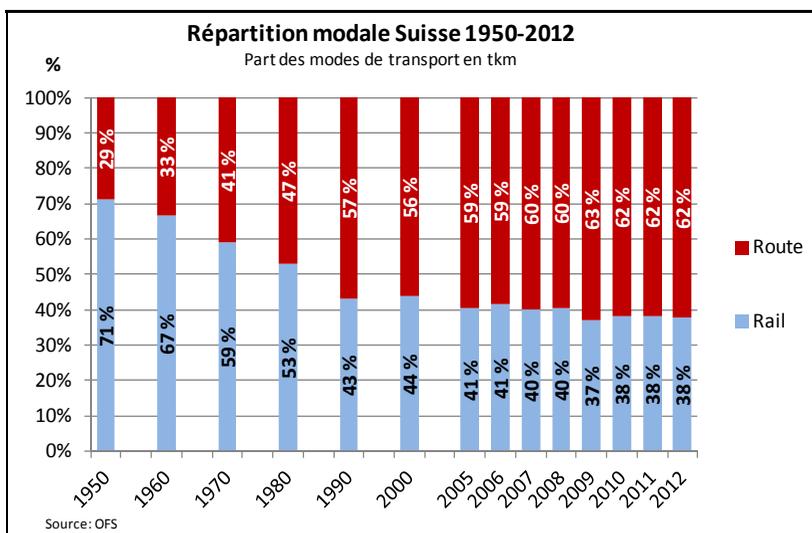
Illustration 1

Prestations de transport en millions de t-km 1950 à 2012



L'illustration 2 montre l'évolution de la répartition modale route/rail; il en ressort que la part du trafic ferroviaire s'est réduite, mais que cette baisse s'est stabilisée ces dernières années.

Répartition modale 1950 à 2012



1.1.2.3 Conditions-cadre pour le transport de marchandises

L'organisation du marché du transport de marchandises et la fixation des conditions-cadre sont généralement au centre des réglementations édictées par l'Etat. La répartition des tâches entre le rail et la route est depuis des décennies au cœur des politiques en matière de transport de marchandises et a fait l'objet de plusieurs initiatives populaires et projets de loi⁵. C'est avec l'adoption de la loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (LCdF)⁶ que les aides financières aux chemins de fer ont pour la première fois trouvé un ancrage légal. Dans l'optique de garantir des prix aussi bas que possible, une indemnisation a par ailleurs été décidée pour les «prestations d'intérêt général» (par ex. le trafic de détail).

Les bases juridiques déterminantes pour le transport de marchandises en Suisse figurent tant dans la législation nationale que dans des accords internationaux. Certaines des conditions-cadre les plus importantes, en particulier pour le transport ferroviaire de marchandises, sont ainsi définies par l'accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport de marchandises et de voyageurs par rail et par route⁷ (accord sur les transports terrestres, ATT). Les instruments succinctement décrits ci-après déploient leurs effets aussi bien en transport de marchandises transalpin qu'en transport intérieur ou d'import-export.

⁵ Par ex. la votation sur la loi sur le partage du trafic de 1935, l'initiative sur le transport des marchandises de 1938 ou la votation sur la réglementation relative au transport automobile (arrêté fédéral concernant le transport sur la voie publique de personnes et de choses au moyen de véhicules automobiles) de 1951.

⁶ RS 742.101

⁷ RS 0.740.72

Les conditions-cadre pour la route sont essentiellement motivées par la politique environnementale et ne seront pas modifiées

Les principales conditions-cadre régissant le transport routier de marchandises sont les redevances dues au titre de l'utilisation des routes, les interdictions de circulation et les limitations d'accès au marché. La plupart des dispositions sont essentiellement d'ordre environnemental dans la mesure où elles constituent des conditions générales destinées à assurer la protection de la population et à internaliser les coûts externes.

Redevance poids lourds liée aux prestations (RPLP): Depuis le début de 2001, les véhicules motorisés et remorques lourds transportant des marchandises doivent s'acquitter sur les routes suisses d'une redevance dépendant de la distance parcourue, du tonnage et des émissions. Parallèlement, une redevance forfaitaire a été introduite pour une série d'autres véhicules. En renchérissant le trafic routier, la RPLP favorise le report de celui-ci vers le rail. Deux tiers au plus des recettes tirées de la RPLP sont affectées au fonds pour les grands projets ferroviaires (fonds FTP) qui deviendra le fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF)⁸.

Interdiction de circuler le dimanche et la nuit: L'interdiction de circuler le dimanche s'applique à tous les dimanches et aux jours fériés nationaux. L'interdiction de circuler la nuit est valable toute l'année, de 22 h 00 à 5 h 00. Ces deux interdictions ont des motivations environnementales et visent en premier lieu à garantir la sécurité du trafic ainsi que le repos nocturne et dominical, mais elles ont aussi pour effet de favoriser le transport ferroviaire de marchandises puisque ces deux interdictions ne s'appliquent pas au rail⁹.

Dimensions et tonnages des poids lourds: Parallèlement à l'introduction et au relèvement de la RPLP, la limite maximale de poids total en charge a progressivement été portée à 40 tonnes pour les véhicules motorisés lourds, ce qui a permis au secteur routier d'enregistrer des gains d'efficacité et de productivité. D'autres limitations s'appliquent également aux véhicules motorisés lourds, notamment pour ce qui est de leur hauteur et de leur longueur¹⁰.

Interdiction du cabotage: Les transporteurs routiers étrangers n'ont pas le droit de transporter des marchandises entre des points situés sur le territoire suisse (cabotage). Il en va de même pour les transporteurs suisses sur le territoire des pays membres de l'UE. Cette interdiction vise à protéger les transporteurs du trafic intérieur contre les prestataires étrangers¹¹.

Prescriptions relatives au temps de travail, de conduite et de repos: L'ATT n'a en rien modifié les prescriptions en matière de temps de travail, de conduite et de repos applicables aux chauffeurs professionnels. Les prescriptions correspondantes applicables aux conducteurs de poids lourds sont dans l'ensemble moins strictes que celles applicables aux conducteurs de véhicules ferroviaires de traction¹².

⁸ Cf. les dispositions de la LRPL, RS **641.81**, ainsi que les art. 37 à 42 ATT.

⁹ Cf. art. 2, al. 2, LCR, RS **741.01** ainsi que l'art. 15 ATT.

¹⁰ Cf. art. 9 LCR, RS **741.01** ainsi que l'art. 7 ATT. Le poids maximal autorisé sur la route durant les parcours initiaux et terminaux du transport combiné est de 44 tonnes.

¹¹ Cf. art. 14 ATT.

¹² Les prescriptions en matière de durée du travail, de la conduite et du repos se fondent sur l'art. 56 LCR, RS **741.01**.

Ces conditions-cadre applicables au transport routier de marchandises ont fait leurs preuves en matière d'interaction entre la route et le rail, et il n'y a pas lieu de les modifier par le biais du présent projet. Dans ces domaines, la branche a en effet besoin de stabilité afin de garantir la sécurité de planification. De plus, ces dispositions sont largement acceptées par la population.

Les conditions-cadre pour le chemin de fer sont adaptées et perfectionnées en permanence par d'autres révisions d'actes normatifs

Réforme des chemins de fer: La réforme des chemins de fer de 1999 visait à mieux séparer les fonctions politiques et entrepreneuriales, à améliorer le rapport coût/efficacité pour la collectivité et à introduire des éléments de concurrence au sein du système ferroviaire. Il s'agissait en outre de désendetter les CFF. Par ailleurs, les nouvelles modalités de financement étaient censées améliorer la transparence. Les éléments décisifs pour le transport ferroviaire de marchandises sont les réglementations relatives à l'accès au réseau et à la définition du prix du sillon.

Ouverture du marché et accès au réseau: Le libre accès du transport de marchandises au réseau, tel que prévu par l'ATT, était la condition préalable à l'introduction d'éléments de concurrence. Il était lui-même subordonné à un certain degré d'indépendance entre les secteurs Infrastructure et Transport des chemins de fer, et notamment au moins à une séparation comptable entre les deux. Les entreprises de transport ferroviaire de marchandises ont alors pu circuler sur des infrastructures tierces. Afin de garantir la qualité et la sécurité de la circulation ferroviaire en Suisse et pour pouvoir accéder au réseau, toutes les entreprises de transport ferroviaire doivent détenir une licence et un certificat de sécurité pour les tronçons empruntés. De pair avec le libre accès au réseau, la Confédération a introduit, en lieu et place de la subvention forfaitaire jusqu'alors accordée aux CFF, le principe de la commande pour le TC, une mesure qui a permis de renforcer la concurrence en matière de transport ferroviaire de marchandises.

Prix des sillons: Au-delà de l'accès au réseau, la réforme des chemins de fer a permis de régler la question des coûts afférents à l'utilisation de l'infrastructure. Chaque entreprise de transport ferroviaire doit ainsi verser une redevance (prix du sillon) au gestionnaire de l'infrastructure qu'elle utilise. Ce prix du sillon doit au moins couvrir les coûts marginaux, c'est-à-dire ceux directement supportés par le gestionnaire de l'infrastructure du fait de la circulation d'un train sur un tronçon précis¹³. Si le prix du sillon était inférieur à ces coûts marginaux, toute circulation d'un train supplémentaire creuserait un peu plus le déficit du gestionnaire de l'infrastructure. Ces coûts marginaux sont calculés par l'Office fédéral des transports (OFT) pour chaque catégorie de tronçon. Le calcul de la redevance prend notamment en compte les différents coûts liés au réseau, l'impact des véhicules sur l'environnement et la demande. De plus, les prix du sillon doivent être équivalents pour des tronçons comparables et permettre, via une différenciation tarifaire, d'optimiser l'utilisation des capacités des sillons disponibles. En décidant une révision du système du prix du sillon entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013, le Conseil fédéral a mis en place différentes modulations et incitations destinées à améliorer l'utilisation de l'infrastructure et à renforcer l'efficacité énergétique et la protection de la population. Le prix des sillons est ainsi désormais modulé en fonction des horaires et de la qualité du sillon.

¹³ Art. 9b LCdF, RS 742.101

Ordre des priorités: La LCdF règle également la question de la hiérarchisation entre les trains de voyageurs et de marchandises pour ce qui est de l'accès au réseau. La priorité va au trafic voyageurs cadencé puisque les correspondances au sein d'une chaîne de transports en commun ne doivent pas être interrompues. Il en résulte que le transport de voyageurs est prioritaire par rapport au transport de marchandises lors de l'établissement des horaires¹⁴. Toutefois, la priorité souvent accordée au trafic de voyageurs lors de l'exploitation quotidienne, notamment en cas de perturbations, ne relève pas d'obligations légales mais de la pratique instaurée par les gestionnaires d'infrastructure.

Effets de la réforme des chemins de fer: La libéralisation du transport ferroviaire de marchandises issue de la réforme des chemins de fer de 1999 a considérablement modifié la donne du transport de marchandises intérieur et import-export ces quinze dernières années. Avant la libéralisation, toutes les entreprises ferroviaires suisses étaient des entreprises intégrées jouissant d'une position monopolistique sur leur réseau. Elles avaient toute latitude pour décider du dimensionnement des installations (exception faite des voies de raccordement privées), des prestations offertes et du traitement du transport de marchandises. La libéralisation du transport de marchandises a déployé ses principaux effets sur le trafic de transit nord-sud et sur le trafic par trains complets. Du fait de la concurrence intramodale entre les entreprises de transport ferroviaire, le niveau des prix et des coûts dans ces secteurs s'est retrouvé sous forte pression les premières années. De nombreux transports par trains complets ont été mis au concours par les chargeurs et les transitaires, et ce sont les meilleures offres en termes tarifaires et qualitatifs qui ont été retenues.

Les effets de la libéralisation sur le trafic de marchandises en Suisse – et notamment sur l'offre de TWCI – n'ont fait l'objet que de discussions secondaires dans le cadre de la réforme des chemins de fer. Le soutien financier est surtout allé à l'infrastructure nécessaire au transport ferroviaire de marchandises (notamment les gares de triage, les voies de raccordement, les terminaux). L'accès non discriminatoire a surtout été jugé pertinent pour les sillons et les installations de triage.

Dans un passé récent, les décisions prises en politique des transports ont parfois placé les prestataires face à des objectifs contradictoires, notamment lorsqu'on a exigé d'eux d'être rentables tout en assurant une offre couvrant l'ensemble du territoire. Ces missions ont été confiées pour l'essentiel aux CFF dans le cadre des objectifs stratégiques du Conseil fédéral pour les CFF (par)¹⁵ et des conventions sur les prestations entre la Confédération suisse et la société anonyme des CFF¹⁶. Les objectifs stratégiques actuels et la convention sur les prestations pour les années 2013 à 2016 prescrivent l'autofinancement en le plaçant avant la desserte de tout le territoire; les besoins des chargeurs devront désormais faire office de ligne directrice pour le réseau de TWC¹⁷.

¹⁴ Art. 9a LCdF, RS 742.101

¹⁵ Cf. par ex. Objectifs stratégiques assignés aux CFF par le Conseil fédéral de 2007 à 2010, FF 2007 1795

¹⁶ Cf. par ex. Convention sur les prestations entre la Confédération suisse et la société anonyme des Chemins de fer fédéraux (CFF) pour les années 2011 à 2012, FF 2011 3325.

¹⁷ Cf. Objectifs stratégiques assignés aux CFF par le Conseil fédéral de 2011 à 2014, FF 2011 4465, et Convention sur les prestations entre la Confédération suisse et la société anonyme des Chemins de fer fédéraux (CFF) pour les années 2013 à 2016, FF 2013 1031.

Projet de législation concernant le transport de marchandises: Le 8 juin 2007, le Conseil fédéral a soumis au Parlement le message sur le projet de législation concernant le transport de marchandises¹⁸. Ce projet mettait l'accent sur le report du trafic transalpin de marchandises de la route au rail. Il était également question d'adapter la législation en matière de transports et la loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les voies de raccordement ferroviaires (LVR)¹⁹ aux besoins du marché. Parallèlement, la responsabilité civile dans la LCdF a été remise à plat. Une nouvelle priorité a été définie à l'occasion des délibérations parlementaires puisque l'art. 4 de la loi du 19 décembre 2008 sur le transport de marchandises (LTM)²⁰ permet désormais l'octroi de fonds fédéraux au transport intérieur de marchandises (import-export compris). De plus, le Parlement a statué sur deux plafonds de dépenses, l'un pour promouvoir le trafic ferroviaire de marchandises ne traversant pas les Alpes²¹, l'autre pour promouvoir le trafic marchandises sur les lignes à voie étroite²². Adoptés à l'automne 2008, ces compléments ont posé les bases nécessaires au soutien, comme c'était le cas auparavant, du TC non transalpin et du transport de marchandises sur les chemins de fer à voie métrique, mais aussi, nouveauté du texte, du TWCI.

Entré en vigueur début 2010, l'art. 4 LTM autorise donc la promotion des prestations de transport ferroviaire de marchandises sur tout le territoire mais sans fixer d'obligation concrète puisqu'il ne contient ni objectif de report chiffré, ni objectif d'approvisionnement spécifique. Il se borne à valider le soutien apporté par la Confédération dans ce domaine, voire à permettre un léger renforcement de celui-ci.

Parallèlement à la LTM²³, la LTTM est également entrée en vigueur. L'art. 8 de cette dernière dispose que les fonds fédéraux doivent en premier lieu être alloués au transport combiné non accompagné (TCNA) et que le montant moyen des indemnités accordées par envoi transporté doit diminuer chaque année. Le champ d'application de la LTTM se limite toutefois en grande partie au transport transalpin de marchandises.

*Arrêté fédéral portant règlement du financement et de l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire (FAIF)*²⁴: Selon le texte, tous les coûts liés à l'infrastructure ferroviaire, exploitation et maintenance comprises, doivent être financés via un seul et même fonds. A cet effet, l'actuel fonds FTP (grands projets), temporaire, sera remplacé par le FIF, de durée indéterminée. Le nouveau fonds sera régi par la loi fédérale sur le fonds d'infrastructure ferroviaire (LFIF)²⁵. Le financement de l'exploitation et de la maintenance sera assuré par des conventions de prestations et des plafonds de dépenses quadriennaux conclus avec les entreprises ferroviaires.

Le FIF sera alimenté par la poursuite des attributions à affectation obligatoire jusqu'ici versées au fonds FTP (2/3 du produit net de la RPLP, un pour-mille de la TVA, moyens issus de l'impôt sur les huiles minérales). A cela s'ajouteront des moyens issus des finances fédérales ordinaires, alloués jusqu'ici à l'exploitation et à la maintenance de l'infrastructure ferroviaire et passant de 2,2 à 2,3 milliards de francs. Sans oublier les instruments de financement supplémentaires que sont les

18 FF 2007 4147

19 RS 742.141.5

20 RS 740.41

21 FF 2009 7497

22 FF 2009 7499

23 RS 740.1

24 FF 2012 1371

25 FF 2012 1559

contributions cantonales relevées, le plafonnement de la défalcation des frais de transport, le relèvement du prix des sillons et, de 2018 à 2030, un pour-mille supplémentaire de la TVA.

Au travers du FAIF, la Confédération détermine une stratégie à long terme pour le rail. L'accent est mis sur l'augmentation des capacités sur le rail, dans les trains et dans les gares. Le transport ferroviaire de marchandises doit être rendu plus compétitif grâce à des temps de transport plus attrayants, à une meilleure ponctualité et à des conditions de production plus avantageuses. Cette stratégie à long terme est concrétisée et mise en œuvre via un programme de développement stratégique de l'infrastructure ferroviaire (PRODES) comprenant des aménagements du réseau et d'autres composantes nécessaires à l'exploitation (par ex. installations de garage). Le PRODES sera découpé en plusieurs étapes d'aménagement, que le Conseil fédéral soumettra en principe tous les quatre ou huit ans au Parlement.

Le FAIF règle également la question des responsabilités en matière de planification ferroviaire: au niveau fédéral, la gestion des processus échoit à l'OFT. Celui-ci fixe les conditions-cadre, les objectifs de long terme et les principes à appliquer à la planification et veille à ce que l'offre soit planifiée pour tous les types de transports. Les cantons répondent de la planification de l'offre régionale. L'impact du FAIF sur la planification et les capacités de l'infrastructure ferroviaire et des installations de transport de marchandises est étudié en détail aux ch. 1.1.4 et 1.1.5.

Les deux Chambres ont adopté le FAIF en juin 2013. Elles ont décidé simultanément d'une étape d'aménagement 2025 plus volumineuse que celle proposée par le Conseil fédéral (6,4 milliards de francs au lieu de 3,5 milliards). Le 9 février 2014, le peuple et les cantons ont accepté la modification de la Constitution à une nette majorité (62 %). Le FAIF entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2016²⁶.

Construction et financement d'un corridor de 4 m pour le transport ferroviaire de marchandises sur l'axe du Saint-Gothard: A la fin de 2013, le Parlement a adopté la loi du 13 décembre 2013 sur le corridor de 4 m²⁷. Cette base légale porte sur l'extension, d'ici à 2020, du profil d'espace libre des voies d'accès au tunnel de base du Saint-Gothard. Un corridor à grand gabarit sera ainsi créé de Bâle à Chiasso/Ranzo. Il permettra le transport de semi-remorques hautes sur la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA) au Saint-Gothard, possibilité qui n'existe actuellement – avec une capacité limitée – que sur l'axe du Lötschberg-Simplon. Non seulement le trafic de transit transalpin, mais aussi le transport de marchandises intérieur à travers les Alpes profitera de ce corridor de 4 m. La date de l'entrée en vigueur de la loi sur le corridor de 4 m est fixée au 1^{er} juin 2014.

Introduction de valeurs limite d'émission contraignantes pour les wagons: Après avoir été révisée, la loi fédérale du 24 mars 2000 sur la réduction du bruit émis par les chemins de fer²⁸ est entrée en vigueur le 1^{er} mars 2014. Elle permet de fixer des valeurs limite d'émissions sonores, ce qui équivaut à interdire les sabots de frein en fonte grise en Suisse. Les valeurs limite complètent le bonus-bruit et, partant, le système d'incitation à rééquiper le matériel roulant, introduit dès l'année 2000. Par ailleurs, la Confédération peut accorder des aides à l'investissement dans du matériel

²⁶ www.parlament.ch > Base de données des objets parlementaires > N° d'objet 12.016

²⁷ FF 2013 8717

²⁸ RS 742.144

roulant particulièrement silencieux et encourager les essais et l'admission de produits silencieux.

1.1.2.4 Marché du transport de marchandises aujourd'hui

Le principe d'interaction des conditions-cadres étatiques et des acteurs privés de la branche est judicieux

Par principe, le marché du transport de marchandises est organisé sur une base privée en Suisse puisque des entreprises privées proposent des prestations de transport de marchandises sur la route, sur le rail et sur d'autres voies. Et c'est le secteur des chargeurs, lui aussi organisé sur une base privée, qui dimensionne le transport des marchandises de par ses décisions en matière de production et d'implantation alors que l'offre et les prix résultent principalement des rapports de concurrence.

Selon le modèle actuel, il incombe à la Confédération de fixer les conditions-cadre applicables au transport de marchandises. Elle exerce ainsi une influence, directe ou indirecte, sur les prix des prestations de transport des marchandises et donc également, dans une certaine mesure, sur le choix du mode de transport. En effet, si l'Etat n'intervient pas directement dans la fixation des prix des prestations de transport, lesquels demeurent par nature libres, il n'en influe pas moins sur certains éléments importants des coûts par exemple en percevant la RPLP ou en fixant des principes relatifs au prix des sillons. En sa qualité de propriétaire des CFF, il assigne en outre des objectifs entrepreneuriaux à l'un des poids lourds de la branche du transport ferroviaire des marchandises.

Différentes réflexions indiquent que cette interaction entre la Confédération et les acteurs privés et que la répartition des tâches et des compétences en transport ferroviaire de marchandises sont judicieuses:

Ordre économique sur le marché des transports: Pour des raisons politiques, la formation des prix et l'architecture de l'offre et de la demande doivent être du ressort du marché. La Confédération délimite le cadre général dans lequel se déroulent les processus économiques afférents au marché de la logistique. Les résultats du marché sont toujours la «somme» des comportements individuels de ses intervenants. La Confédération ne peut dès lors produire des résultats concrets en transport ferroviaire de marchandises qu'en intervenant directement sur les acteurs individuels. Ainsi par exemple, elle ne pourrait atteindre un objectif concret de transfert qu'en étoffant considérablement les leviers dont elle dispose, ce qui constituerait une intrusion massive dans la liberté d'entreprise des différents intervenants. C'est pourquoi elle a renoncé jusqu'ici à prendre de telles mesures coercitives (cf. aussi les objectifs rejetés par le Conseil fédéral, ch. 1.2.2.2).

Complexité du marché de la logistique: Le marché de la logistique est très complexe. Les facteurs déterminant la demande de transports sont particulièrement variés et ne sont guère influençables par des mesures politiques. L'évolution économique générale en Suisse comme dans ses différentes régions influe largement sur le type et la quantité de la demande de transports. Entrent également en ligne de compte la répartition du travail entre la Suisse et l'étranger et le comportement des consommateurs helvétiques et étrangers. Or, il s'agit là de facteurs que des mesures concrètes prises au niveau des transports ne permettent pas de piloter. Une offre de fret ferroviaire pilotée politiquement risquerait de ne pas satisfaire aux besoins réels de la population et de l'économie.

Pour ces raisons, la Confédération ne peut et ne veut diriger que de manière limitée le transport des marchandises. En fixant les conditions-cadre, elle peut certes émettre des signaux tarifaires et renforcer l'attrait de certaines offres, mais elle n'est normalement pas en mesure d'imposer aux demandeurs de choisir le rail ou de retenir telle ou telle offre de transport de marchandises.

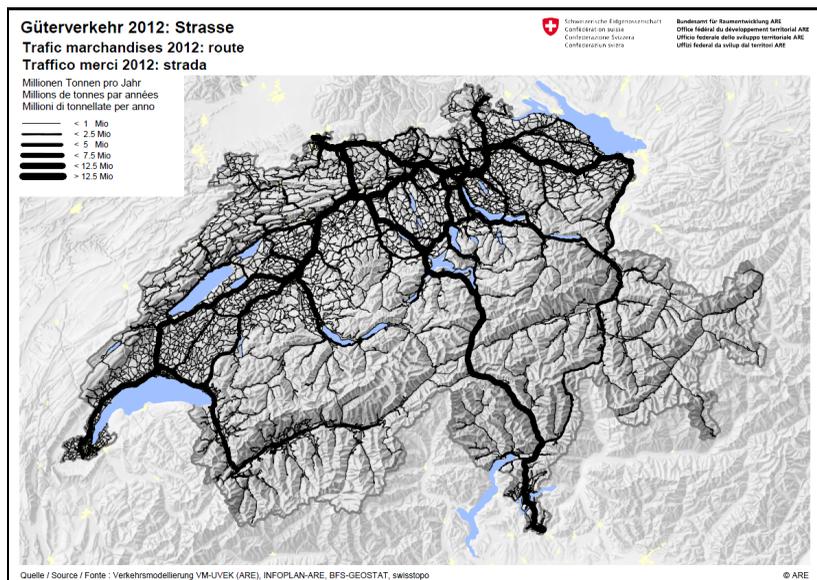
Le transport ferroviaire de marchandises est très important pour l'approvisionnement de la Suisse

En Suisse, le transport ferroviaire de marchandises est primordial pour l'approvisionnement du pays et pour les échanges avec l'étranger. Si la route se taille aujourd'hui la part du lion, un bon quart des prestations de transport sont effectuées sur le rail, que ce soit en trafic intérieur ou en import-export. La majeure partie des marchandises est acheminée via le transport ferroviaire conventionnel, notamment en TWCI ou, dans une moindre mesure, en TC.

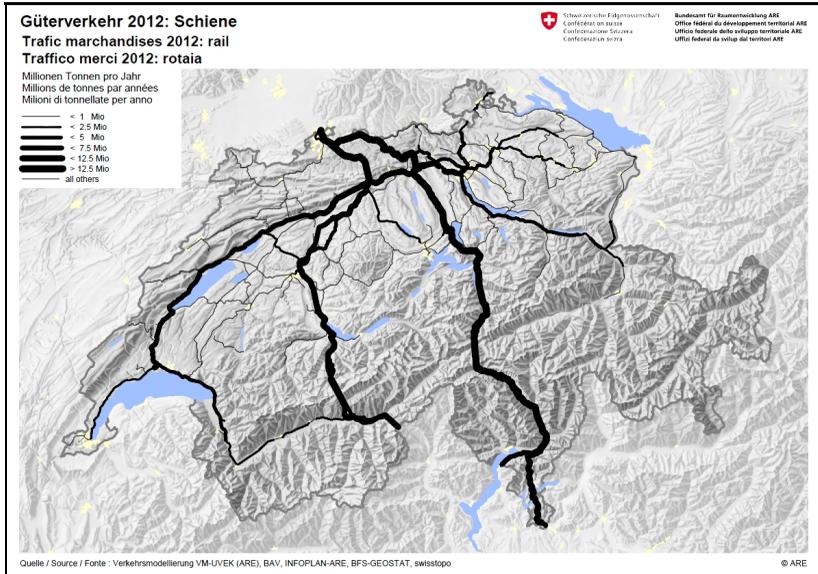
Les illustrations 3 et 4 indiquent sur quels axes et selon quelle répartition géographique s'effectuent aujourd'hui en Suisse les prestations de transport routier et ferroviaire (réseau à voie normale) de marchandises. Vu qu'elles indiquent le trafic total de marchandises, ces cartes reflètent également le trafic de marchandises en transit. Elles mettent en évidence la répartition du transport de marchandises entre la route et le rail: si un certain équilibre entre la route et le rail existe sur les principaux axes suisses (Est/Ouest le long des axes Genève-Bâle, Genève-Zurich et Bâle-Zurich, Nord/Sud entre Bâle et Chiasso ainsi qu'entre Bâle et le Simplon) et dans les agglomérations, le transport routier de marchandises domine en revanche nettement le transport de détail ou de livraison.

Illustration 3

Transport routier de marchandises en Suisse en 2012

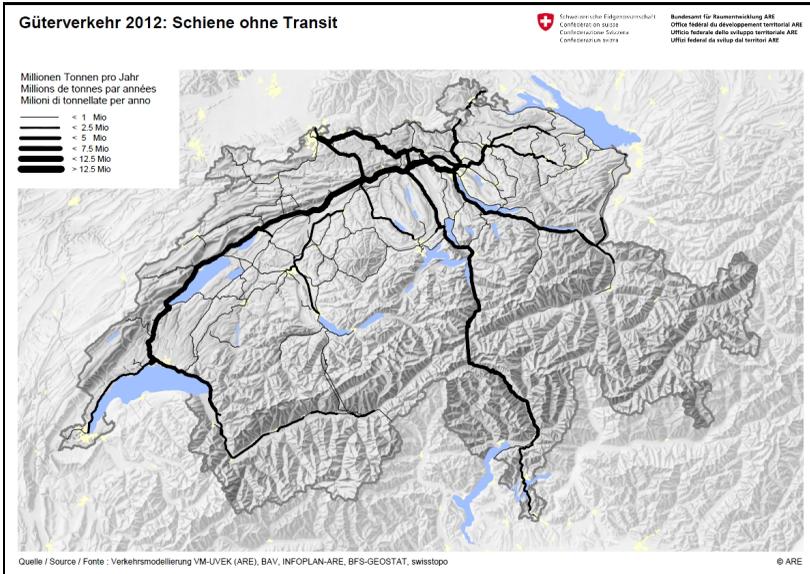


Transport ferroviaire de marchandises en Suisse en 2012 (sans réseau à voie métrique)



L'illustration 5 indique les prestations de transport ferroviaire de marchandises réalisées sur tout le territoire, c'est-à-dire à l'intérieur du pays mais aussi à l'import-export. Contrairement à l'illustration 4 représentant le transport ferroviaire de marchandises dans son ensemble, l'essentiel des transports se font sur l'axe Est/Ouest et plus précisément au sein du triangle Bâle–Zurich–Lausanne. En définitive, la carte de charge répertorie les centres industriels helvétiques puisqu'elle montre où les matières premières, produits et biens de consommation semi-finis et finis sont transportés par voie ferrée. Les gares de triage de Limmattal et Lausanne apparaissent comme des nœuds très importants pour le TWC.

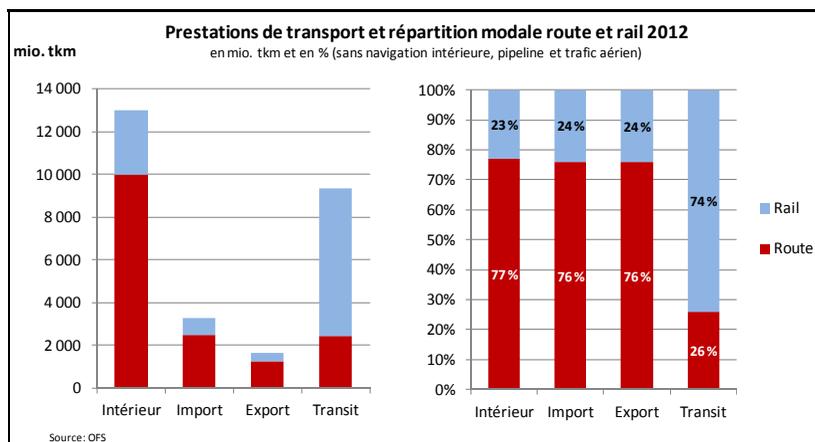
Transport ferroviaire de marchandises intérieur, import-export en 2012 (réseau à voie normale)



La part de marché du rail est la plus importante en trafic de transit

La mise en regard des prestations de transport par la route et par le rail dans l'*illustration 6* confirme en outre que le rail est surtout bien positionné par rapport à la route sur les longues distances en trafic transalpin. La part du rail s'élève à environ trois quarts en trafic de transit et à un quart en trafic intérieur et import-export.

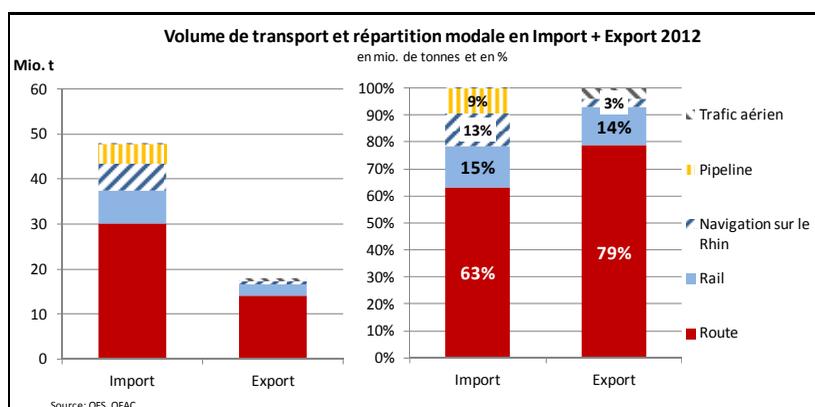
Prestation de transport et répartition modale route/rail en transport intérieur, import-export et transit en 2012



La route est le principal mode de transport du trafic import-export, mais le rail et la navigation sur le Rhin sont d’une importance cruciale

S’agissant des transports import-export, le transport ferroviaire conventionnel de marchandises l’emporte sur le TC, même si la part de ce dernier est plus élevée qu’en trafic intérieur. A côté de la route et du rail, la navigation sur le Rhin détient également une part importante en import-export.

Volumes transportés (millions de tonnes) et répartition modale import-export en 2012



Les écarts entre les chiffres d'importation et d'exportation tiennent au fait que les volumes transportés sont mesurés en tonnes. Or les biens importés sont souvent des matières premières (par ex. pétrole, métaux) et ils sont généralement plus lourds que les biens exportés, qui sont essentiellement des produits manufacturés. Cela se répercute tout particulièrement au niveau de la répartition modale dans la mesure où les biens lourds sont mieux adaptés que les biens légers au transport ferroviaire ou fluvial.

L'offre en TWCI a déjà été redimensionnée à plusieurs reprises

Depuis la première réforme des chemins de fer en 1999, le transport ferroviaire de marchandises sur tout le territoire a évolué à divers égards. De nouvelles offres de TC ont émergé. Parallèlement, le TWCI, qui permet une distribution fine par l'entremise de voies de raccordement et de centres de transbordement et de logistique (voir par exemple «Cargo Domicile»), s'est radicalement transformé. CFF Cargo, le leader du marché suisse du TWCI, a réorganisé la livraison sur tout le territoire en mettant sur pied des équipes de Production Cargo Régionale et en révisant les liens contractuels qui l'unissent à d'autres acteurs du TWCI (par ex. les entreprises ferroviaires du réseau à voie métrique). En 2005, CFF Cargo a considérablement réduit le nombre de points de desserte dans le cadre du projet «Focus». Et un autre redimensionnement est intervenu à l'occasion du changement d'horaire 2012/2013. Quoi qu'il en soit, le TWCI demeure, pour une grande variété de transports de marchandises en Suisse, une solution adaptée du fait de ses atouts que sont les possibilités de regroupement et de distribution fine.

La part de marchandises lourdes de grande consommation diminue, les transports par conteneurs augmentent

Le développement et la réorganisation des offres sont également une conséquence des changements structurels auxquels le marché suisse du transport de marchandises est soumis. La délocalisation partielle de l'industrie lourde a ainsi entraîné la disparition de transports qui passaient traditionnellement par le rail. En revanche, la globalisation grandissante des marchés se traduit par une augmentation des volumes expédiés outre-mer par conteneurs. En raison de l'agrandissement des ports maritimes (Rotterdam et Anvers, notamment) et des porte-conteneurs, les expéditions fluviales dans l'arrière-pays prennent en outre une importance croissante. Sur le marché continental, l'optimisation des flux de marchandises et du stockage entraîne la réduction de la taille des lots de distribution fine alors que les exigences en termes de flexibilité et de livraison juste-à-temps ne cessent de se durcir.

Les distances moyennes de transport sont nettement plus courtes en Suisse que dans l'UE

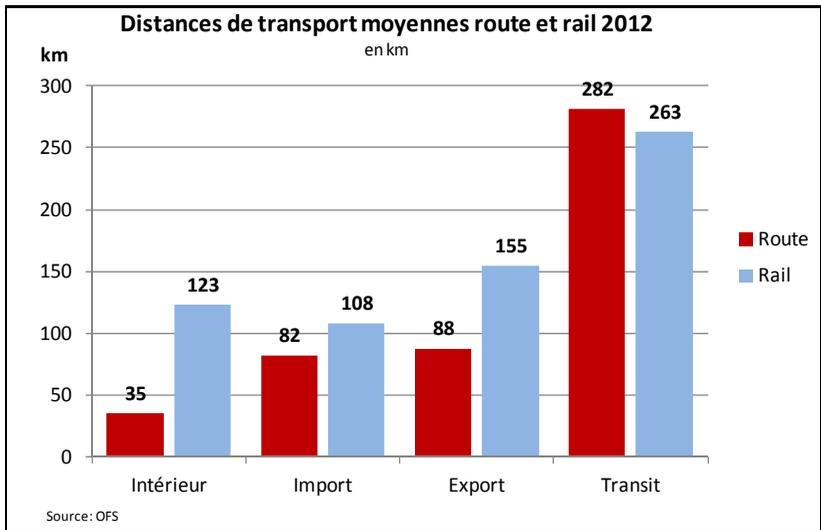
Dans l'UE, le transport ferroviaire de marchandises est communément jugé concurrentiel face au transport routier à partir d'une distance d'environ 500 km. Pour l'avenir, la Commission européenne s'est fixé pour objectif, dans son livre blanc «Feuille de route pour un espace européen unique des transports – Vers un système

de transport compétitif et économe en ressources»²⁹, de transférer de la route au rail les transports sur des distances supérieures à 300 km.

En Suisse, ces distances sont nettement moindres puisque, grâce aux dispositions légales (notamment la RPLP et l'interdiction de circuler la nuit et les dimanches), à la densité des voies de raccordement et aux prix supérieurs pratiqués sur le front des transports routiers, la distance moyenne en transport ferroviaire intérieur de marchandises est de l'ordre de 120 km et varie entre 50 et 150 km selon les branches. L'*illustration 8* montre les distances de transport moyennes effectives en Suisse.

Illustration 8

Distances moyennes en transport routier et ferroviaire en Suisse



Les exigences des clients à l'égard des prestations logistiques (transport, transbordement, stockage) ont évolué

Pour garder leurs clients, les entreprises logistiques doivent proposer de nouveaux produits ainsi qu'une meilleure qualité. Pour de nombreux transports, les marchandises sont d'abord rassemblées (trajet amont), puis transportées ensemble sur une grande partie de l'itinéraire (densification) pour être enfin redistribuées aux différents clients (trajet aval). Dans le même temps, la tendance est à des lots de plus petite taille. Les chargeurs demandent de plus en plus que les entreprises de transport puissent fournir également des prestations complémentaires à valeur ajoutée

²⁹ COM(2011) 144 final. La Commission européenne formule l'objectif suivant en page 10 de son livre blanc: «En ce qui concerne les transports routiers de marchandises sur des distances supérieures à 300 km, faire passer 30 % du fret vers d'autres modes de transport tels que le chemin de fer ou la navigation d'ici à 2030, et plus de 50 % d'ici à 2050, avec l'aide de corridors de fret efficaces et respectueux de l'environnement. Pour atteindre cet objectif, il faudra également mettre en place les infrastructures requises.»

(stockage intermédiaire, ré-emballage, ré-étiquetage, préparation des marchandises etc.).

La demande de prestations de transport ferroviaire de marchandises varie fortement et est difficile à prévoir

L'expérience montre que la demande de prestations de transport ferroviaire de marchandises est soumise à d'importantes fluctuations à court et moyen terme, ce qui s'explique essentiellement par des planifications à brève échéance des clients, par la structure de ceux-ci et par la forte dépendance vis-à-vis de la conjoncture, notamment en trafic international. Ce sont ainsi des biens comme l'acier, les produits chimiques, les automobiles et le pétrole qui réagissent le plus aux incertitudes économiques, ce qui ne fait qu'accroître l'incertitude des prestataires de transport ferroviaire. L'expérience montre qu'à l'heure actuelle, plus de 50 % des volumes ne sont demandés de manière ferme et définitive que quelques jours avant le transport. Comme la part de coûts fixes afférents au transport ferroviaire de marchandises est élevée, il n'est pas possible de réduire assez rapidement les coûts si la demande baisse subitement. Inversement, il n'est pas toujours possible de traiter intégralement par le rail un pic de demande, car il serait inefficace de réserver des ressources pour faire face à de telles hausses imprévisibles de la demande.

1.1.2.5 Prévisions de marché pour le trafic marchandises

L'évolution démographique et économique laisse conclure à une augmentation continue de la demande en transport de marchandises

La demande de prestations de transport de marchandises dépendant invariablement des besoins de la population et de l'économie, l'évolution de ces facteurs est primordiale pour toute prévision quantitative.

Pour la Suisse, il convient de tabler sur une population toujours à la hausse avec une proportion croissante de personnes âgées. Mais la croissance de la population mondiale est également d'importance dans l'optique du transport de marchandises, en ce qu'elle ouvre des débouchés potentiels aux produits suisses. L'une des caractéristiques de l'évolution démographique en Suisse tient surtout à la croissance économique et à l'augmentation constante de la population active qui en résulte.

L'évolution économique va en grande partie dépendre de la mondialisation: il semblerait que la répartition du travail ne soit plus appelée à s'intensifier au même rythme que ces dernières années. Les prévisionnistes s'attendent plutôt à une relocalisation de la production en Europe, moyennant toutefois une répartition du travail accrue au sein du continent. Dans ce contexte, la production suisse ne pourra subsister qu'en se positionnant sur des biens innovants, hautement spécialisés et à forte valeur ajoutée, pour lesquels il existe une demande au niveau mondial.

Il faut dès lors s'attendre à une poursuite de la hausse de la demande de prestations de transport. Cette évolution devrait être accompagnée d'une tendance à des processus d'achat, de production et de vente à forte intensité logistique au sein du secteur des chargeurs.

Les projections ci-après concernant l'évolution du transport de marchandises en Suisse reposent sur des prévisions faites préalablement au présent projet³⁰. Ont également été pris en compte les résultats issus du paquet de recherche presque achevé de l'Association suisse des ingénieurs en transports (SVI) portant sur les stratégies d'utilisation adéquate des moyens de transport en trafic marchandises suisse (cf. ch. 1.1.7.1)³¹.

Croissance prévue d'ici à 2030 du transport de marchandises en Suisse: 20 à 40 %

D'ici à 2030, la croissance de la population et les effets économiques en Suisse vont se traduire au niveau des transports de marchandises par une augmentation des volumes et des prestations. Cela vaut pour les trois types de transport (intérieur, import et export) ainsi que pour la route et le rail. La demande va rester concentrée sur les zones déjà fortement urbanisées situées entre Zurich, Berne, Genève et Bâle.

Divers secteurs contribueront tout particulièrement à la croissance du trafic: l'industrie chimique (demande mondiale de spécialités chimiques et de produits pharmaceutiques), le traitement des métaux (produits semi-finis hautement spécialisés), l'agroalimentaire (demande mondiale d'aliments et de compléments spéciaux de grande qualité) ainsi que les produits agricoles et sylvicoles bruts. Dans l'industrie du bâtiment et de la construction, il faut s'attendre à une hausse du besoin en logements, en rénovation et en assainissement. Les infrastructures doivent être développées, voire renouvelées. C'est surtout la demande de matériaux de construction qui va connaître une croissance importante.

La demande de transports en rapport avec les matières premières et les produits finis d'autres branches vient étayer l'extension du marché des transports de marchandises. Les transports sont souvent effectués sous forme de groupages, lors desquels les produits semi-finis et finis sont rassemblés dans différents réceptacles de transport.

Les transports de déchets ont des caractéristiques similaires aux marchandises de groupage. Outre les déchets ménagers ordinaires, il s'agit de plus en plus de matières premières secondaires issues de produits utilisés ou recyclés ou d'autres processus de production.

Une tendance contraire se dessine en revanche au niveau des sources d'énergie. Les quantités transportées de brut et de carburants vont en effet sensiblement diminuer. Tel sera notamment le cas pour ce qui est du mazout et de l'essence, pour lesquels le Conseil fédéral envisage des besoins en nette baisse dans ses perspectives énergétiques.

Pour les transports suisses de marchandises, toutes ces évolutions devraient au final se traduire par une hausse des volumes de 20 à 40 % en tonnes (selon les prévisions) d'ici à 2030. Les processus logistiques et d'optimisation, mais aussi la structure des

³⁰ Office fédéral du développement territorial (éditeur): Ergänzungen zu den schweizerischen Verkehrsperspektiven bis 2030. Berne 2012, et Union des transports publics (éditeur): Marktanalyse und Marktprognose Schienengüterverkehr 2030. Berne 2012.

³¹ Projet de recherche SVI «Strategien zum wesensgerechten engagement der moyen de transport im Güterverkehr der Schweiz (Leitung ASTRA)», Teilprojekt B1: Güterverkehrsintensive Branchen und Güterverkehrsströme in der Schweiz (Lehrstuhl für Logistik, Universität St. Gallen), Teilprojekt B2: Branchenspezifische Logistikkonzepte und Güterverkehrsaufkommen sowie deren Trends (ProgTrans, Basel), n'existe qu'en allemand et en anglais.

marchandises, vont en outre se traduire par une légère augmentation des distances moyennes parcourues, d'où une progression plus marquée de la prestation de transport (en t-km) que des volumes.

Croissance de 30 % prévue d'ici à 2030 pour le transport ferroviaire de marchandises en Suisse

Le rail a de bonnes chances d'accroître de 30 % ses volumes de transport au cours de 20 prochaines années, notamment du fait de la demande grandissante de prestations de transport de marchandises et du fait de ses offres intéressantes dans le domaine du groupage, porteur d'avenir. Ces offres profiteront surtout aux prestations de TC rail-route.

A l'intérieur du pays, ces transports concernent en premier lieu des liaisons régionales longues portant sur des denrées alimentaires au détail et sur d'autres produits de consommation. A cela s'ajoutent, sur les relations transfrontalières (import-export), les facteurs déjà pertinents pour la demande tous modes confondus, à savoir les produits chimiques amont, métaux et produits semi-finis importés, et les produits semi-finis et denrées alimentaires exportés.

Pour le reste du fret conventionnel (sans les marchandises de détail, acheminées en partie de manière conventionnelle), et en particulier pour certains transports de marchandises de grande consommation, les perspectives du rail ne sont cependant pas aussi bonnes.

Dans ce contexte de croissance du trafic ferroviaire, les éventuels reports modaux de la route au rail n'arrivent qu'en deuxième position. Au total, le potentiel d'augmentation de la productivité est estimé plus important pour le rail que pour le transport routier de marchandises. Et pourtant, les parts de marché supplémentaires que le rail est susceptible de gagner par rapport à la route sont limitées, sauf dans le domaine du groupage. Le principal vecteur de progression du transport ferroviaire de marchandises est la capacité du rail à réagir à la demande de prestations combinées et intermodales. Ce qui compte en la matière, ce sont avant tout le potentiel de transbordement et la coopération avec la route; le choix des contenants (conteneurs, caisses mobiles, semi-remorques etc.) et l'emploi d'un wagon classique ne jouent qu'un rôle secondaire.

L'une des conditions essentielles de la réussite du rail réside dans des processus logistiques de grande qualité et donc attrayants, ainsi que dans un nombre suffisant de sillons et de capacités de transbordement. Viennent ensuite s'ajouter la disponibilité et l'accessibilité des voies de raccordement pour les chargeurs disposant de volumes importants (et réguliers), mais aussi la prise en compte d'une desserte ferroviaire des centres économiques dans les plans cantonaux d'urbanisation. Les décisions politiques, par ex. sous forme de prescriptions en termes de répartition modale pour des transports spécifiques (matériaux de construction, déchets) ou pour des «créateurs de transports» (centres logistiques, installations de transbordement), vont par ailleurs de plus en plus se révéler cruciales quant au choix des moyens de transport. Sur ce plan, il existe un lien étroit avec les goulets d'étranglement qui se multiplient sur les routes, notamment dans les agglomérations.

1.1.3 Formes de production dans la branche suisse du transport ferroviaire de marchandises et défis en résultant

On distingue les formes de production suivantes en transport ferroviaire de marchandises.

Distinction par véhicule

Transport par wagons complets (TWC): en TWC, les wagons sont en principe adaptés aux marchandises transportées, lesquelles sont directement chargées sur le wagon. Citons notamment les wagons-citernes pour fluides tels que le pétrole, les wagons pour produits agricoles en vrac, les wagons ouverts, par exemple pour l'élimination de ferrailles, ou les wagons destinés au transport de véhicules routiers neufs. S'y ajoutent les wagons à parois coulissantes, qui accueillent essentiellement du fret sur palettes.

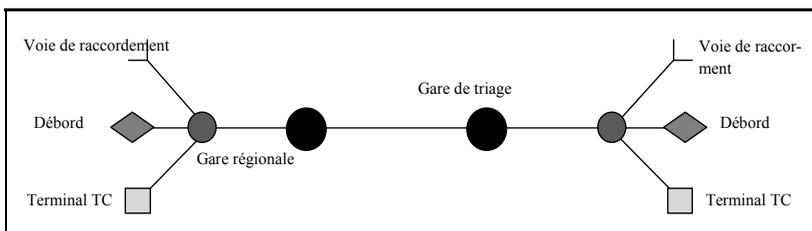
Transport combiné (TC): le TC est caractérisé par des réceptacles de transport normés destinés au transport multimodal. En TC, les wagons de marchandises sont adaptés au transport de conteneurs, de semi-remorques ou de caisses mobiles ainsi qu'à l'expédition de poids lourds entiers (avec transport des conducteurs dans des voitures d'accompagnement; également nommée «chaussée roulante»). Ces réceptacles de transport ayant été créés pour le transport via différents modes (voie fluviale, routière ou ferroviaire), leur taille est souvent normalisée.

Distinction par type de transport

Transport par wagons complets isolés (TWCI): les wagons isolés ou les groupes de wagons sont assemblés à partir de voies de raccordement ou d'installations de débord pour former des trains complets et sont ensuite conduits dans des gares de triage, où de nouveaux trains sont formés en fonction des régions auxquelles ils sont destinés. Arrivés dans la gare de destination, ils sont répartis vers les voies de raccordement, les installations de débord ou les ITTC sous la forme de wagons isolés ou de groupes de wagons. Le système TWCI autorise le transport de wagons complets ou de caisses mobiles (par ex. dans le cadre du «Swiss Split»).

Illustration 9

Représentation du système TWCI

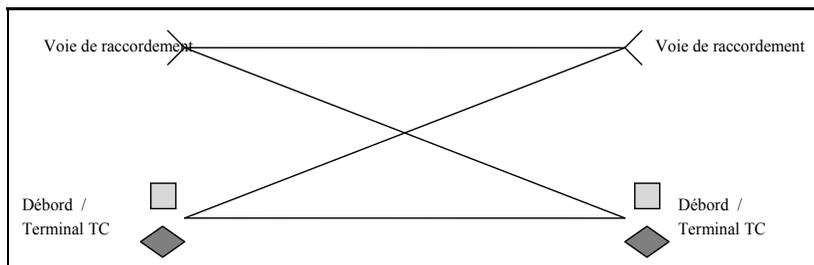


Trains complets (transport direct): Les trains complets circulent en tant qu'unités du point de départ au lieu de destination (voie de raccordement ou ITTC). Si de grandes quantités de marchandises doivent être expédiées de manière régulière du point de départ au point d'arrivée, les courses sont parfois opérées sous le mode de navettes,

c'est-à-dire via des compositions qui restent identiques d'un transport à l'autre; cette forme de production est plus économique.

Illustration 10

Représentation du trafic par trains complets

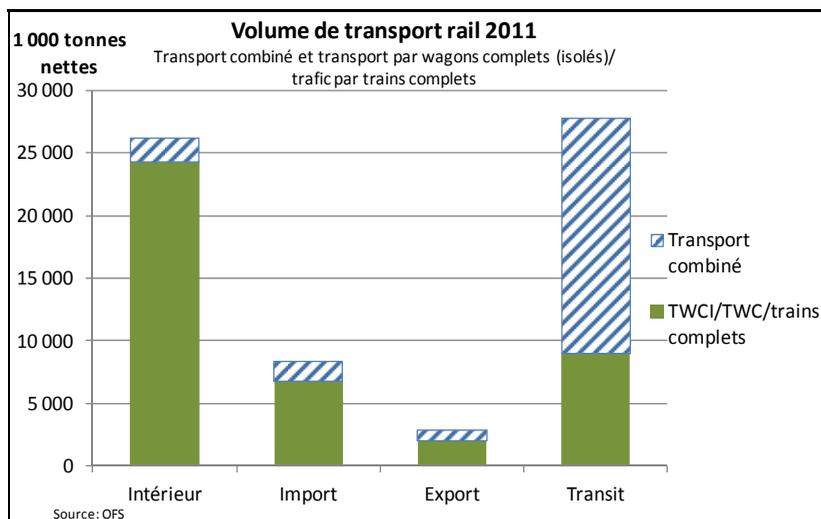


Dans le cas de groupes de wagons de plus petite taille ayant des points de départ et d'arrivée identiques, il n'est pas toujours évident de déterminer le type de transport le plus efficace ou le plus abordable. Le système TWCI implique un taux de remplissage élevé. CFF Cargo propose donc souvent à ses clients des transports dans le cadre du système TWCI. Chez d'autres prestataires ferroviaires, dans certaines circonstances, un train entier peut déjà être rentable pour le même groupe de wagons. La «volatilité» de tels transports, pour lesquels le TWCI aussi bien que des trains complets peuvent être envisageables, est une des raisons expliquant la difficulté qu'il y a à assurer un bon taux de remplissage du TWCI dans la durée.

Le TWC sur tout le territoire achemine des quantités nettement plus importantes que le TC

L'illustration 11 montre, en tonnes, le rapport entre le TWC et le TC. Elle permet de mesurer l'importance des wagons complets classiques. Car, même si les chances de croissance qui s'offrent au TC sont plus grandes, la grande majorité des marchandises sont aujourd'hui transportées sur tout le territoire par l'entremise du TWC/TWCI. En la matière, le transport ferroviaire international de marchandises sur l'axe nord/sud à travers la Suisse fait toutefois exception dans la mesure où la part du TC y est devenue dominante.

Volumes de marchandises transportées sur tout le territoire, par type de production en 2011



1.1.3.1 Système du TWCI

Le TWCI rassemble les transports

Le TWCI revêt une importance capitale pour le transport ferroviaire de marchandises en Suisse. Il faut dire qu'il peut s'appuyer sur une myriade de voies de raccordement et sur la possibilité de regrouper des quantités moins importantes au sein des gares de triage et des gares teams décentralisées. Pour autant, ces regroupements, qui permettent des transports à moindre coût vers d'autres voies de raccordement, ne peuvent pleinement jouer que si des quantités suffisantes existent aux gares de départ et de destination.

Dans d'autres pays européens aussi, le TWC traditionnel conserve une part non négligeable dans les concepts de transport et de logistique des entreprises industrielles et commerciales. Et à l'import-export, ces transports entretiennent un lien avec la Suisse puisque des wagons isolés ou de petits groupes de wagons y sont conduits ou en partent vers/depuis des voies de raccordement ou des installations de débord, ce qui implique un haut niveau d'interopérabilité des wagons pour le TWCI.

La disponibilité de l'infrastructure est cruciale pour le développement du transport ferroviaire de marchandises

Au-delà des capacités en termes de sillons et des installations de chargement et de déchargement, la production du TWCI requiert diverses infrastructures. On peut distinguer entre les types d'installations suivants:

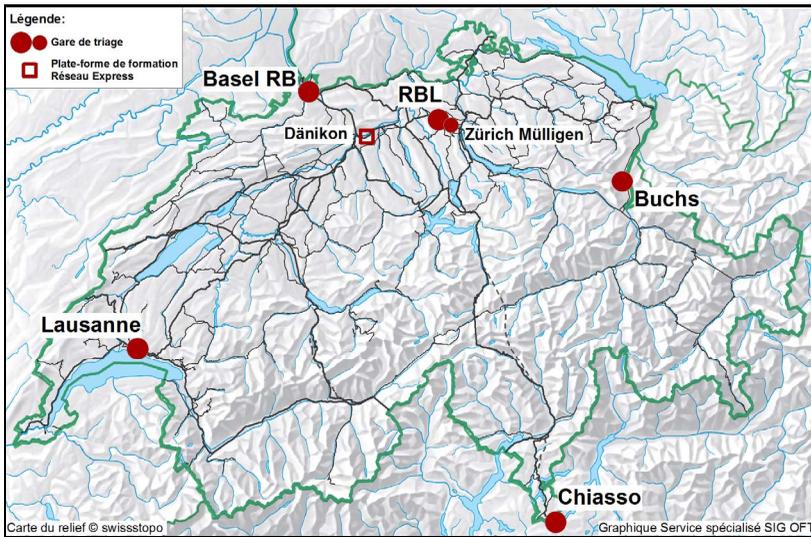
- voies nécessaires à l'exploitation (voies dans les gares, raccordement aux lignes);
- installations de chargement dans les zones de débord;
- gares de triage.

La croissance du transport ferroviaire de marchandises et la modification des exigences logistiques provoque une évolution des besoins en matière de production. Outre la question relative au nombre des installations se pose également celle des exigences en termes de fonctionnalités.

L'existence de telles installations et leur développement sont indispensables au transport ferroviaire de marchandises sur tout le territoire. Le système TWCI nécessite en effet des gares de triage efficaces permettant le dégroupement et le regroupement des trains de marchandises régionaux. Il convient également que les lieux de production régionaux (les gares teams) disposent des installations requises afin d'effectuer les manœuvres d'assemblage local des trains de marchandises régionaux. Sont aussi indispensables les installations de garage des trains ou des groupes de wagons.

Illustration 12

Localisation des gares de triage



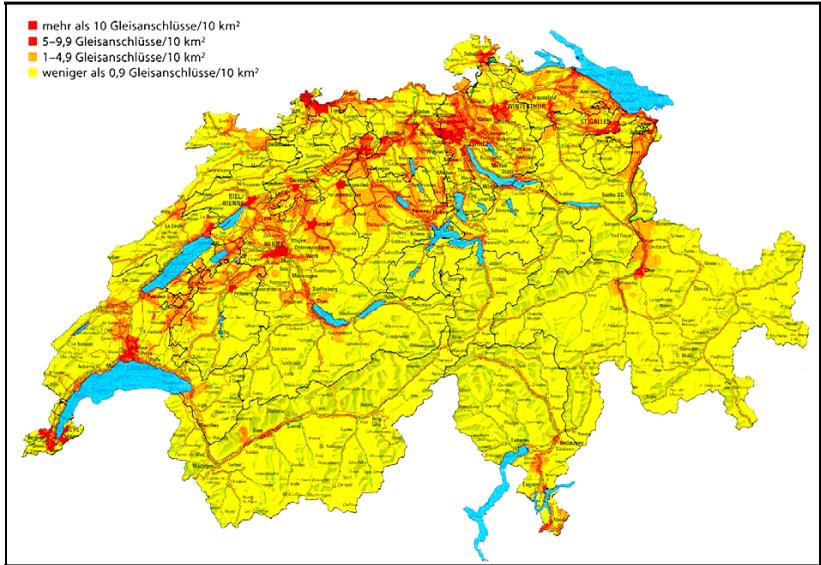
Le système TWCI et l'offre de trains complets classiques supposent une forte densité de voies de raccordement dans les centres de production et de commerce. Ce n'est qu'à ce prix qu'il est possible d'obtenir les quantités permettant d'exploiter pleinement les effets de regroupement. Bien que les voies de raccordement appartiennent en règle générale à des opérateurs privés et qu'elles ne fassent pas juridiquement partie de l'infrastructure ferroviaire au sens de la LCdF³², elles permettent d'accéder

au réseau ferré. Elles sont en cela comparables aux routes desservant les zones industrielles dans le cadre de l'infrastructure routière.

Ci-dessous une représentation de la densité et de la répartition du système suisse de voies de raccordement:

Illustration 13

Densité des voies de raccordement en Suisse³³



L'offre du système TWCI est complexe

Lors du transport par trains complets, le rôle de l'entreprise de transport ferroviaire se limite à acheminer un train de son point de départ à son lieu de destination. En TWCI, la structuration de l'offre est bien plus complexe. La question de la coordination de l'offre est donc d'une importance capitale. Exploiter un système TWCI nécessite de définir un grand nombre de standards applicables au processus et aux systèmes. En règle générale, c'est l'entreprise de transport ferroviaire qui est chargée d'assurer l'exploitation du réseau, de même que la gestion des wagons pouvant être commandés par les clients pour leurs transports. Il est par ailleurs nécessaire de mettre en place une organisation couvrant tout le territoire afin de permettre l'utilisation des points de desserte proposés. Et si l'entreprise ne peut desservir elle-même certaines zones, elle doit coordonner l'achat des prestations faisant défaut. La desserte fine vers les voies de raccordement et les installations de débord est assurée par des trains de marchandises longue distance circulant de manière régulière jusqu'aux ou via les gares de triage de l'infrastructure.

³³ Source: Stölzle, W., Hofmann, E., Lampe, K. (2012): Logistikmarktstudie Schweiz 2012, GS1 Schweiz, Berne, p. 82.

CFF Cargo n'est pas défini en tant que «gestionnaire du système» TWCI

Nécessité de coordination oblige, la réforme des chemins de fer et la nouvelle répartition des tâches de transport ferroviaire de marchandises qui en découle ont mis en avant la question du leadership du réseau pour ce qui est du TWCI, un rôle qui est généralement dévolu aux compagnies nationales de chemins de fer.

Jusqu'ici, c'est CFF Cargo qui s'est vu attribuer la coordination du système TWCI au travers de la convention sur les prestations passée entre la Confédération et les CFF³⁴, laquelle lui confère la responsabilité du système. La coordination du système mentionnée dans la convention de prestations ne définit toutefois pas de tâches plus concrètes, ce qui entraîne un certain manque de lisibilité du mandat et ne permet pas de fixer des obligations claires. Il est par conséquent difficile de dire quels sont les devoirs, les droits ou les objectifs légaux qui découlent de ce devoir de coordination du système.

S'agissant du TWCI en Suisse, la norme veut que ce soit CFF Cargo qui produise pour son propre compte presque tous les services inhérents à la chaîne de production sur le réseau à voie normale. Les seules exceptions à cette règle sont les mouvements de manœuvre au sein des gares de triage, lesquels sont du ressort du gestionnaire de l'infrastructure, soit CFF Infrastructure. Cette part élevée dans la chaîne de création de valeur implique pour CFF Cargo qu'elle doit aussi assumer le risque inhérent au taux d'utilisation de l'offre de transports. En cas de baisse de la demande, il n'est pas possible de baisser immédiatement les coûts du fait de la part importante des frais fixes.

Du point de vue économique, le système TWCI est aujourd'hui un monopole naturel. Au vu de la demande existante, il ne semble ni efficace ni même possible d'exploiter en parallèle deux réseaux proposant un cadre de services en grande partie identique. En effet, le trop faible taux d'utilisation des trains circulant au sein du système constitue déjà la principale menace de perte que CFF Cargo ait à supporter. Dès aujourd'hui, le cadre légal, notamment pour ce qui est de l'accès au réseau, est certes compatible avec l'apparition d'un système TWCI concurrent. Toutefois, et au-delà des difficultés susmentionnées concernant l'utilisation des trains relevant du système, l'exploitation d'un système TWCI demeure frappée par des coûts fixes élevés. Si bien que le risque lié à l'utilisation des capacités, l'ampleur des coûts et les faibles perspectives bénéficiaires ont jusqu'ici découragé d'éventuels concurrents. Les offres de CFF Cargo ne concurrencent donc pas une autre offre de TWCI. Pourtant, les transports en TWCI sont exposés à la concurrence des offres du trafic par trains complets par exemple, du TC ou de la route.

Les défis lancés au TWCI en Suisse

Il faut tenir compte de l'évolution de la demande et réduire à un minimum le risque lié à l'utilisation des capacités

La production du système TWCI a radicalement changé depuis la réforme des chemins de fer. CFF Cargo a ainsi réorganisé à plusieurs reprises la livraison sur tout le territoire. Dans les gares régionales, des équipes de Production Cargo Régionale ont été mises sur pied et chargées de la distribution fine ainsi que des relations contractuelles avec les autres prestataires de services actifs dans le TWCI, par

³⁴ Cf. par ex. la Convention sur les prestations entre la Confédération suisse et la société anonyme des Chemins de fer fédéraux (CFF) pour les années 2011 à 2012, FF 2011 3325.

exemple les entreprises de transport relevant du réseau à voie métrique. Dans le cadre de la réorientation au titre du projet «Focus», le nombre de points de desserte a été considérablement réduit en 2005. Et un autre redimensionnement est intervenu à l'occasion du changement d'horaire 2012/2013.

Des redimensionnements similaires sont en cours ou ont même déjà été menés à bien dans d'autres pays européens. Et seule une poignée d'anciennes compagnies nationales de chemin de fer (par ex. en Allemagne, en Autriche ou en Belgique) propose encore du TWCI sous la forme d'une circulation systémique. Au niveau international, plusieurs entreprises de transport ferroviaire ont formé une alliance («XRail»), à laquelle CFF Cargo est d'ailleurs affiliée, afin de mieux coordonner l'offre en matière de TWCI international et d'en améliorer la qualité.

Les défis imposés par le TWCI sont globalement les mêmes pour CFF Cargo que pour la plupart des prestataires en Europe. S'agissant de la transformation industrielle en Suisse, les marchandises volumineuses et les marchandises de grande consommation classiques tiennent de moins en moins le premier rôle. Les chargeurs demandent en revanche des temps de transport sans cesse raccourcis, les volumes envoyés sont à la baisse et le stockage est centralisé. Au final, l'offre actuelle en matière de TWCI suscite moins d'intérêt car ses points forts, en particulier le transport de biens volumineux et lourds, sont moins recherchés.

Vu le recul de la demande, les bénéfices tirés du TWCI sont à la baisse. La diminution du TWCI constatée dans d'autres pays ne fait que fragiliser un peu plus le système suisse. Le financement des investissements nécessaires à la poursuite du TWCI devient dès lors incertain à long terme. De plus, le système TWCI étant porteur de coûts fixes élevés, les risques de surcapacités qui lui sont inhérents sont également importants. Les futures offres de TWCI vont désormais devoir intégrer de nouvelles possibilités de charge et de regroupement. Il faut également se demander si et comment la collaboration route-rail peut s'améliorer.

Il faut exploiter les potentiels d'innovation et de coordination en TWCI

Le système TWCI recèle encore un potentiel de gain d'efficacité. Le mettre à profit est donc l'un des principaux défis qui attendent ses exploitants. Or les nouveautés techniques ne sont pas seules au premier plan. Les innovations prometteuses sont la plupart du temps liées à des investissements très importants et doivent être coordonnées entre les intervenants suisses et étrangers (par ex. l'utilisation d'attelages avec tampon central automatique ou les technologies de communication dans les trains). Il en résulte que les fonds nécessaires ne pourront pas être mobilisés prochainement et que les processus de migration nécessaires ne pourront pas être effectués.

Les gains d'efficacité sont davantage à rechercher du côté d'une réorientation organisationnelle. Pour ce faire, il faut ouvrir certaines étapes de la chaîne de création de richesses à des tiers, ce qui pourrait donner des impulsions novatrices au système (par ex. dans la livraison de proximité). Par ailleurs, il faut viser une coordination accrue et transparente entre les prestataires de TWCI et les gestionnaires d'infrastructure. Si les installations nécessaires au TWCI – gares de triage, voies dans les gares, voies de formation, installations de débord – ne fournissent pas les capacités ni la qualité requises, celui-ci ne pourra pas assurer une production qui satisfasse à la demande et qui soit attrayante. Parallèlement, des liens étroits existent entre les différentes installations dans la mesure où le nombre d'installations de triage et de formation nécessaires dans une gare team dépend du nombre d'installations de

débord et de voies de raccordement ainsi que des quantités qu'elles génèrent. Le dimensionnement des gares de triage dépend, quant à lui, du nombre de trains régionaux à traiter et à assembler. Il est également fonction du nombre total de gares de triage et du nombre de sillons disponibles vers et à partir desdites gares.

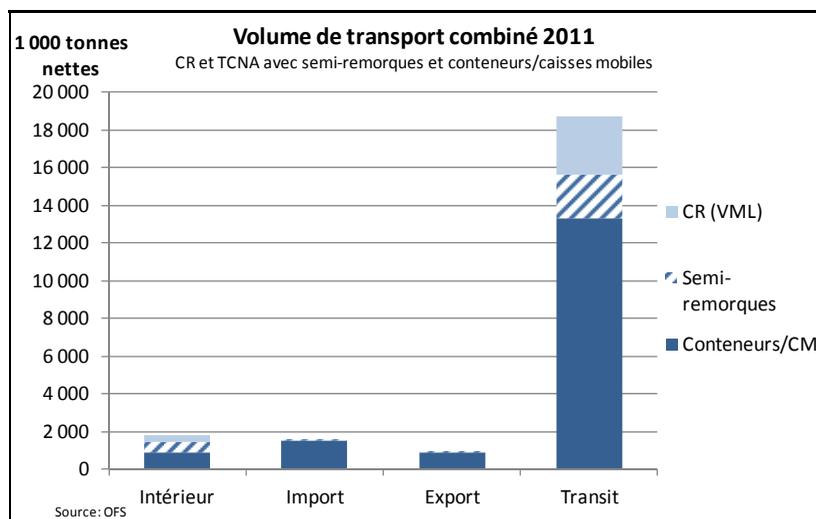
1.1.3.2 Transport combiné

Le TC désigne le recours à plusieurs moyens de transport tout au long de la chaîne, avec transbordement des réceptacles de transport d'un véhicule à un autre. Par «réceptacles de transport», il faut comprendre conteneurs, caisses mobiles, semi-remorques ou poids lourds entiers pouvant être transportés par le rail.

Les biens transportés par TC le sont en grande majorité par conteneurs ou caisses mobiles (cf. *illustration 14*).

Illustration 14

Volumes expédiés en TC en 2011



En matière de transport ferroviaire de marchandises en Suisse, le TC intérieur joue aujourd'hui un rôle secondaire (voir *illustration 11*)

Il faut dire que les entreprises de transport ferroviaire et les opérateurs de TC ne proposent que peu de relations par trains complets. En 2013, quelque 75 000 expéditions ont ainsi été effectuées en trains complets de TC³⁵. Mais l'offre fait actuellement l'objet d'un renforcement. La majorité des envois en TC (environ 130 000) ont été opérés par CFF Cargo via le système TWCI. Les offres actuelles portent essentiellement sur le transport de biens destinés au commerce de détail, sur des services

³⁵ Source: chiffres fournis par les prestataires de services de TC dans le cadre des commandes de l'OFT.

groupés ou sur l'expédition d'autres biens à livrer rapidement. Parallèlement, les offres de TC peuvent être mises à profit par des chargeurs ne disposant pas d'un raccordement ferroviaire. Bien souvent, les offres concernent en effet des prestations «de porte à porte» dans la mesure où le prestataire (transitaire ou opérateur de TC) utilise plusieurs moyens de transport pour l'ensemble du trajet entre le lieu de départ et la destination, à savoir un train de TC pour le trajet principal et, en règle générale, des camions pour les trajets amont et aval.

Prévoir assez d'installations de transbordement pour faire face à la demande croissante de produits de TC en transport intérieur et en import-export non maritime

Pour les années à venir, il faut s'attendre à une poursuite de la hausse de la demande de produits de TC en transport intérieur et en import-export non maritime. Les offres de TC sont particulièrement intéressantes au regard des mutations en cours dans le domaine du stockage et de la logistique (centralisation du stockage et réduction du nombre de centres logistiques et de distribution commissionnés) dans la mesure où elles répondent plutôt bien à la tendance qui est à la réduction des volumes expédiés et aux envois groupés.

Ces courses requièrent la mise à disposition d'ITTC en Suisse mais, baisse des volumes transportés et manque de liaisons avec le système TWCI obligent, les capacités correspondantes devront être mises à disposition de manière décentralisée. Pour autant, un bon raccordement des infrastructures est essentiel pour garantir une réalisation efficace des transports.

Demande de produits de TC également orientée à la hausse pour ce qui est du transport import-export depuis ou vers les ports maritimes

Il existe aujourd'hui plusieurs relations de TC entre les ports de la mer du Nord (Anvers, Rotterdam, Hambourg, Bremerhaven) et la Suisse, mais aucune relation directe entre les ports de Méditerranée et la Suisse. Entre les terminaux de haute mer et la Suisse, le trajet principal se fait sur les rails puis le trajet aval généralement sur la route. Nombre de ces relations import-export au départ de ports maritimes peuvent toutefois aussi être opérées par la voie fluviale du Rhin jusqu'à Bâle à titre de trajet principal.

Chaque année, quelque 100 000 envois sont acheminés en TC par le rail entre les ports de la mer du Nord et la Suisse. En règle générale, les biens de consommation et les produits semi-finis sont transportés vers/depuis l'étranger dans des conteneurs de haute mer. Les transports se font à destination des petites et moyennes ITTC de Suisse, à partir desquelles les envois sont en partie transférés au système TWCI (Swiss Split) pour être transportés jusqu'à la voie de raccordement. En raison des capacités limitées des différentes ITTC, seules quelques paires de trains par jour sont normalement affrétées depuis ou vers ces installations.

Près de 60 000 envois sont opérés chaque année à destination ou au départ de Bâle via la voie fluviale du Rhin, le reste du trajet se faisant soit par le rail (essentiellement via le TWCI) soit par la route.

Pour les années à venir, on peut s'attendre à une hausse de la demande de produits de TC pour ce qui est des transports import-export.

Les terminaux en Suisse: un développement jusqu'ici en ordre dispersé

Depuis les années 1980, le paysage suisse des terminaux a évolué au gré d'initiatives prises par les chargeurs, les entreprises de transport et les opérateurs de TC. La Confédération n'a jusqu'ici assumé qu'un début de fonction coordinatrice et laissé volontairement la main aux exploitants d'ITTC. Aucun terminal d'importance susceptible de répondre aux besoins d'un grand nombre d'utilisateurs n'a donc vu le jour.

En Suisse, les capacités de transbordement s'élèvent aujourd'hui à quelque 250 000 équivalent vingt pieds (EVP) par an pour le transbordement rail/route et à près de 100 000 EVP par an pour le transbordement bateau/rail. La plupart des ITTC cumulent plusieurs tâches:

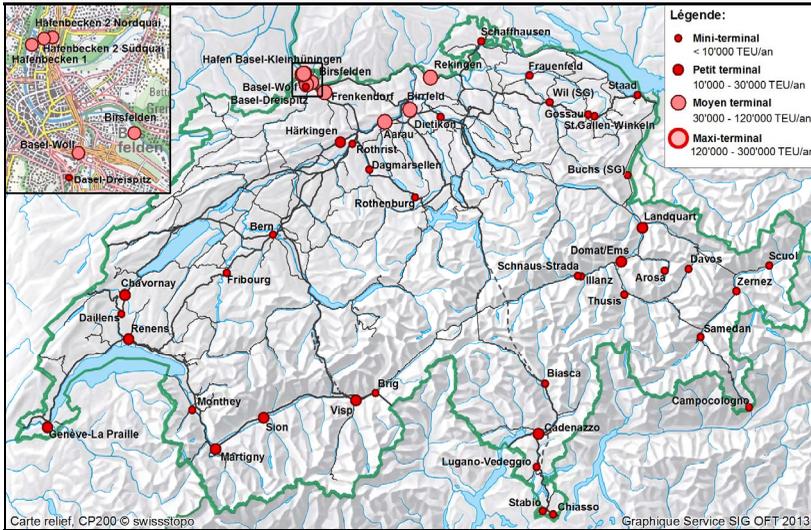
- répartition régionale (trajet amont et aval sur la route),
- répartition vers le Swiss Split (répartition des conteneurs depuis des trains à l'importation vers le système TWCI ou du système TWCI vers les trains à l'exportation),
- acheminement des parties de trains,
- stockage des réceptacles vides.

Ces activités ne sont toutefois pas réellement coordonnées entre les exploitants d'ITTC mais reposent exclusivement sur les décisions prises par chaque intervenant.

Une concentration des ITTC s'observe toutefois dans la région de Bâle (terminaux bi- et trimodaux) et sur le Plateau (Aarau, Birr, Rekingen). La carte suivante donne un aperçu de la répartition des terminaux en Suisse.

Illustration 15

Localisation des ITTC en Suisse



Il n'est pas certain que la répartition actuelle des terminaux, issue d'un développement non coordonné, permette un traitement efficace du TCNA à l'avenir³⁶.

Les défis lancés au TC en Suisse

Le taux d'utilisation des capacités, un facteur critique pour le TC intérieur et les transports continentaux import-export

Les évolutions constatées en logistique de transport et de stockage sont à l'avantage des solutions proposées en TC. La taille des expéditions et la nécessité de procéder à des regroupements plaident en effet en faveur d'un recours combiné au chemin de fer et aux poids lourds.

Le principal obstacle au transport ferroviaire de marchandises en Suisse est la petite taille du pays. En trafic intérieur, le trajet principal sur le rail n'excède en effet guère 200 km, une distance si courte qu'elle ne laisse que peu de possibilités de rentabiliser les offres dans la mesure où les coûts liés aux installations et aux ressources utilisées sont difficilement amortissables.

Par ailleurs, du fait de l'existence parallèle du système TWCI, le TC se trouve souvent cantonné aux offres complémentaires, lesquelles nécessitent un regroupement des transports pour afficher un taux d'utilisation des capacités suffisant et donc être rentables.

Transports import-export depuis ou vers les ports maritimes: des terminaux qui pourraient être mieux structurés

A en croire les prévisions, la Suisse va rester partie prenante à la répartition du travail avec l'étranger. Certaines obligations relatives à la répartition modale des grands ports maritimes laissent en effet présager une forte croissance au niveau des trains de conteneurs, notamment en matière de transports import-export.

Les quantités et la production sous forme de navette de TC rendent possible la mise en place d'offres concurrentielles quant au trajet principal par voie ferrée. Parallèlement, le Rhin peut être utilisé pour les transports maritimes import-export à partir des ports de la mer du Nord (Anvers et Rotterdam). Disposer d'une structure décentralisée de terminaux ne présente pas d'avantage pour ce qui est de la réalisation de ces transports dans la mesure où des exigences particulières sont souvent imposées pour les derniers kilomètres sur le rail (restrictions en termes de longueur des trains, activités de triage, etc.).

Dans ce cas, il s'agit de savoir si le transport maritime à partir et à destination des ITTC en Suisse doit être poursuivi sur la route (jusqu'à la rampe du destinataire) ou par le rail (jusqu'à la voie de raccordement). L'offre en matière de Swiss Split s'appuie sur le nombre élevé de voies de raccordement existant en Suisse et assure un certain niveau d'utilisation des capacités au sein du système TWCI.

Le renforcement de l'attrait du Swiss Split passe en premier lieu par une amélioration des interfaces ITTC / système TWCI. Maintenir une organisation décentralisée des ITTC ne permet guère de satisfaire aux exigences de productivité dans la mesure où les trains doivent être conduits des ITTC les plus petites vers la gare de triage la

³⁶ Cf. notamment le projet de recherches «Strategien zum wesensgerechten Einsatz der Verkehrsmittel im Güterverkehr der Schweiz» de la SVI, projet partiel C: Anforderung der Güterlogistik an die Netzinfrastruktur und die langfristige Netzentwicklung in der Schweiz (IVT, EPF Zurich).

plus proche pour y être répartis entre les différents trains régionaux. La configuration actuelle, caractérisée par un nombre élevé d'interfaces, nuit donc à l'efficacité du système.

Développer les terminaux de manière coordonnée et conforme aux besoins du marché

Selon une étude de l'OFT³⁷, il convient de tabler à l'horizon 2020/2030 sur un besoin de transbordement de 440 000 à 570 000 EVP par an pour le système rail-route et de 145 000 à 155 000 EVP par an pour le système bateau-rail.

Des capacités supplémentaires sont nécessaires en Suisse pour capter la croissance des transports à partir et à destination des ports maritimes, sans quoi il est fort probable que le chargement de ces trains doive être transbordé sur des camions avant ou à la frontière suisse pour une distribution fine dans le pays. Un service par le rail jusqu'aux voies de raccordement ou aux installations de débord ne serait donc plus possible dans le cadre du système TWCI. L'intégration dans le système TWCI ne fonctionne en fait que si les trains complets peuvent être conduits jusqu'aux ITTC suisses, où ils sont ensuite facilement intégrables au système TWCI.

CFF Cargo et certains opérateurs de TC ont signalé à la Confédération qu'il serait nécessaire de construire des ITTC supplémentaires pour faire face aux volumes croissants des importations et exportations. La réalisation des grands terminaux de Bâle-Nord et de Gateway Limmattal, entre autres, qui ont pour but d'absorber les quantités attendues dans l'import-export par la voie ferrée, sont à l'étude. A partir de ces terminaux, il faudrait en outre pouvoir poursuivre ces transports autant que possible sur le rail, au moyen de trains complets ou en Swiss Split jusqu'à une ITTC ou voie de raccordement décentralisée, afin de réduire au maximum le parcours sur la route

Des installations de transbordement sont également nécessaires pour le TC intérieur. Et pour permettre que les trajets se fassent par le rail sur des distances aussi longues que possible, il conviendra d'installer ces équipements au plus près des principaux centres de production et de logistique. Si les volumes transportés au niveau local restent faibles, le TC intérieur ne nécessitera que d'équiper les installations de débord avec des appareils mobiles de transbordement (*reach stackers*).

Pour coordonner le développement des ITTC ces prochaines années et l'axer sur les besoins de la branche, l'OFT a convoqué en 2013 une conférence sur les terminaux, en marge de laquelle se sont tenus des entretiens bilatéraux, une médiation et des ateliers. Il s'agissait d'amener la branche à une position commune quant au paysage des terminaux en général et aux deux grands projets Bâle-Nord et Gateway Limmattal en particulier. La réalisation de ces projets aurait des répercussions considérables sur le déroulement à venir de l'import-export en TC et la distribution fine en Suisse. Les résultats de la conférence ont été directement intégrés aux mesures relatives au développement des installations dédiées au transport ferroviaire de marchandises visées par le présent projet (cf. ch. 1.2.3.4).

Quelques jours avant l'adoption du présent message, les CFF ont annoncé qu'ils entendaient retirer le projet Gateway Limmattal et que les plans sous leur forme actuelle ne seraient pas poursuivis.

³⁷ Infras IVT: Grossterminalstudie – Beurteilung der Terminalprojekte Gateway Limmattal und Basel Nord, 19.06.12.

1.1.3.3 Chemins de fer à voie métrique

Le transport ferroviaire de marchandises, plus coûteux en montagne

Les chemins de fer à voie métrique présentent différentes formes de production en matière de transport de marchandises. Sur leurs infrastructures propres, ils rassemblent et répartissent les wagons de la même manière que le système TWCI et sont responsables de la distribution fine dans leur zone géographique. Il existe parfois des points de transbordement ou de liaison avec le TWCI proposé par CFF Cargo sur le réseau à voie normale, auxquels s'ajoutent les offres de TC et les trains complets classiques (par ex. pour les huiles minérales ou le bois). Parfois, des marchandises sont également transportées dans le cadre d'offres mixtes puisque couplées à du transport de voyageurs.

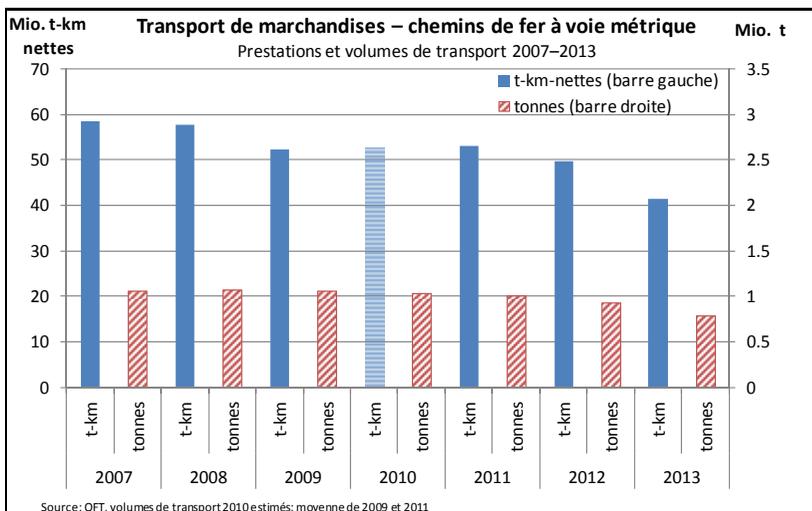
Topographie des lieux oblige, les tarifs du transport ferroviaire de marchandises sont souvent plus élevés dans les zones montagneuses. Le Chemin de fer rhétique (RhB), la Matterhorn-Gotthard-Bahn (MGB) et les Chemins de fer du Jura (CJ) comptent parmi les principaux opérateurs.

Un rôle important malgré des quantités modestes et un faible taux d'utilisation

L'illustration 16 indique les volumes transportés et les tonnes-kilomètres sur les chemins de fer à voie métrique. Environ un million de tonnes sont transportées sur le réseau suisse à voie métrique. La prestation de transport dépasse 50 millions de tonnes-kilomètres, ce qui indique aussi que les distances sont très courtes (50 km en moyenne). Au regard du transport de marchandises sur le réseau à voie normale, la part des réseaux à voie métrique est insignifiante. Pour autant, le transport de marchandises par voie métrique reste très important dans les zones montagneuses de la Suisse dans la mesure où lui seul permet d'acheminer des biens tout au long de l'année dans des zones difficilement accessibles.

Illustration 16

Volumes de marchandises transportées par les chemins de fer à voie métrique



La faible densité de population et d'industrie empêche d'atteindre les volumes nécessaires à un taux élevé d'utilisation des capacités et à une production efficace, et cette situation a peu de chances d'évoluer.

1.1.4 Capacités infrastructurelles nécessaires au transport ferroviaire de marchandises

L'utilisation de l'infrastructure, une source de conflits entre le transport de marchandises et de voyageurs

La Confédération planifie l'aménagement du réseau ferré suisse en collaboration avec les entreprises de chemins de fer. Les investissements de grande ampleur sont aujourd'hui financés par l'entremise du fonds FTP et relèveront du FIF selon toute vraisemblance à partir de 2016³⁸. Les lignes de chemin de fer et les infrastructures dans les gares sont, dans la très grande majorité des cas, utilisées à la fois pour le transport des voyageurs et pour celui des marchandises. Sur quantité de tronçons touchant aux limites de leurs capacités, il existe ainsi des conflits d'utilisation, résolus la plupart du temps mais qui pèsent sur la qualité de l'offre de transports. Il faut dire que la zone Bâle–Zurich–Argovie, notamment, présente une forte concentration de transports de marchandises (cf. *illustration 5*).

Le transport de marchandises, en position de faiblesse par rapport au transport de voyageurs lors de l'attribution des sillons

La planification et l'attribution des sillons pour le transport de marchandises ou de voyageurs se heurtent à un certain nombre de difficultés.

Les sillons destinés au transport ferroviaire de marchandises dans tout le pays suffisent à peine aujourd'hui. Parallèlement, de nouvelles offres de transports de voyageurs remettent régulièrement en question les sillons alloués au transport de marchandises, essentiellement du fait des priorités fixées par la LCdF³⁹. De plus, la Confédération, en planifiant les aménagements, tend à privilégier l'amélioration de l'offre de transport de voyageurs⁴⁰. Le manque de sillons disponibles se traduit donc bien souvent par un recul de la productivité et de la qualité en matière de transport ferroviaire de marchandises.

Or, un horaire systématisé existe déjà pour le transport ferroviaire de marchandises. Il réserve des sillons, en fonction des besoins fondamentaux, sur les axes de transit mais aussi – et c'est moins connu – pour le transport de marchandises sur tout le territoire. Du fait des priorités fixées en termes d'horaire, ces sillons ne sont toutefois pas garantis de manière ferme et définitive.

³⁸ Cf. art. 196, ch. 3, Cst., RS 101

³⁹ Art. 9a LCdF, RS 742.101

⁴⁰ Voir également les résultats du paquet de recherche «Strategien zum wesensgerechten Einsatz der Verkehrsmittel im Güterverkehr der Schweiz» de la SVI, projet partiel C: Anforderung der Güterlogistik an die Netzinfrastruktur und die langfristige Netzentwicklung in der Schweiz (IVT, EPF Zurich), Berne 2013, et projet partiel F: Einschätzungen der Infrastrukturnutzer zur Weiterentwicklung des Regulativs (ProgTrans Basel), Schlussbericht, Berne 2012.

Une planification à court terme du transport de marchandises qui complique la commande de sillons à long terme

Les chargeurs et le secteur de la logistique ne sont pas systématiquement intégrés au processus de planification et d'attribution des sillons, ce qui est souvent perçu comme un facteur pénalisant pour le transport de marchandises. La communication à propos des sillons existants se fait entre les entreprises d'infrastructure ferroviaire et les entreprises de transport ferroviaire. Ces dernières ne sont pas en mesure de satisfaire tous les besoins de leurs clients en termes d'horaires de chargement et de déchargement. Mais la disponibilité des sillons n'est qu'un élément parmi d'autres pour expliquer cet état de fait.

Les fluctuations de la demande de transport de marchandises rendent le processus de planification des sillons plus difficile que dans le cas du transport de voyageurs. En effet, lorsque la demande est à la baisse, le transport de marchandises ne consomme qu'une partie des sillons qui lui sont réservés. Inversement, lorsque l'économie tourne à plein régime et stimule la demande, les sillons réservés parviennent difficilement à satisfaire les clients aux heures de pointe. Du fait de cette visibilité très réduite, les représentants du transport de marchandises, contrairement à ceux du transport de voyageurs, ne sont pas en mesure de s'engager sur des commandes de sillons à long terme. Le gestionnaire de l'infrastructure n'a par conséquent aucun interlocuteur capable de défendre les besoins généraux de la branche du transport de marchandises en termes de planification à long terme des sillons.

Une prise en compte accrue des intérêts du transport de marchandises dans la planification des étapes d'aménagement du PRODES

L'OFT entend donc défendre les intérêts du transport de marchandises en matière de planification à long terme et d'attribution des sillons et garantir les capacités ad hoc. A cet effet, il est toutefois nécessaire que les représentants de la branche s'impliquent davantage dans l'établissement de prévisions sur le transport de marchandises et dans l'examen des modes de production envisageables.

Le projet FAIF⁴¹ esquisse les étapes d'aménagement à venir pour l'infrastructure ferroviaire en Suisse. La planification du PRODES dans le cadre du FAIF table sur une augmentation marquée du transport national et international de marchandises par le rail. Des besoins liés à la qualité ont également été pris en considération, tels que le cadencement, la possibilité de combiner des sillons, la longueur des trains, le temps de parcours entre les nœuds, les profils, la vitesse et la traction. Il en résulte un horaire systématisé pour le transport de marchandises tenant compte des volumes attendus pour 2030.

La Confédération planifie et finance également les installations destinées au transport de marchandises qui font partie de l'infrastructure ferroviaire publique (gares de triage, gares team, installations de débord). Et le développement ultérieur des installations existant déjà au sein de l'infrastructure ferroviaire est garanti pour l'essentiel.

41 FF 2012 1371

1.1.5 Processus de planification des installations dédiées au transport de marchandises

Absence de planification harmonisée à l'échelle nationale

La planification des installations dédiées au transport de marchandises est prise en compte dans la planification sectorielle de la Confédération en matière de transports, en particulier dans le plan sectoriel des transports, partie Infrastructure rail⁴², et dans la planification directrice des cantons. Les options prises par la Confédération et par les cantons reposent toutefois seulement sur les planifications propres aux différents acteurs. Elles ne sont pas le fruit d'un processus harmonisé de planification entre la Confédération, les cantons et les acteurs de la branche. L'OFT étudie certes chaque demande de contribution fédérale, mais à ce stade-là, il n'est parfois pas certain que les capacités en termes de sillons requises pour les volumes prévus puissent être garanties dans la durée et que des mêmes transports ne soient pas visés par des projets différents.

On ne saurait se satisfaire de cette situation. Il convient donc, sous l'égide de la Confédération et en concertation avec les cantons et les acteurs de la branche, de tendre vers une planification coordonnée à l'échelle suisse des capacités du réseau et des installations dédiées au transport de marchandises.

La difficulté d'un tel processus de planification tient au fait que le transport de marchandises dépend beaucoup des variations conjoncturelles et que l'évolution du marché est incertaine sur le long terme. Sans compter que la restructuration en profondeur subie ces dernières années par les processus logistiques rend la planification encore plus complexe. Autant d'incertitudes qui dissuadent aujourd'hui les entreprises d'investir dans le transport ferroviaire de marchandises.

1.1.6 Instruments de soutien actuellement à la disposition des pouvoirs publics

1.1.6.1 Aperçu des moyens financiers

La Confédération dispose aujourd'hui de plusieurs leviers pour soutenir financièrement le transport ferroviaire de marchandises, ce qui tient à des raisons historiques, mais aussi à des mesures politiques qui sont progressivement venues en complément. Pour autant, cette gamme d'outils ne correspond pas à une appréciation globale ni à une approche conceptuelle.

Aucune modification prévue concernant le prix du sillon

Le prix du sillon, qui repose sur le principe des coûts marginaux, est un des éléments clé de la structure de coûts du transport ferroviaire de marchandises. Les composantes du prix du sillon ont été maintes fois réévaluées. La dernière modification en date est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013 après de nombreuses consultations. Le prix

⁴² En tant que plan sectoriel au sens de l'art. 13 LAT, RS 700, le plan sectoriel des transports, partie Infrastructure rail, harmonise les objectifs de développement territorial et de développement du réseau ferroviaire en Suisse. Il revêt un caractère contraignant pour les autorités compétentes et sert de base à la Confédération pour les décisions ayant trait aux transports et aux infrastructures.

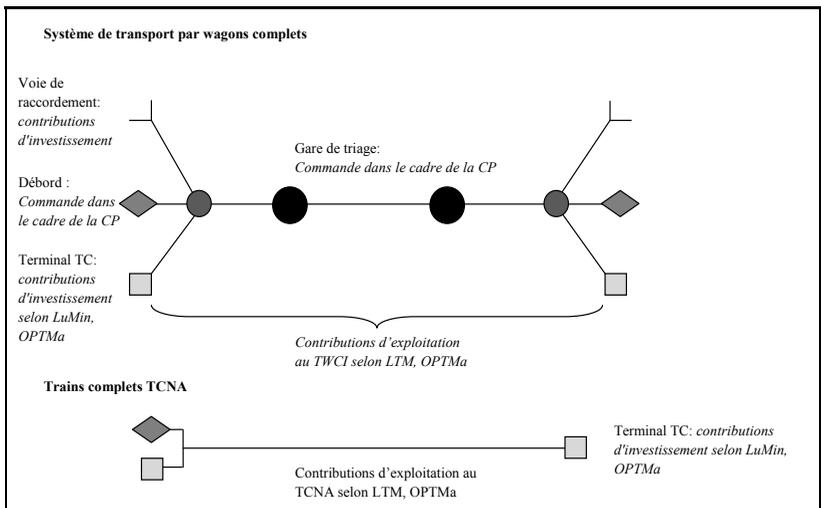
du sillon ne fera pas l'objet de nouvelles discussions dans le cadre du présent projet (cf. ch. 1.1.2.3).

Pas d'augmentation en vue pour les moyens alloués au transport de marchandises

Les différents secteurs du transport ferroviaire de marchandises sur tout le territoire et les «points d'attaque» actuels des différentes mesures de soutien peuvent être décrits comme suit:

Illustration 17

«Points d'attaque» des mesures de soutien de la Confédération au transport de marchandises



La Confédération dispose à présent d'une large gamme d'outils lui permettant de soutenir le transport ferroviaire de marchandises et d'intervenir à différents niveaux de la chaîne de création de richesses en TWC et en TC. Comme l'indique le *tableau 1*, les montants engagés à cet effet ces dernières années ont été d'un peu plus de 200 millions de francs par an en moyenne, dont près de la moitié a été financée via les conventions sur les prestations passées avec les gestionnaires d'infrastructure. Le présent projet n'entend pas relever le plafond de financement. Il vise bien davantage à stimuler le transport de marchandises par la fixation explicite d'objectifs ainsi qu'à simplifier et à rendre plus transparents les outils disponibles.

Tableau 1

Aperçu de l'aide financière au transport ferroviaire de marchandises sur tout le territoire (en millions de CHF)

	2011	2012	2013	Budget 2014	Plan fin. 2015
CP CFF Infrastructure contributions d'investissement une partie des investissements dans les gares de triage; A4300.0115	33	33	33	35	15
CP CFF Infrastructure contributions d'exploitation une partie des coûts non couverts des gares de triage; A2310.0213	104	100	100	100	100
Terminaux (<i>entre parenthèses: y compris terminaux à l'étranger</i>) uniquement part du transport de marchandises sur tout le territoire A4300.0141; financement via le FSCR	(7) 5	(5) 3	(1) 1	(25) 13	(46) 40
Voies de raccordement A4300.0121; financement via le FSCR	16	10	12	18	16
Indemnisation transport de marchandises non transalpin A2310.0450; part du TC financée via le FSCR	33	29	30	28	24
RPLP Remboursement E1100.0109 (manque à gagner RPLP)	19	19	20	20	20
Indemnités transport de marchandises chemins de fer à voie étroite A2310.0451	6	6	5	6	6

Instruments de soutien et évolution des contributions fédérales (hors exploitation et maintenance des installations de débord des CFF et aides financières allouées aux installations d'infrastructure au titre du transport de marchandises par des chemins de fer privés; financement via les conventions sur les prestations)

1.1.6.2

Contributions d'investissement pour les installations dédiées au transport de marchandises

Des critères de soutien différenciés

La Confédération octroie aujourd'hui des contributions d'investissement pour la réalisation d'installations dédiées au transport de marchandises (voies de raccordement et ITTC privées). Selon l'installation considérée, différents critères d'aide sont appliqués et différents moyens financiers sont mis à disposition (prêts ou contributions à fonds perdus). L'importance de la participation fédérale dépend également du type d'installation à réaliser.

Voies de raccordement

Au travers de fonds tirés des recettes à affectation obligatoire de l'impôt sur les huiles minérales (financement spécial pour la circulation routière [FSCR]), la Confédération contribue à la construction et au renouvellement de voies de raccordement privées depuis 1986. Sa participation varie entre 40 et 60 % des coûts d'investissement des chargeurs. Elle s'assure ensuite que les volumes transportés correspondent bien aux volumes minimaux fixés par le Conseil fédéral via l'ordonnance du 26 février 1992 sur les voies de raccordement (OVR)⁴³. Et si tel n'est pas le cas, elle exige le remboursement des aides versées. La Confédération impose d'autre part des quantités minimales (wagons, tonnes) nécessaires à l'équilibre économique.

Le budget 2014 alloue 18 millions de francs à la promotion des voies de raccordement.

ITTC

Conformément à l'ordonnance du 4 novembre 2009 sur la promotion du transport ferroviaire de marchandises (OPTMa)⁴⁴, la Confédération verse des contributions à la construction d'ITTC en Suisse et à l'étranger. Elle crée ainsi des conditions favorables à une nouvelle croissance du TC et à la suppression de goulets d'étranglement. Les exploitants d'ITTC déposent des demandes de cofinancement. Différents critères permettent alors à la Confédération de déterminer si les projets justifient une aide et de fixer l'aide à octroyer. Ces critères incluent les besoins (en termes de capacités), le lieu (évaluation du site, desserte route/rail, possibilités d'agrandissement), les coûts, la rentabilité et l'efficacité des subventions (investissements et aides nécessaires par transbordement, rapport coûts/bénéfices), le report de la route au rail et les kilomètres routiers évités sur le territoire suisse. La pratique indique par ailleurs que la part de fonds propres du requérant doit généralement s'élever à au moins 20 %. La participation maximale de la Confédération peut atteindre 80 %. Le rapport entre les contributions à fonds perdus et les prêts découle de l'analyse des différents critères d'aide.

Le crédit alloué en 2014 pour les terminaux de TC, qui se monte à 25 millions de francs, concerne les terminaux de TC relevant du transport (non transalpin) intérieur ou import-export (13 millions de francs pour 2014, cf. *tableau 1*) ainsi que les terminaux de TC destinés au transport transalpin en Suisse et dans les pays voisins. Ces dernières années, les fonds n'ont pas pu être épuisés à diverses reprises car

⁴³ RS 742.141.51

⁴⁴ RS 740.12

certaines projets ont été reportés ou n'ont pas été réalisés. En particulier, les projets annoncés de Bâle-Nord et de Limmattal ont été plusieurs fois repoussés (cf. ch. 1.1.3.2).

Installations de l'infrastructure ferroviaire générale destinées au transport de marchandises

La Confédération commande également, dans le cadre de la convention sur les prestations avec les Chemins de fer fédéraux, des installations relevant de l'infrastructure ferroviaire générale mais destinées au transport de marchandises (gares de triage, installations de débord etc.). Le soutien est régi par la LCdF, laquelle précise que les installations de chargement et gares de triage publiques font partie de l'infrastructure ferroviaire publique et, partant, de l'offre de prestations commandée par la Confédération⁴⁵.

Chaque année, près de 130 millions de francs des fonds prévus par la convention sur les prestations entre la Confédération et les CFF sont ainsi alloués aux installations dédiées au transport de marchandises. Ils servent tout autant à des remplacements qu'à financer les coûts d'exploitation non couverts desdites installations puisque les utilisateurs ne se voient facturer qu'une partie des coûts effectifs.

1.1.6.3 Contributions d'exploitation pour les offres de transport

En trafic non transalpin, l'offre TWCI ainsi que différentes offres relevant du TC (transport intérieur, import-export) sont commandées et indemnisées par la Confédération en vertu de l'OPTMa⁴⁶.

Pour la promotion du trafic ferroviaire de marchandises ne traversant pas les Alpes, le Parlement a ainsi voté un plafond de dépenses de 200 millions de francs pour les années 2010 à 2015⁴⁷. Dans le cadre du supplément I/2010, cette enveloppe a toutefois été réduite de 20 millions pour s'établir désormais à 180 millions de francs du fait de la suppression de la contribution de couverture en tant que composante du prix du sillon pour le transport de marchandises.

Dans la pratique, la Confédération fixe chaque année l'indemnisation par wagon complet ou par envoi en TC. En 2014, l'indemnisation par wagon complet en TWCI s'élève à 35 francs, tandis que l'indemnité par envoi en TC dépend de la distance parcourue et ne peut excéder 68 francs. Seul le nombre de wagons complets ou d'envois effectivement transportés donne droit à l'indemnisation. Au total, 28 millions de francs ont été budgétisés à cet effet pour l'année 2014.

Depuis l'entrée en vigueur du projet de législation concernant le transport de marchandises, les indemnités versées aux chemins de fer à voie métrique au titre du transport de marchandises ne sont plus traitées via les commandes au trafic régional. Pour les années 2011 à 2015, le Parlement a fixé un plafond de dépenses séparé s'élevant à 30 millions de francs⁴⁸. Les indemnisations qui en relèvent sont donc limitées à 6 millions de francs par an.

⁴⁵ Cf. art. 46, 51 et 62 LCdF, RS 742.101

⁴⁶ Art. 12 à 17, RS 740.12

⁴⁷ FF 2009 7497

⁴⁸ FF 2009 7499

S'agissant des transports effectués en amont ou en aval du TC, il est en outre procédé à un remboursement forfaitaire de la RPLP selon l'art. 4 de la loi fédérale du 19 décembre 1997 concernant une redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (LRPL)⁴⁹. Le montant du remboursement est fonction de la taille des réceptacles de transbordement. Il s'élève aujourd'hui à 24 francs pour les petits réceptacles et à 37 francs pour les grands. Au total, il en résulte une baisse des recettes de la RPLP s'élevant à quelque 20 millions de francs chaque année, ce qui entraîne une diminution des ressources à affectation obligatoire versées au fonds FTP – ou au FIF selon toute vraisemblance à compter de 2016 – et aux cantons.

1.1.6.4 Interdépendances avec la politique de transfert du trafic transalpin

Interdépendances entre le transport de marchandises transalpin et non transalpin

Le transfert du trafic de marchandises à travers les Alpes de la route au rail est l'un des principaux objectifs poursuivis par la politique suisse des transports. En acceptant l'article sur la protection des Alpes (art. 84 Cst.⁵⁰), le peuple et les cantons ont indiqué leur volonté de voir le transport transalpin de marchandises être reporté de la route au rail. La LTTM⁵¹ qui en est la loi d'exécution, est ainsi entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2010 en tant que partie intégrante du projet de législation concernant le trafic marchandises. Elle fixe des valeurs maximales pour les transports routiers de marchandises traversant les Alpes.

Les outils au service de la politique de transfert présentent quelques interfaces avec le transport de marchandises sur tout le territoire. La RPLP est ainsi perçue dans toute la Suisse sur tous les transports. Mais un droit à un remboursement de la RPLP existe également pour tous les transports effectués en amont et en aval du trajet principal de TC. Par ailleurs, les investissements dans le TC se concentrant sur le secteur transalpin peuvent aussi être utiles au transport intérieur ou au transport import-export ne traversant pas les Alpes. En la matière, il existe donc certaines corrélations entre l'évolution souhaitée dans le domaine des transports transalpins et non transalpins.

S'agissant du transport transalpin, l'une des principales mesures concerne la commande de relations en TC.

49 RS 641.81

50 RS 101

51 RS 740.1

1.1.7 Etudes des conditions-cadre du transport de marchandises en Suisse et dans d'autres Etats

1.1.7.1 Paquet de recherche de la SVI

Intégration au message des enseignements tirés du paquet de recherche de la SVI

Dirigé par l'Office fédéral des routes (OFROU), le paquet de recherche «Strategien zum wesensgerechten Einsatz der Verkehrsmittel im Güterverkehr der Schweiz» (paquet de recherche) de la SVI s'est achevé en 2014 par la synthèse des projets de recherche menés à bien. Ce paquet de recherche avait pour but d'analyser la contribution du marché de la logistique et du transport de marchandises à la pérennisation de la place économique suisse et d'en déduire des stratégies pour un transport durable des marchandises. Les analyses ont pris comme point de départ les besoins du marché de la logistique et des transports et les besoins sociétaux relatifs aux trois dimensions (écologique, sociale et économique) du développement durable.

Les projets de recherche (voir *tableau 2*) doivent apporter des réponses aux questions relatives à l'évolution du marché de la logistique et du transport de marchandises, de la demande en matière de transport de marchandises, de l'offre en matière de transport de marchandises, de la réglementation et de la charge qui pèse sur la société. Le paquet s'est concentré sur le transport intérieur et sur le transport import-export de marchandises en Suisse. Les flux de transit ne sont pris en considération que dans la mesure où ils ont un impact direct sur les résultats du projet.

Au terme de la phase de rédaction du projet, le paquet de recherche de la SVI n'était pas encore achevé. Les principaux résultats étaient néanmoins connus et ont été intégrés dans les travaux.

Quatre projets partiels traitaient des fondements quantitatifs du marché suisse de la logistique et du transport de marchandises. Il s'agissait en l'espèce d'améliorer la collecte des données statistiques pertinentes sur le transport de marchandises (projet partiel A), d'analyser en détail des modes de transport insuffisamment étudiés jusqu'ici (voitures de livraison, projet partiel C) et d'étudier des branches générant un important transport de marchandises et leurs modèles logistiques aujourd'hui et à l'avenir (projets partiels B1/B2). Les résultats des projets partiels B1/B2 ont notamment été pris en compte pour l'analyse du marché et les prévisions figurant dans le présent message (ch. 1.1.2). Les incidences des exigences futures du transport de marchandises quant aux infrastructures de transport ont par ailleurs été disséquées dans le projet partiel C, dont les résultats ont notamment été pris en compte pour les thèmes liés au paysage des terminaux (ch. 1.1.3.2).

Trois projets partiels (D, F et G) étaient de nature plus conceptuelle. Ils traitaient des réglementations existantes en matière de transport de marchandises et en dégageaient des dimensions-cible. A l'aide du système d'objectifs formulé, les mesures et instruments existants ont été passés à la loupe afin de déterminer s'ils pouvaient contribuer à l'atteinte des objectifs et si oui, dans quelle mesure. Pendant l'élaboration des principes de la stratégie globale (ch. 1.2), des échanges intensifs ont été menés avec les organismes de recherche impliqués dans ces projets partiels.

Les conséquences actuelles et à venir du transport de marchandises sur l'environnement ont été passées au crible dans le cadre du projet partiel H. Les résultats ont été pris en compte au ch. 1.2.1.4.

Le tableau suivant dresse une liste des projets partiels (PP) composant le paquet de recherche:

Tableau 2

Projets partiels du paquet de recherche de la SVI sur le trafic marchandises⁵²

PP	Titre	Organe de recherche compétent
A	Konzept zur effizienten Erfassung und Analyse der Güterverkehrsdaten	RappTrans, Zurich
B1	Güterverkehrsintensive Branchen und Güterverkehrsströme in der Schweiz	Lehrstuhl für Logistik Universität de Saint-Gall
B2	Branchenspezifische Logistikkonzepte und Güterverkehrsaufkommen sowie deren Trends	ProgTrans, Bâle
B3	Güterverkehr mit Lieferwagen	RappTrans, Zurich
C	Anforderung der Güterlogistik an die Netzinfrastruktur und die langfristige Netzentwicklung in der Schweiz	IVT, EPF Zurich
D	Regulierung des Güterverkehrs – Auswirkungen auf die Transportwirtschaft	Infras, Zurich
E	Informationstechnologien in der zukünftigen Transportwirtschaft	Institut für Verkehrswesen Universität Stuttgart, IVT, EPF Zurich
F	Beeinflussung der Nutzer durch Regulierung und integrierte Bewirtschaftungskonzepte aus Sicht der Nutzer	ProgTrans, Bâle
G	Effizienzsteigerungspotenziale in der Transportwirtschaft durch integrierte Bewirtschaftungsinstrumente aus Sicht der Infrastrukturbetreiber; Zielsystem im Güterverkehr	Ecoplan, Berne
H	Ortsbezogene Massnahmen zur Reduktion der Auswirkungen des Güterverkehrs	Infras, Berne

1.1.7.2 Projet des cantons et des chargeurs en matière d’infrastructure du transport de marchandises

Eliminer les goulets d’étranglement sur la route et le réseau ferroviaire

Dans le cadre du projet «Infrastruktur Güterverkehr 2030»⁵³, les cantons⁵⁴ et les chargeurs⁵⁵ ont analysé les enjeux à long terme se posant à l’infrastructure de transport de marchandises en Suisse (transport intérieur et import-export) via différentes études. Sur cette base, 24 conclusions et recommandations à l’attention des autorités fédérales et cantonales et de la branche du transport de marchandises ont été formulées. Des actions s’imposent pour ce qui est du développement de l’infrastructure de transport de marchandises. Sans la mise en place rapide de mesures correctives, les

⁵² Strategien zum wesensgerechten Einsatz der Verkehrsmittel im Güterverkehr der Schweiz
⁵³ www.koev.ch

⁵⁴ Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l’aménagement du territoire et de l’environnement (DTAP), Conférence des directeurs cantonaux des transports publics (CTP), Conférence des Chefs des Départements cantonaux de l’économie publique (CDEP).

⁵⁵ Association des chargeurs (VAP), Cargo Forum Schweiz, Logistikcluster Region Basel.

goulets d'étranglement vont s'aggraver massivement sur le réseau des routes nationales et sur le réseau ferroviaire ainsi que dans les centres de logistique. Les recommandations du projet demandent donc en substance l'élimination des goulets d'étranglement sur le réseau des routes nationales et sur le réseau ferroviaire et la planification et la mise en place de centres de logistique selon un processus cohérent et coordonné.

1.1.7.3 Plan directeur de l'Allemagne en matière de transport de marchandises et de logistique

Un plan directeur non contraignant sur le plan juridique

Au travers du «Masterplan Güterverkehr und Logistik»⁵⁶, le gouvernement fédéral allemand a présenté en 2008 un plan directeur doté de mesures concrètes pour l'orientation future du transport de marchandises. Son adoption a fait suite à un processus de consultation de deux ans entre le ministère allemand des transports, de la construction et du développement urbain (BMVBS) et des représentants des entreprises, des syndicats, des cercles politiques, des organisations économiques et environnementales et du monde scientifique.

Le plan directeur poursuit les objectifs suivants:

1. optimiser l'utilisation des voies de communication / organiser les transports de manière efficace;
2. réduire le trafic tout en garantissant la mobilité;
3. transférer davantage de trafic vers le rail et les voies navigables;
4. poursuivre le développement des axes de circulation et des nœuds;
5. favoriser les transports préservant le climat et l'environnement;
6. renforcer l'attrait des formations et des emplois dans la branche des transports.

En 2010, le BMVBS et les acteurs économiques ont dérivé de ce plan directeur un «Aktionsplan Güterverkehr und Logistik»⁵⁷. Ce plan d'action porte sur la mise en œuvre des 35 mesures prévues par le plan directeur. L'objectif, initialement ancré dans le plan directeur, de transférer davantage de trafic vers le rail et les voies navigables, a toutefois été rayé du plan d'action. Le paquet de mesures est extrêmement diversifié puisqu'il inclut l'élaboration d'une stratégie visant à accélérer l'introduction du système européen de contrôle des trains (*European Train Control System*, ETCS) dans les corridors de fret allemands, l'intensification des investissements des entreprises dans les technologies innovantes d'extension des capacités et l'optimisation des processus de la chaîne logistique en mettant davantage l'accent sur les aspects environnementaux.

Le plan directeur et le plan d'action du BMVBS ne sont liés à aucun projet de loi, pas plus qu'à une répartition explicite des responsabilités. Ils font simplement figure

⁵⁶ www.bmvbs.de/cae/servlet/contentblob/23142/publicationFile/46190/masterplan-gueterverkehr-und-logistik.pdf

⁵⁷ www.bmvbs.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/aktionsplan-gueterverkehr-und-logistik-anlage.pdf?__blob=publicationFile

de déclarations d'intention et ont en premier lieu permis de créer de nouveaux forums d'échanges entre les acteurs de la branche, les Länder et l'Etat fédéral en Allemagne.

1.2 Stratégie globale de promotion du transport ferroviaire de marchandises sur tout le territoire

1.2.1 Principes de la stratégie globale

1.2.1.1 Objectifs à titre de base de la promotion

Assigner des objectifs clairs à la promotion du transport ferroviaire de marchandises

Aujourd'hui déjà, la Confédération soutient le transport ferroviaire de marchandises sur tout le territoire de diverses manières. Pour autant, ce soutien ne repose pas sur des objectifs qu'elle a formulés, mais résulte d'une évolution historique entraînant une faible focalisation⁵⁸. Le manque d'objectifs d'ordre supérieur a été l'un des principaux déclencheurs de la motion parlementaire dont est issu le présent projet.

Il convient dès lors de fixer des objectifs d'ordre supérieur clairs en matière de transport de marchandises sur tout le territoire et de les utiliser comme éléments de définition et de mesure des instruments de promotion proposés. Le présent projet ne vise pas à demander une augmentation des moyens mis à la disposition du transport de marchandises sur tout le territoire, mais à entraîner une utilisation plus ciblée des fonds fédéraux alloués à cet effet.

1.2.1.2 Priorités de la promotion et contribution de l'économie

Amener l'économie à participer au renforcement de l'efficacité en matière de transport de marchandises

Il s'agit par principe de tendre vers un autofinancement des offres de transport ferroviaire sur tout le territoire. Les demandeurs de prestations de transport de marchandises, en d'autres termes les milieux économiques, doivent contribuer de manière décisive au déploiement efficace des offres de TWCI et de TC.

La situation actuelle du transport de marchandises sur tout le territoire, qui est en grande partie déficitaire, ne doit pas être améliorée de manière «cosmétique» par des aides étatiques. Les entreprises prenant part à la chaîne des transports doivent ainsi surtout apporter une contribution en faisant baisser les coûts. Cela vaut pour les entreprises de transport ferroviaire, mais aussi pour les gestionnaires d'infrastructure, les exploitants d'ITTC, les opérateurs, les transitaires et les chargeurs. Dans leur champ de compétences, tous les acteurs doivent en fait prendre des mesures permettant d'améliorer l'efficacité, développer des produits innovants et adapter leurs prix.

⁵⁸ Voir également les résultats du paquet de recherche de la SVI «Strategien zum wesensgerechten Einsatz der Verkehrsmittel im Güterverkehr der Schweiz», projet partiel G: Zielsystem im Güterverkehr, Schlussbericht, Berne 2012.

Un soutien de la Confédération qui perturbe le moins possible le fonctionnement du marché

La Confédération s'attache en premier lieu à créer des conditions-cadre favorables ainsi que les infrastructures nécessaires à une évolution durable du transport de marchandises, ceci afin de permettre un autofinancement des offres. Tout complément aux instruments de promotion ne devrait être que ponctuel. Ces instruments doivent permettre aux cantons et à la Confédération d'influencer le fret ferroviaire de manière à ce qu'il suive une évolution souhaitable, par exemple du point de vue de l'aménagement du territoire. Pour autant, ce soutien doit perturber le moins possible les incitations inhérentes au marché. Il faut utiliser les instruments là où les mécanismes du marché ne peuvent être considérés comme acquis. Les rendements d'échelle et les effets de réseau constituent souvent une barrière à l'entrée sur le marché pour les nouveaux prestataires. Dans ce contexte, le principal intérêt des entreprises concernées doit néanmoins rester de développer «le bon produit au bon endroit» afin de satisfaire aux besoins de transport de l'économie.

1.2.1.3 Efforts conjugués du secteur de la logistique et du transport de marchandises, des cantons et de la Confédération

Une stratégie en matière de transport de marchandises réunissant tous les acteurs concernés

La pérennisation du marché du transport de marchandises en général, et du transport ferroviaire en particulier, implique une convergence entre les efforts politiques et d'aménagement du territoire et les besoins du secteur de la logistique et des transports. La stratégie globale vise par conséquent à renforcer la coordination et les échanges entre le secteur de la logistique et des transports, les cantons et la Confédération.

Institutionnaliser la collaboration entre la Confédération, les cantons et les entreprises de la branche

Ce travail de coordination doit surtout s'inscrire dans la perspective du perfectionnement des installations dédiées au transport de marchandises et de l'offre de sillons pour le transport ferroviaire de marchandises. Il s'agit ainsi de tendre vers des processus d'évaluation communs à la branche et aux cantons afin de juger de l'évolution du marché. Reste à déterminer si une adaptation des conditions-cadre s'impose pour ce faire. La nécessité de perfectionner les installations dédiées au transport de marchandises et l'offre de sillons conformément aux besoins du marché doit être examinée dans le cadre d'une collaboration largement institutionnalisée et unissant la Confédération, les cantons et la branche. Servent de base à cet effet l'analyse conjointe des prévisions en matière de transport et la déduction de schémas de production probables à moyen ou long terme dans le transport ferroviaire de marchandises. Les échanges avec la branche doivent également être institutionnalisés pour ce qui touche à l'identification et à l'évaluation des nouveautés techniques les plus prometteuses pour le transport ferroviaire de marchandises.

1.2.1.4 Interaction des modes de transport

Rail, route – chacun ses atouts

Les divers modes de transport sont complémentaires car chacun a ses atouts. Le rail est ainsi en position de force pour les transports réguliers de lourdes charges ainsi que pour pallier l'interdiction de circulation nocturne sur la route. A l'inverse, la distribution fine ou le transport en zone rurale est plutôt du ressort de la route. Le doublement des infrastructures de transport, s'il ne se justifie pas toujours, peut néanmoins permettre un délestage des principaux axes. En ce sens, la «co-modalité» est une condition indispensable à toute stratégie globale en matière de transport ferroviaire de marchandises sur tout le territoire. En effet, les différents modes de transport sont choisis, seuls ou en combinaison, afin de permettre une utilisation optimale et durable des ressources et un approvisionnement de base dans toutes les régions du pays.

Rôle décisif du transport ferroviaire de marchandises sur tout le territoire

Dans cette interaction entre les modes de transport, le transport ferroviaire de marchandises sur tout le territoire joue un rôle décisif à plusieurs égards⁵⁹:

Contribution pour les chargeurs

L'infrastructure ferroviaire et les installations ferroviaires dédiées au fret, de même que les offres de transport de marchandises qu'elles permettent, constituent l'épine dorsale logistique de l'économie suisse. Plusieurs segments du marché, par exemple les secteurs de la chimie ou du travail des métaux ou encore le commerce de détail, fondent leur logistique de transport actuelle et future – à en croire leurs prévisions – sur les offres ferroviaires de transport de marchandises. Bien souvent, le transport par le rail est ainsi totalement intégré dans leurs processus complexes de logistique et de production, ce qui conduit d'ailleurs ces entreprises à investir de manière significative dans des infrastructures logistiques ferroviaires (installations de chargement, voies de raccordement, etc.).

Pour les entreprises actives dans ces secteurs, les offres de transport ferroviaire de marchandises présentent des avantages en termes de prévisibilité, de ponctualité et de capacités là où le transport routier est, lui, soumis aux embouteillages, ce qui se répercute négativement sur sa prévisibilité et sa ponctualité.

Contribution au délestage des infrastructures routières

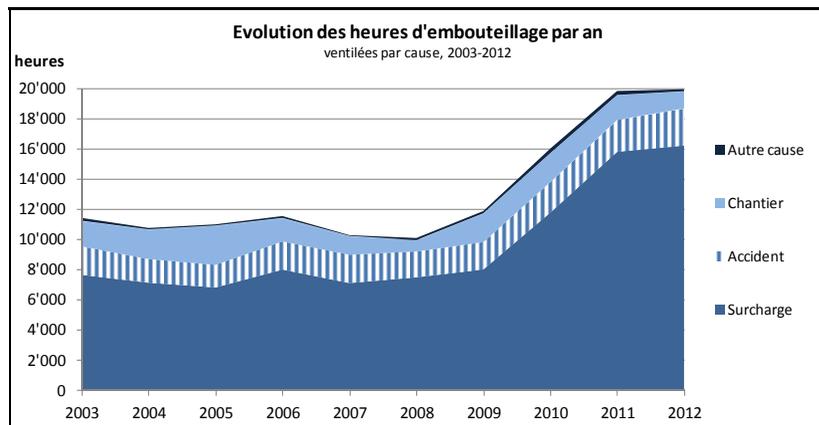
Dans les grands centres urbains, les capacités des infrastructures routières et ferroviaires sont proches de la saturation. Aujourd'hui déjà, il est impératif d'allier les deux modes de transport pour les marchandises afin de procéder à des délestages mutuels en la matière. Mais, du fait de la croissance prévue des volumes transportés, cette complémentarité va revêtir une importance grandissante.

⁵⁹ Concernant la systématisation des aspects, cf. également: B. Adamek, M. Drewitz, S. Rommerskirchen: Bedeutung und Nutzen des Schweizer Bahngüterverkehrsnetzes für die Gesellschaft und Wirtschaft. In: Schweizerische Verkehrswirtschaft Jahrbuch 2011, Saint-Gall, 2011, p. 9 à 22.

L'illustration 18 indique l'évolution du nombre d'heures d'embouteillages sur les routes nationales de 2003 à 2012, qui s'inscrivent en nette hausse⁶⁰. A cause de l'engorgement du réseau routier, les offres ferroviaires vont devenir un facteur de plus en plus incontournable pour garantir la sécurité d'approvisionnement et préserver l'attrait de la Suisse. Et pour que les marchandises puissent être transportées efficacement dans les grands centres urbains, il va falloir que la distribution fine dans les régions se fasse en combinant efficacement les modes de transport.

Illustration 18

Rapport annuel 2012 de l'OFROU, trafic et disponibilité des routes nationales: évolution du nombre d'heures d'embouteillages



L'offre de transport ferroviaire de marchandises sur tout le territoire a un effet déléstant sur les infrastructures routières et améliore la fluidité des transports. Le transport ferroviaire de marchandises sur tout le territoire équivaut à quelque 3 millions de courses de camions par an. Sans lui, la fréquence et la durée des embouteillages s'en trouveraient considérablement accrues. Et la croissance prévue sur le front du transport de marchandises ne ferait qu'exacerber les problèmes liés à la saturation des axes routiers.

Contribution à l'approvisionnement des régions de montagne et périphériques

Dans les régions de montagne, la répartition actuelle des tâches entre la route et le rail doit être conservée. Les infrastructures ferroviaires existantes et les transports de marchandises réalisés sur celles-ci sont en effet cruciaux pour garantir l'approvisionnement de ces espaces économiques et de vie, ainsi que la livraison des biens qui y sont produits.

Dans l'optique de l'évolution économique, l'existence d'une offre de transport ferroviaire de marchandises peut également contribuer à la préservation de sites industriels ou à l'installation de nouvelles activités dans les régions périphériques, notamment dans des segments de marché pour lesquels le rail offre les solutions logistiques les moins onéreuses.

⁶⁰ Cf. rapport annuel 2012 de l'OFROU, Trafic et disponibilité des routes nationales.

Accompagnement de l'interdiction de circuler la nuit

Une interdiction de circuler la nuit existe en Suisse depuis de nombreuses années (cf. ch. 1.1.2.3). Elle vise à protéger la population du bruit nocturne lié au trafic routier, notamment là où des voies d'accès à des sites de production traversent ou passent à proximité de zones d'habitation. Cette interdiction de circuler la nuit est reconnue et bien acceptée par la population et par les milieux économiques. Les chargeurs en ont tenu compte dans leurs processus logistiques et de production.

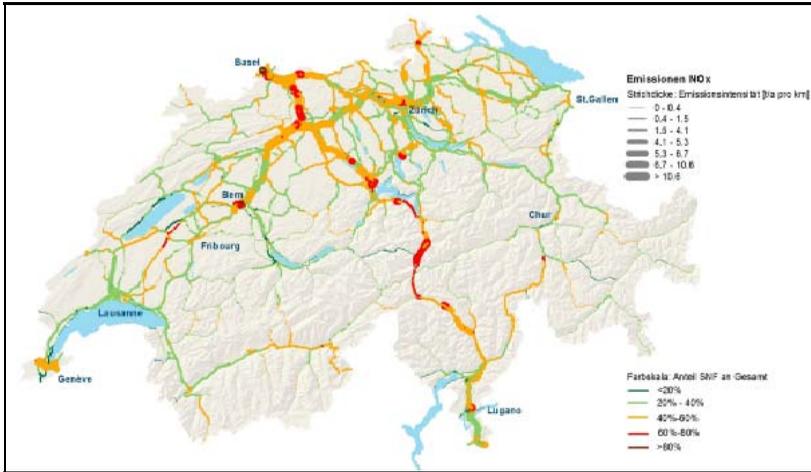
Un grand nombre d'entreprises actives dans le secteur secondaire (travail des métaux ou chimie, notamment) et dans le commerce de détail sont toutefois dépendantes de processus de livraison et d'évacuation qui ne peuvent s'interrompre pendant la nuit. Les offres de transport ferroviaire de marchandises sur tout le territoire constituent dès lors une alternative. En leur absence, les entreprises devraient investir dans des capacités de stockage pour produits amont ou finis afin de rendre possible une production fluide. Pour le commerce de détail, le rail garantit l'approvisionnement en produits frais. Les offres de transport ferroviaire de marchandises sur tout le territoire renforcent donc l'acceptation de l'interdiction de circuler la nuit en Suisse par les chargeurs.

Contribution à la protection de l'environnement

En Suisse, le transport ferroviaire de marchandises contribue grandement à soulager l'environnement des polluants atmosphériques (NO_x, NO₂ et PM10 issus des processus de combustion). Vu que l'énergie consommée par les chemins de fer helvétiques ne produit presque pas de CO₂, le transport ferroviaire de marchandises contribue beaucoup plus à la réduction des émissions de gaz à effet de serre que le transport routier. Une étude menée dans le cadre du paquet de recherche de la SVI⁶¹ coordonné par l'OFROU a permis la compilation des chiffres relatifs aux émissions de polluants atmosphériques par le transport de marchandises en Suisse. La carte suivante montre la part des poids lourds dans le total des émissions d'oxydes d'azote (NO_x) du trafic routier en Suisse pour 2010.

61 Strategien zum wesensgerechten Einsatz der Verkehrsmittel im Güterverkehr der Schweiz, projet partiel H: Ortsbezogene Massnahmen zur Reduktion der Auswirkungen des Güterverkehrs, Teil I: Referenzzustände 2010 und 2020 «Umweltatlas», Schlussbericht, Berne 2012.

Emissions d'oxydes d'azote par les véhicules utilitaires lourds en Suisse en 2010. Source: paquet de recherche de la SVI, projet partiel H



On y remarque immédiatement la forte part du trafic des poids lourds sur le Plateau dans le triangle Bâle – Zurich – Berne, sur l'A2 en direction de Lucerne et sur l'ensemble de l'axe du Saint-Gothard. Dans ces zones, le trafic poids lourds cause 40 à 60 % (orange) voire 60 à 80 % (rouge) du total des émissions d'oxydes d'azote (NO_x) dues au trafic routier.

S'agissant des émissions de particules fines issues des processus de combustion et assimilables par les poumons, la part du trafic poids lourds dans le total des émissions dues à la circulation routière est bien plus faible que dans le cas des oxydes d'azote puisqu'elle oscille entre 15 et 20 %.

Au final, il en découle pour le transport intérieur et import-export en 2010 les valeurs suivantes:

Emissions de polluants atmosphériques par le transport de marchandises intérieur et import-export en Suisse sur la route et sur le rail

	Unité	Route	Rail	Total et facteur route:rail (rail = 1)
Prestations de transport intérieur, import-export	Millions de t-km	13 288	4 682	17 971
Emissions d'oxydes d'azote NO _x	Tonnes	9 335	486	9 821
Emissions PM10	Tonnes	176	8.1	184
Facteurs d'émissions en g par t-km				
Oxydes d'azote NO _x	g/t-km	0.70	0.10	6.8 : 1
Emissions PM10	g/t-km	0.0132	0.0017	7.8 : 1

Source: paquet de recherche de la SVI sur le trafic marchandises, projet partiel H, calculs effectués par l'OFT afin d'estimer les émissions du transport intérieur et import-export sur la base des émissions du trafic total de l'étude sous-jacente.

Le tableau 3 montre que les émissions de polluants atmosphériques (oxydes d'azote) découlant du transport ferroviaire de marchandises sont, par tonne transportée et kilomètre parcouru, sept fois moins élevées que dans le cas du transport routier. S'agissant des particules fines issues des processus de combustion et assimilables par les poumons, le rail présente des émissions sept à huit fois moins élevées par tonne-kilomètre. Les prescriptions plus sévères applicables aux nouveaux véhicules routiers immatriculés devraient toutefois entraîner une réduction de ces différences.

Au-delà d'un taux significativement plus bas d'émissions de polluants atmosphériques par rapport à la route, le rail contribue, grâce à son propre parc de centrales ne générant pas de CO₂ et à des droits d'acquisition à long terme sur du courant produit sans émission de CO₂, à ce que les émissions de gaz à effet de serre soient sensiblement plus faibles. Au vu des travaux menés dans le cadre du paquet de recherche de la SVI sur le trafic marchandises⁶², les émissions totales du transport routier de marchandises en Suisse peuvent être estimées à 1,45 million de tonnes de CO₂ (hors trafic de transit). Cela correspond à 4 % du total des émissions annuelles de CO₂ en Suisse. Quelque 110 g de CO₂ par tonne-kilomètre sont émis sur la route. En d'autres termes: le transport d'un chargement de 10 tonnes sur 100 km par le rail plutôt que par la route permet d'économiser environ 110 kg de CO₂. Le transport ferroviaire de marchandises contribue donc grandement à la réduction des émissions de gaz à effet de serre du trafic.

⁶² Projet partiel H: Ortsbezogene Massnahmen zur Reduktion der Auswirkungen des Güterverkehrs, Teil I: Referenzzustände 2010 und 2020 «Umweltatlas», Schlussbericht, Berne 2012.

1.2.2 Aperçu de la stratégie globale

1.2.2.1 Principes et objectifs

Le FAIF règle le transport ferroviaire de marchandises au niveau de la Constitution

Suite à l'acceptation du projet FAIF, le transport ferroviaire de marchandises est inscrit à l'art. 81a, al. 1, Cst., dont la teneur est la suivante: «La Confédération et les cantons veillent à ce qu'une offre de prestations suffisante de transports publics par rail, route, voie navigable et installations à câbles soit proposée dans toutes les régions du pays. Ce faisant, ils prennent en compte les intérêts du fret ferroviaire dans une juste mesure.»⁶³ Les objectifs énoncés dans le présent projet peuvent s'appuyer sur cette disposition. Une adaptation de la Constitution au transport ferroviaire de marchandises sur tout le territoire dans le cadre du présent projet est de ce fait inutile.

Nouveaux principes et objectifs en matière de transport de marchandises sur tout le territoire

Dans le cadre du présent projet, la Confédération définit *les principes et les objectifs* pour le transport de marchandises sur tout le territoire et les tâches lui incombant en la matière. Les instruments de soutien devront à l'avenir viser à ce que:

1. la Confédération crée les conditions-cadres d'un développement durable du transport de marchandises et d'une interaction efficace entre les modes de transport;
2. la Confédération définisse des conditions-cadre garantissant des ITTC et voies de raccordement adaptées et une liaison optimale de celles-ci avec l'infrastructure ferroviaire;
3. la Confédération fixe des conditions-cadre garantissant un accès non discriminatoire aux ITTC et aux voies de raccordement;
4. les offres en matière de transport ferroviaire de marchandises soient rentables, une dérogation à ce principe n'étant admise que si la Confédération participe à des commandes d'offres effectuées par les cantons ou si elle entend promouvoir de nouvelles offres.

Objectif 1

Pour le transport de marchandises, la Confédération fixe en premier lieu les conditions-cadre applicables aux différents modes de transport. Trois éléments priment en la matière: le *caractère durable* des offres, *l'approvisionnement du pays* en marchandises et *l'interaction des différents modes de transport*, cette dernière devant se comprendre comme une «co-modalité» adaptée entre la route et le rail.

Objectif 2

La Confédération planifie les *infrastructures correspondant aux besoins* en termes de transport ferroviaire ainsi que les installations importantes pour le fret ferroviaire (ITTC et voies de raccordement). Elle participe à leur financement. Par des mesures appropriées, elle veille par ailleurs à ce que des capacités suffisantes en matière de

⁶³ FF 2013 4191

transport ferroviaire de marchandises existent sur les tronçons les plus chargés du réseau ferré.

Objectif 3

La Confédération fixe les règles d'accès aux installations qu'elle a cofinancées et garantit ainsi à tous les participants au marché une *utilisation non discriminatoire* de ces installations.

Objectif 4

Les offres en matière de transport ferroviaire de marchandises doivent en principe être produites par les entreprises de transport ferroviaire et les transitaires *sous leur propre responsabilité* et être *rentables*. En coopération avec les cantons, la Confédération apporte une aide subsidiaire et tient compte d'aspects afférents à l'aménagement du territoire. Les cantons peuvent ainsi, de pair avec la Confédération, veiller à l'existence d'une offre adéquate de transport ferroviaire de marchandises.

1.2.2.2 Objectifs rejetés

Le Conseil fédéral a examiné et rejeté d'autres objectifs relatifs au perfectionnement du transport ferroviaire de marchandises sur tout le territoire, à savoir:

Objectif de transfert en matière de transport de marchandises sur tout le territoire

Imposer au transport de marchandises sur tout le territoire un objectif de transfert – similaire à celui de 650 000 courses transalpines fixé pour le trafic poids lourds transalpin par l'art. 3 LTTM⁶⁴ – aurait pour but un report du transport routier vers le rail. Cet objectif pourrait être formulé de deux manières: en définissant une part de marché (en pour-cent) – supérieure ou équivalente à celle d'aujourd'hui – pour le rail, ou en plafonnant en valeur absolue les courses de poids lourds effectuées en Suisse, les prestations de transport du trafic marchandises routier (t-km) ou les prestations des véhicules du trafic marchandises routier (véhicules-km).

Détermination par l'Etat d'une offre de base à respecter

La détermination d'une offre de base à respecter pour le transport ferroviaire de marchandises pourrait également constituer un objectif. Sa mise en œuvre impliquerait, dans l'opérationnalisation, une définition politique des différentes offres en matière de transport ferroviaire de marchandises, par exemple la définition d'un réseau à couvrir par les offres de TWCI et par le TC, que ce soit en citant concrètement les points à couvrir et les relations de transport à proposer ou en introduisant une corrélation avec les volumes de transport enregistrés au niveau local et régional (desserte régulière d'un point à partir d'un certain tonnage).

Plusieurs raisons au rejet de ces deux objectifs

Ces objectifs ont certes été étudiés, mais, du fait notamment de leurs implications politiques et de leur manque de justification sur les plans environnemental et énergétique, ils ont été rejetés. Les principales raisons sont les suivantes:

⁶⁴ RS 740.1

- La politique environnementale est souvent invoquée pour justifier la nécessité d'un objectif portant sur le transfert du transport de marchandises sur tout le territoire de la route vers le rail. Sur le principe, on ne peut toutefois plus créditer le rail d'un avantage environnemental automatique par rapport à la route dans ce domaine. Le durcissement des prescriptions régissant les véhicules routiers, les progrès techniques et le renouvellement du parc de véhicules ont entraîné une très nette réduction des émissions imputables au trafic routier lourd. Le transport ferroviaire de marchandises ne peut dès lors faire valoir des avantages environnementaux que lorsque des avantages de regroupement des transports existent également. Imposer un mandat de transfert forfaitaire et une offre aussi étendue que possible ne conduirait pas forcément à une amélioration de la situation environnementale.
- Les besoins des chargeurs évoluent constamment, de même que les possibilités techniques et les processus logistiques intervenant dans le transport de marchandises. Un objectif de transfert prédéfini ou un réseau à couvrir impérativement compliquerait la gestion de ces contraintes.
- En matière de transport intérieur et en import-export, l'interaction entre la route et le rail est d'une importance cruciale. Du fait de la faible disponibilité des infrastructures tant routières que ferroviaires, un certain niveau de «co-modalité» est indispensable dans les centres et les agglomérations et s'impose souvent pour concilier trajet principal et distribution fine. L'approvisionnement des zones montagneuses ou périphériques dépend lui aussi de cette interaction entre la route et le rail.
- Le développement des flux de marchandises, les choix d'implantation des entreprises et les contraintes imposées par les processus logistiques ne peuvent être influencés par la Confédération qu'au prix d'interventions massives dans les processus de décision et de production de l'économie privée, interventions qui ne seraient pas compatibles avec l'ordre économique prévalant en Suisse. Le marché suisse des transports est aujourd'hui soumis dans une large mesure aux règles de la concurrence. La mise en œuvre d'un transfert de la route vers le rail sur tout le territoire ou la détermination d'une offre de base répondant à une volonté politique altérerait à bien des égards cette concurrence, ce qui irait de pair avec une inefficacité économique. Il est toutefois important que la Confédération puisse réagir avec souplesse aux exigences du marché en jouant sur différentes mesures de soutien.

Attentes diverses quant à une stratégie multimodale pour le transport de marchandises en Suisse

Divers milieux réclament une stratégie globale et multimodale pour le transport de marchandises, en lieu et place d'une stratégie axée sur le seul transport ferroviaire. Les attentes envers une telle stratégie sont toutefois très variées.

Certains défendent plutôt une vision inspirée de l'économie planifiée et considèrent qu'une stratégie globale doit s'accompagner d'une décision politique préconisant quels sont les transports de marchandises se prêtant le mieux à tel ou tel mode de transport. Conformément aux principes gouvernant l'ordre économique suisse, cette décision relève cependant du marché et fait la balance entre les conditions-cadre et les besoins du marché. D'autres – s'appuyant sur les travaux menés entre 1968 et

1977 au sujet d'une «conception globale suisse des transports (CGST)»⁶⁵ – plaident pour une stratégie intégrant les aspects techniques, économiques, écologiques, juridiques, sociaux et politiques.

Pas de nouvelles connaissances à attendre, mais une complexité accrue

Outre le fait que le mandat du Parlement, dans le cadre de la motion 10.3881, prévoit uniquement une stratégie globale visant à encourager le transport ferroviaire de marchandises sur tout le territoire, le Conseil fédéral juge superflue une telle stratégie multimodale pour le transport de marchandises. En effet, les principes et objectifs, ainsi que les conditions-cadre et les mesures relatives au transport ferroviaire de marchandises sont déjà déterminés en tenant explicitement compte de l'interaction du transport de marchandises sur les divers modes de transport. Inclure d'autres mesures spécifiques, notamment en ce qui concerne le transport routier, ne permettrait pas d'acquérir des connaissances supplémentaires sur les enjeux, mais aurait pour effet d'accroître considérablement la complexité du dossier.

Le Conseil fédéral reconnaît néanmoins la nécessité d'une meilleure coordination entre les modes de transports dans le cadre de l'aménagement du territoire et du perfectionnement des installations dédiées au transport de marchandises. Les étapes de planification récurrentes dans ce domaine devraient dès lors tenir compte des évolutions en matière de transport ferroviaire et routier de marchandises. Dans cette optique, le processus de planification prévu (cf. ch. 1.2.3.3) peut être intégré à un processus de planification multimodal ou être conçu comme faisant partie d'un tel processus.

1.2.2.3 Instruments de promotion du transport ferroviaire de marchandises

Des instruments de promotion axés sur les nouveaux objectifs et principes

Les instruments et moyens existants pour ce qui est de la promotion du transport ferroviaire de marchandises doivent être alignés sur les principes et les objectifs formulés dans le présent projet. Concrètement, cela signifie un renforcement de l'engagement de la Confédération en matière de planification, d'exploitation et de financement des infrastructures dédiées au transport ferroviaire de marchandises. Parallèlement, les offres en la matière doivent être subventionnées avec plus de retenue et de manière plus ciblée au sens du développement d'une offre durable.

- *Les conditions-cadre pour le transport routier de marchandises*, notamment l'interdiction de circuler la nuit et les dimanches, la limite de 40 t (44 t pour ce qui est des trajets amont et aval du TC), le montant de la RPLP et l'interdiction du cabotage, doivent être maintenues en l'état. Elles sont bien acceptées par la population et sont essentiellement d'ordre environnemental dans la mesure où elles constituent des conditions générales destinées à protéger la population et à internaliser les coûts externes. La «mise en avant du rail» n'est donc pas l'objectif mais bien le résultat de ces règles. Pour autant,

⁶⁵ Cf. Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie (DFTCE) (éd.): rapport final de la Commission fédérale pour une conception globale suisse des transports (CGST), Berne 1977.

elles sont indispensables à la compétitivité du transport ferroviaire de marchandises et à la constitution d'une offre adaptée.

- La Confédération veille à une bonne répartition des capacités des infrastructures ferroviaires entre les types de transport lors de la planification et de l'attribution des sillons en créant de nouveaux instruments propres à garantir un certain niveau de capacités, à savoir *un projet obligatoire d'utilisation du réseau sur le long terme et des plans d'utilisation à court terme*. Tout en tenant dûment compte des besoins des transports de voyageurs et de marchandises, il est possible de garantir des sillons-système et des tracés cadencés réservés au transport de marchandises, et ce depuis la planification jusqu'à l'attribution des sillons.
- La Confédération veille et contribue à la mise à disposition de gares de triage, d'ITTC et de voies de raccordement aux points de desserte. Elle conduit pour ce faire un *processus institutionnalisé de planification*. La Confédération élabore, en concertation avec les cantons et les acteurs de la branche, une *conception relative au développement des installations importantes pour le transport de marchandises* et à leur adaptation à l'évolution de l'infrastructure ferroviaire. Le contenu de cette conception est ensuite, si nécessaire, inscrit dans le plan sectoriel des transports et coordonné avec les plans directeurs cantonaux. Les acteurs concernés, soit les représentants des entreprises de transport de marchandises et les chargeurs, sont consultés lors de l'élaboration. Ils sont par ailleurs associés à la préparation des décisions. A cet effet, la Confédération prévoit la création d'organes et de processus institutionnalisés.
- *L'aide financière aux installations de transbordement et aux voies de raccordement* se fait par le biais de contributions à fonds perdus sur la base des prescriptions de la conception précitée. Les petites ITTC bénéficient d'une aide analogue à celle dispensée aux voies de raccordement. Un *crédit-cadre pour les contributions d'investissement en faveur du transport ferroviaire de marchandises* est créé pour le pilotage financier du développement. Un premier crédit-cadre est demandé pour la période 2016 à 2019.
- Dans certains domaines (prix des sillons, manœuvres dans les gares de triage), les coûts restent imputés, conformément aux prescriptions de la Confédération, aux *coûts marginaux*.
- *Le remboursement de la RPLP* sur les trajets amont et aval du TC est maintenu.
- *L'accès non discriminatoire* à toutes les installations soutenues par la Confédération est garanti, et la Confédération peut ordonner des charges concrètes à cet effet. A l'avenir, le respect des règles devra être suivi de plus près par la Commission d'arbitrage dans le domaine des chemins de fer (CACF). Parallèlement et afin de garantir l'absence de discriminations, la Confédération peut édicter des règles relatives à l'accès à certains services sur les installations dédiées au transport de marchandises.
- De pair avec les cantons concernés, la Confédération peut compenser les différences territoriales (par ex. en matière de topographie et de climat) par des *contributions d'exploitation* découlant de commandes ciblées et ainsi contri-

buer à une desserte adéquate de ces régions. Ce soutien à l'exploitation se fait sur la base des concepts cantonaux de transport de marchandises.

- Sous la forme de financements de départ, la Confédération accorde en outre aux nouvelles offres de transport ferroviaire de marchandises sur tout le territoire des *contributions d'exploitation temporaires*. Ce faisant, elle prend à sa charge une partie du risque inhérent à de nouvelles offres de cette nature.
- La Confédération peut soutenir financièrement des *innovations techniques* en allouant des contributions aux investissements pour des applications pilotes et pour l'accélération de processus de migration technique.
- Les *contributions d'exploitation* actuellement octroyées au TWCI et au TC non transalpin seront supprimées à l'issue d'une *phase transitoire*. Les moyens ainsi dégagés seront en partie affectés aux futures commandes conjointes avec les cantons et aux financements de départ limités dans le temps destinés aux nouvelles offres.
- Il convient de remplacer la définition figurant à l'art. 3 de la loi du 20 mars 1998 sur les Chemins de fer fédéraux (LCFF)⁶⁶, qui fait du transport de marchandises une tâche essentielle des CFF, par une *disposition potestative concernant les prestations de transport de marchandises*. Les services de transport de marchandises font aujourd'hui partie des tâches essentielles des CFF. Or la convention sur les prestations en cours avec les CFF contient des orientations stratégiques en matière de transport de marchandises, ce qui génère des incertitudes à propos des objectifs de la Confédération dans le domaine du transport ferroviaire de marchandises et limite la liberté d'entreprise et la capacité de rentabilité des CFF.
- Les dispositions régissant la construction, l'exploitation et la surveillance des installations dédiées au transport de marchandises sont considérablement simplifiées. Cela devrait se traduire, pour tous les acteurs concernés, par une *réduction des tâches administratives*, et permettre le maintien d'un dense réseau de voies de raccordement.

1.2.3 Architecture des nouveaux instruments

1.2.3.1 Stratégie d'utilisation du réseau sur le long terme

Planifier l'infrastructure et garantir les capacités: des processus liés

La stratégie d'utilisation du réseau sur le long terme (STUR) et le plan d'utilisation du réseau (PLUR) servent à garantir la disponibilité de capacités infrastructurelles pour les différents types de transport ferroviaire:

- trafic voyageurs longues distances,
- trafic régional des voyageurs,
- transport de marchandises,
- autres types de transport.

⁶⁶ Cf. art. 3 LCFF, RS 742.31

La catégorie «autres types de transport» comprend entre autres le chargement d'automobiles, les trains de service, les courses à vide et les trains d'infrastructure.

La planification de l'infrastructure et la garantie des capacités sont des processus liés. Dans la partie de la planification des capacités ayant pour but la garantie des sillons pour les types de transport sur plusieurs années, l'utilisation prévue des capacités ne peut être modifiée que dans le cadre d'un processus défini. La STUR et le PLUR englobent cette partie de la planification des capacités. Ils ne se situent donc pas au début de la planification de l'infrastructure, mais découlent de celle-ci.

Transport de voyageurs et de marchandises sur un pied d'égalité lors de la planification de l'infrastructure

Dans le cadre du PRODES, l'infrastructure ferroviaire suisse est développée en assurant une égalité de traitement aux transports de voyageurs et de marchandises. Pour ce faire, les besoins des types de transport en termes d'infrastructures sont coordonnés, et les différentes mesures concernant le transport de voyageurs et de marchandises font l'objet d'une planification, d'une évaluation et d'une classification par ordre de priorité globales. L'établissement des priorités concerne en principe plusieurs projets d'offres compte tenu de leur viabilité financière. Aucune hiérarchisation n'est établie entre les différents types de transport.

Cet aménagement se fait dans le cadre d'une «planification continue», c.-à-d. d'un processus permettant d'actualiser, de concrétiser ou de retravailler les plans préexistants. Afin de garantir des capacités suffisantes pour le transport de voyageurs et de marchandises, les instruments visant à garantir la disponibilité des capacités sont rajoutés au processus de planification défini par le projet FAIF⁶⁷.

Garantie des capacités infrastructurelles via la STUR

Après une décision du Parlement concernant une étape d'aménagement du PRODES ou l'adaptation d'une telle étape, le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) soumet au Conseil fédéral la STUR correspondante. Les éléments suivants s'appliquent en la matière:

- a. L'étape d'aménagement acceptée par le Parlement repose sur une planification des capacités. Cette dernière est constituée par des plans de réseau avec des sillons-système (les sillons-système définissent pour les tronçons suisses le nombre de sillons par heure pour une heure donnée) et sert de base à la STUR. Celle-ci contient l'attribution des sillons entre les nœuds aux quatre types de transport mentionnés, ainsi que d'autres indications utiles pour le fonctionnement de l'horaire systématisé (par ex. utilisation des nœuds).
- b. Le PLUR n'englobe pas obligatoirement tous les sillons planifiables sur un tronçon. Dans la mesure du possible, des capacités disponibles sont conservées sur tous les tronçons pour des besoins supplémentaires lors de l'attribution des sillons et pendant l'année d'horaire.
- c. La coordination avec les planifications des capacités des pays voisins est effectuée à un horizon à long terme dans le cadre de projets et d'accords concrets. La coordination principale se fait à l'horizon de planification des PLUR.

⁶⁷ FF 2012 1371

- d. Tous les quatre ou huit ans en général, le Conseil fédéral réexamine le PRODES et les mesures identifiées. En cas de modifications, la STUR est également adaptée.
- e. Les entreprises d'infrastructure ferroviaire, les entreprises de transport ferroviaire, les entreprises habilitées⁶⁸ et les cantons peuvent également demander des modifications des STUR. En la matière, la décision appartient au Conseil fédéral si la demande provoque un conflit dans la STUR.
- f. Les milieux intéressés (cantons, acteurs de la branche, associations professionnelles, etc.) sont consultés à l'occasion de la première déclaration d'entrée en vigueur d'une STUR et lors de modifications importantes apportées à celui-ci.
- g. La STUR constitue la prescription contraignante pour les PLUR (cf. ch. 1.2.3.2). Les capacités visées sont ainsi garanties de la première planification contraignante à l'année de leur mise en œuvre.

Le Conseil fédéral n'arrête qu'une seule STUR ayant un caractère contraignant. Celle-ci couvre plusieurs horizons de planification. Les horizons de planification découlent des différentes étapes d'aménagement de PRODES.

1.2.3.2 Plan d'utilisation du réseau

Les PLUR fixent les sillons de manière définitive pour les différents types de transports

Tout comme la STUR, les PLUR portent en premier lieu sur la répartition des sillons prévus entre les différents types de transport. Les PLUR se différencient de la STUR par un plus grand degré de détail. En effet, ils comportent en plus:

- l'évolution des conditions au sein de l'horizon de planification;
- la planification en cours de semaine et de journée et
- les paramètres supplémentaires les plus urgents pour l'horaire (par ex. les données relatives au profil d'espace libre ou à la longueur des trains).

Mais si la STUR reste valable et contraignant jusqu'à la réalisation effective des transports, les PLUR sont établis pour les six années de planification qui précèdent l'année d'horaire concernée.

Les gestionnaires d'infrastructure élaborent un plan d'utilisation de réseau pour chacune des six années précédant l'année d'horaire. Le PLUR est soumis à l'approbation de l'OFT (qui tient compte pour ce faire de la STUR) et prend alors un caractère contraignant. Il est valable de son adoption jusqu'au moment de l'attribution des sillons, c'est-à-dire environ quatre mois avant le début de l'horaire.

Le PLUR doit être respecté lors de l'attribution des sillons aux entreprises de transport ferroviaire

Lors de l'attribution des sillons, la répartition des sillons arrêtée dans le PLUR doit impérativement être respectée. Contrairement au PLUR, qui fixe la répartition des sillons entre les différents types de transport en tant que dispositions générales quant

⁶⁸ Cf. art. 9a, al. 4, LCdF, RS 742.101

à l'utilisation des capacités, les sillons sont, lors de leur attribution effective, attribués aux entreprises qui en font la demande et sont responsables du transport. L'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation ne modifie en rien les processus d'attribution des sillons, c'est-à-dire l'octroi des sillons aux différentes entreprises de transport ferroviaire, si ce n'est que le nombre et la qualité des sillons par type de transport mentionnés dans le PLUR doivent être respectés. Si, lors de l'attribution des sillons, tous les sillons affectés à un type de transport dans le cadre du PLUR ne sont pas demandés, il est possible de procéder à une attribution temporaire – d'une année d'horaire uniquement – à un utilisateur d'un autre type de transport. De la sorte, il est entre autres possible d'empêcher que des capacités du transport de marchandises ne soient (durablement) affectées au trafic de voyageurs en cas de ralentissement de l'activité économique. De plus, il convient de conserver des capacités sur toutes les lignes importantes afin d'être en mesure d'attribuer des sillons d'une durée inférieure à un an. Les sillons spécialement prévus dans le PLUR pour être attribués pour une durée inférieure à un an (par ex. pour le transport des betteraves à sucre) doivent en tout état de cause être gardés libres.

L'ordre des priorités tel qu'il est actuellement défini par l'art. 9a LCdF⁶⁹ n'a plus qu'une valeur subsidiaire par rapport aux options prises dans la STUR et dans les plans d'utilisation de réseau.

Le PLUR est élaboré six ans avant l'année d'horaire

Le *tableau 4* donne un exemple de découpage temporel d'introduction et de poursuite des PLUR. La procédure ordinaire, soit l'élaboration d'un PLUR six ans avant l'année d'horaire (AH) concernée, s'appliquera vraisemblablement pour la première fois en 2021.

Tableau 4

Découpage temporel de l'introduction des PLUR

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
PLUR AH 2017								
PLUR AH 2018								
PLUR AH 2019								
PLUR AH 2020								
PLUR AH 2021								
PLUR AH 2022								
PLUR AH 2023								

Légende

Elaboration PLUR et adoption par la Confédération	
PLUR valable, avec possibilité de modification	
Attribution des sillons: 4 mois avant le début de l'année d'horaire	

⁶⁹ RS 742.101

Dans l'horizon de planification des PLUR, le type de transport «transport de marchandises» est divisé en deux catégories:

- le transport international de marchandises sur les corridors de transport de marchandises⁷⁰ inscrits dans la législation européenne;
- le transport intérieur et international de marchandises ne se faisant pas sur les corridors de transport de marchandises.

Cela s'est révélé nécessaire car, 17 mois avant le début de l'horaire, la Suisse et les autres Etats parties prenantes aux corridors de transport de marchandises désignent les sillons de transport de marchandises comment étant des sillons de corridor. Ceux-ci ne sont pas attribués par l'exploitant suisse de l'infrastructure mais sur mandat d'un service d'attribution des sillons du corridor.

Consultation des milieux intéressés dans le cas de nouveaux PLUR ou de modifications

En résumé, les éléments suivants entrent en ligne de compte lors de l'élaboration du PLUR:

- La STUR valable pour l'année de planification a valeur de prescription. Pour les années d'introduction, c'est l'état officiel de la planification de l'OFT pour l'année d'horaire visée qui fait foi (la première étape d'aménagement dans le cadre du PRODES est prévue pour 2025; jusque-là, c'est RAIL 2000 qui s'applique, avec les modifications apportées, par ex. dans le cadre des investissements d'extension découlant des conventions sur les prestations avec les sociétés de chemins de fer). A cela s'ajoutent les modifications découlant des investissements d'extension (mesures issues de la loi fédérale du 20 mars 2009 sur le développement de l'infrastructure ferroviaire⁷¹ et mise en service des tunnels de base du Saint-Gothard et du Ceneri, notamment);
- Les différentes étapes de mise en œuvre des aménagements de lignes;
- Les chantiers et blocages de voies prévus;
- Les demandes supplémentaires en termes de sillons (il n'est possible d'en tenir compte que lorsque cela ne réduit pas le nombre ou la qualité des sillons disponibles pour chaque type de transport).

Les milieux intéressés (acteurs de la branche, associations professionnelles, etc.) sont consultés à l'occasion de la première déclaration d'engagement d'une STUR et lors de modifications importantes apportées à celui-ci. La Suisse n'ayant encore pas d'exploitant de l'infrastructure qui soit indépendant des entreprises de transport ferroviaire, c'est l'OFT qui dirige la procédure de consultation.

⁷⁰ Fixation du tracé des corridors de transport de marchandises conformément au Règlement (UE) n° 913/2010 du Parlement européen et du Conseil du 22 septembre 2010 relatif au réseau ferroviaire européen pour un fret compétitif.

⁷¹ RS 742.140.2

La STUR et le PLUR sont flexibles et n'ont pas vocation à empêcher des améliorations

La STUR et les PLUR permettent de garantir les offres en matière de transport de voyageurs conditionnées à des aménagements de lignes ainsi que les capacités nécessaires au transport de marchandises dans leur qualité originelle jusqu'à l'année d'exécution, si nécessaire. Ces deux instruments n'ont toutefois pas vocation à empêcher la mise sur pied de nouveaux projets d'horaire améliorés ou de mesures individuelles ciblées. La STUR et les PLUR restent par conséquent modifiables durant chaque phase jusqu'à l'attribution des sillons. La modification de la STUR ou des PLUR est soumise aux règles suivantes:

- Les gestionnaires d'infrastructure ferroviaire, les entreprises de transport ferroviaire, les entreprises habilitées⁷² et les cantons peuvent déposer des demandes de modification des STUR ou des PLUR.
- Les modifications n'entraînant pas de baisse du nombre ou de la qualité des sillons existants peuvent être intégrées, sans procédure formelle, à l'horaire des années de planification concernées ainsi qu'à la STUR et au PLUR. L'OFT doit toutefois en être informé et vérifier que l'adaptation de l'horaire ne détériore pas la planification des sillons pour l'un ou l'autre des types de transport.
- Dans les cas engendrant un conflit et avant la prise de décision par le service compétent, les effets des demandes de modification sont soumis aux entreprises concernées pour consultation. La consultation est conduite par l'OFT pour les deux instruments.
- La décision au cas par cas revient au Conseil fédéral s'il n'est pas possible de résoudre le conflit au sein d'un PLUR. Il convient alors de mettre en regard les effets des modifications et la conduite prévue du trafic.
- S'il n'est pas possible de résoudre le conflit au sein d'un PLUR, les gestionnaires d'infrastructure soumettent leur suggestion de résolution du conflit à l'OFT pour approbation. Si la modification du PLUR a obligatoirement des répercussions sur la STUR, cette modification ne devient valable qu'après avoir été acceptée par le Conseil fédéral.
- En vertu de l'art. 48b LCdF, le Conseil fédéral présente tous les quatre ans à l'Assemblée fédérale un rapport sur l'avancement de l'aménagement et sur les adaptations nécessaires du PRODES. Sont alors notamment passées en revue les prévisions pour le transport de marchandises. L'objectif d'une telle vérification est de pouvoir représenter la répartition géographique des besoins en matière de sillons (de manière qualitative et quantitative). La STUR est ensuite vérifiée sur cette base et, si nécessaire, adapté après consultation des milieux intéressés.

Plus de sécurité et de transparence grâce aux nouveaux instruments

Les nouveaux instruments devraient permettre d'accorder un poids plus important à la répartition existante des sillons, à la planification des sillons sous-tendant tout élargissement du réseau (garantie des investissements) et à un traitement efficace du trafic. Il reste toutefois possible de modifier l'utilisation décidée du réseau, mais le

⁷² Cf. art. 9a, al. 4, LCdF, RS 742.101

processus est désormais plus transparent. L'utilité d'une modification est mise en regard de celle de la planification existante et évaluée au cas par cas. Les responsabilités en matière d'affectation des capacités à chaque type de transport sont redéfinies de façon claire.

1.2.3.3 Processus de planification et conception relative au transport ferroviaire de marchandises

Une conception qui fixe des objectifs

L'instauration d'un processus de planification institutionnalisé pour le transport de marchandises pose les bases d'une planification des installations dédiées au transport de marchandises qui soit coordonnée et calée sur l'évolution de l'infrastructure ferroviaire. A cet égard, la conception, telle qu'elle est prévue par l'art. 13 de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT)⁷³, est un instrument appelé à jouer un rôle non négligeable. C'est en effet à travers lui que la Confédération peut agir pour remplir ses missions à incidences géographiques.

La conception sert en outre de base décisionnelle pour les différents instruments de financement et passe par conséquent avant le Plan sectoriel des transports.

La *conception concernant les installations dédiées au transport de marchandises* et leur harmonisation avec l'évolution de l'infrastructure ferroviaire regroupe dans un aperçu global toutes les planifications actuelles d'installations dédiées au transport de marchandises. Elle suit notamment les pistes d'action relatives au transport de marchandises contenues dans le Projet de territoire Suisse:

- coordination optimale du développement du système de transports avec le développement territorial;
- amélioration de l'intégration internationale;
- combinaison des types de transport en fonction de leurs points forts;
- mise en réserve d'espaces et de sillons destinés aux infrastructures;
- utilisation optimale des infrastructures et limitation des effets néfastes;
- classification logique des points de transbordement des marchandises et développement de ceux-ci en fonction des besoins.

Les préconisations définies dans la conception prennent principalement la forme de plans stratégiques. Les principaux *éléments des plans stratégiques* de la Confédération dans le cadre de la conception concernant les installations dédiées au transport de marchandises sont les suivants:

- développement des *gares de triage*;
- développement des centres régionaux de production, notamment des *gares team* pour le TWCI;
- développement des *installations de débord*;
- développement des *ITTC* avec mention du domaine d'activité et des capacités de chaque installation;

- prévisions relatives à l'évolution des *voies de raccordement*;
- prévisions relatives aux *besoins en matière de sillons du transport de marchandises*, de pair avec un dimensionnement correspondant des installations existantes et futures dédiées au transport de marchandises.

La conception donne une idée du développement attendu des différentes installations

La conception pour le transport de marchandises ne doit pas nécessairement comporter le même niveau de détail pour toutes les installations. Les installations de grande taille que sont les grands terminaux et les grandes gares de triage d'importance nationale doivent être clairement positionnées et listées et leurs perspectives de développement doivent être indiquées. S'agissant des installations de plus petite taille, par exemple les ITTC régionales ou les voies de raccordement, il convient de décrire de manière qualitative les améliorations à apporter aux installations existantes, les compléments prévus pour les installations de débord et les tendances en matière de développement. Pour les installations nouvellement prévues (par ex. les ITTC régionales), il n'est pas nécessaire d'indiquer le lieu concret mais seulement la zone privilégiée pour leur édification.

La conception doit comporter un horizon temporel de réalisation des installations, et il convient, parallèlement, d'indiquer l'échelonnement temporel du soutien financier de la Confédération via le crédit-cadre nouvellement prévu afin de contribuer aux investissements dans les ITTC et dans les voies de raccordement. Lors de l'élaboration de la conception et des modifications, il convient de garantir une coordination avec les autres instruments d'aménagement du territoire dont dispose la Confédération. Et, selon l'effet d'une installation en termes d'aménagement du territoire, celui-ci devra être porté au Plan sectoriel des transports, partie Infrastructure rail, et dans les plans directeurs des cantons concernés et être coordonné avec les autres domaines de planification.

La conception est actualisée dans le cadre d'une planification continue

Le processus de planification des installations dédiées au transport de marchandises et l'actualisation de la conception doivent être coordonnés – temporellement et sur le fond – avec le PRODES. Ce faisant, l'OFT doit, en coopération avec les gestionnaires d'infrastructure, les acteurs de la branche et les cantons, intégrer en permanence les installations dédiées au transport de marchandises à la planification pluri-annuelle.

En la matière, la planification continue doit s'inscrire dans un processus systématique et contraignant pour l'instance planificatrice. A l'image de ce qui se fait pour la planification PRODES, la conception concernant le transport de marchandises doit être actualisée tous les quatre à huit ans. Pour le PRODES et pour le développement des installations destinées au transport de marchandises, cette actualisation se fonde sur des études portant sur le développement du transport de marchandises en Suisse. Ces études (constamment réactualisées) visent notamment à donner une représentation géographique des besoins de sillons et d'installations spécifiques dédiées au transport de marchandises, avec là aussi une différenciation par zone géographique et par capacités visées. Dans l'optique de cette planification continue, l'évolution des dernières années est alors analysée de manière rétroactive (notamment pour savoir dans quelle mesure les attentes du marché se sont concrétisées) afin d'en déduire les besoins pour les dix à vingt années suivantes. Il convient, à titre

d'éléments clé du processus de planification, d'élaborer des prévisions et de faire des hypothèses à propos du concept de production du transport ferroviaire de marchandises susceptible de se faire jour à moyen et à long terme (par ex. répartition du travail entre le TWCI, le trafic par trains complets en transport de marchandises classique et les offres de TC sous la forme de trains complets ou de trains de ligne). Pour ce faire, il est demandé aux gestionnaires d'infrastructure, aux entreprises de transport ferroviaire, aux chargeurs, aux sociétés de transport, aux cantons et aux autres milieux intéressés d'intégrer leurs expériences et leurs attentes dans les études. Enfin, l'OFT actualise la conception concernant le transport de marchandises et, après discussion des principaux contenus et des décisions susceptibles d'en découler avec les milieux intéressés et les cantons pour les quatre à huit années suivantes, soit jusqu'à la prochaine actualisation, la soumet au Conseil fédéral pour approbation.

L'OFT associe les cantons et la branche au processus de planification

La branche et les cantons doivent être intégrés de manière systématique et institutionnalisée à l'élaboration de la conception. Il s'agit là d'un principe inscrit dans la loi. Constitué de représentants de la branche, le comité mis en place par l'OFT en vue de l'élaboration du présent projet doit être remplacé par un groupe de travail sur le développement du transport ferroviaire de marchandises et être étoffé par des représentants du monde scientifique et des cantons. Cet organe doit avant tout s'attacher à évaluer l'évolution future du marché du transport ferroviaire de marchandises et à planifier ce transport. Afin de rendre accessibles les résultats de ces travaux à tous les représentants des branches et des cantons, il est prévu que le DETEC ou l'OFT organisent chaque année des conférences permettant de discuter avec eux des évolutions constatées en matière de transport ferroviaire de marchandises et des lignes directrices que le Conseil fédéral entend fixer pour la conception.

Intégration dans un processus de planification intermodal

En principe, il est possible d'envisager l'élargissement de la planification du transport de marchandises à un processus de planification portant sur différents modes de transport. Le processus institutionnalisé de planification, tel que proposé, repose sur des prévisions de transport de marchandises couvrant différents modes de transport. Il tient compte des évolutions attendues en matière de transport ferroviaire et de transport routier de marchandises et intègre ce dernier dans ses étapes itératives de planification. Sous cet angle, il devrait donc être possible d'intégrer ultérieurement le processus de planification dans un processus de planification portant sur différents modes de transport ou d'en faire une partie de celui-ci.

1.2.3.4 Aide financière aux ITTC et aux voies de raccordement privées

Comme jusqu'ici, la Confédération octroie aux gestionnaires d'infrastructure, via les conventions sur les prestations, des contributions d'investissement et d'exploitation pour les installations dédiées au transport de marchandises relevant de l'infrastructure ferroviaire générale (gares de triage, installations de triage et installations de débord). A compter de 2016, les moyens nécessaires à cette fin proviendront exclusivement du FIF.

Les contributions d'investissement aux ITTC privées et aux voies de raccordement privées continueront à se faire intégralement via le FSCR conformément à la loi fédérale du 22 mars 1985 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles à affectation obligatoire et de la redevance autoroutière (LUMin)⁷⁴.

Le présent projet vise à adapter les aides aux nouveaux besoins de logistique et à les harmoniser. Les *nouveaux* éléments suivants sont proposés:

- La participation fédérale aux coûts de construction des ITTC et des voies de raccordement ne doit pas dépasser 60 % des coûts imputables. A l'heure actuelle, le soutien aux voies de raccordement est compris entre 40 et 60 % et celui aux ITTC est plafonné à 80 %.
- Pour les grands terminaux ayant une fonction de *gateway* pour la distribution des marchandises dans l'ensemble de la Suisse, une participation fédérale, à hauteur de 80 % au maximum, peut être accordée. Pour pouvoir bénéficier de cette participation fédérale plus élevée, l'investissement doit revêtir une importance nationale en termes de transports et jouer un rôle de premier plan pour de nombreux acteurs du marché. A l'inverse, s'agissant d'ITTC de plus petite taille utilisées uniquement ou principalement par une seule entreprise de logistique ou de transport, il est possible de ramener le niveau de contribution de la Confédération à celui actuellement pratiqué pour les voies de raccordement, qui est de 40 à 60 %.
- Les ITTC et les voies de raccordement se voient appliquer des critères analogues pour ce qui est de leur évaluation et de la quantification de la contribution d'investissement. La procédure de cofinancement suivie par la Confédération doit toutefois être simplifiée pour les installations de petite taille.
- S'agissant de l'évaluation et du calcul de la contribution fédérale, il est possible de créer des catégories en fonction des niveaux de contribution de la Confédération. En l'espèce, il convient de s'inspirer de la conception relative au développement des installations importantes pour le transport de marchandises (cf. ch. 1.2.3.3). Des critères tels que le volume d'investissement, l'effet en termes de transports et d'aménagement du territoire, la contribution au report du trafic ou la rentabilité au regard d'autres installations peuvent être appliqués.
- L'intérêt immédiat que revêt la réalisation d'une installation concerne en principe le propriétaire ou l'exploitant de l'installation. Pour autant, il est possible d'envisager le cas où la réalisation d'une installation peut également être dans l'intérêt de parties tierces (par ex. d'un canton). Il est également possible que des tiers se trouvent indirectement favorisés par la réalisation de telles installations. Dans ces deux cas, il convient donc de demander à ces parties tierces bénéficiaires de participer au financement.
- Dorénavant, les aides aux voies de raccordement et aux ITTC en Suisse seront exclusivement versées sous la forme de contributions à fonds perdus. Les prêts remboursables, généralement sans intérêt, octroyés pour des investissements dans des ITTC ne se sont pas révélés concluants. La Confédération se réserve néanmoins le droit de faire également couvrir les contribu-

⁷⁴ RS 725.116.2

tions à fonds perdus par des gages immobiliers ou des garanties bancaires afin de garantir que les volumes de transport annoncés correspondent bien à la réalité.

- Lorsque cela est possible, les contributions fédérales sont liées à des conditions vérifiables en matière d'accès non discriminatoire. Les projets de petite taille (notamment les voies de raccordement) peuvent en être exemptés, mais cela entraîne une baisse de la contribution. S'agissant des projets de plus grande taille (notamment les ITTC), la Confédération peut fixer les modalités de l'accès non discriminatoire en imposant un modèle d'exploitation ou en exigeant la publication des tarifs de transbordement. La CACF est compétente pour les litiges relatifs à l'accès non discriminatoire aux installations privées de transport de marchandises.
- En principe, les contributions ne seront désormais attribuées qu'au financement des investissements de renouvellement ou d'extension, la maintenance demeurant du ressort des propriétaires des installations. Du point de vue du financement, les dispositifs de branchement des voies de raccordement (par ex. branchement de raccordement, protection contre les déraillements) tombent dans le domaine de l'infrastructure ferroviaire et sont par conséquent financés dans le cadre des conventions sur les prestations avec les gestionnaires d'infrastructure. Une prise en charge des coûts différente reste possible dans certains cas, notamment lorsque les autorités exigent du raccordé qu'il effectue des transports sur le raccordement ferroviaire (par ex. en ce qui concerne les centrales électriques).
- Les contributions aux ITTC peuvent continuer à se faire sous la forme de prêts remboursables lorsque les installations sont réalisées à l'étranger et qu'elles servent essentiellement au report modal du trafic poids lourds transalpin.

Un engagement de moyens piloté via les crédits-cadre

L'harmonisation du financement des voies de raccordement et des ITTC entraîne une fusion des crédits A4300.0141 pour les installations de terminaux et A4300.0121 pour les voies de raccordement, actuellement distincts. Le nouveau crédit commun pour les installations destinées au transport de marchandises restera toutefois financé sur la base de la LUMin⁷⁵.

Il est prévu de piloter les fonds fédéraux de promotion des ITTC et des voies de raccordement via des crédits-cadre conformément à l'art. 10, al. 5, de l'ordonnance du 5 avril 2006 sur les finances de la Confédération⁷⁶. L'importance des crédits-cadre et des contributions fédérales à prévoir pour les différents projets découle d'une évaluation des projets relatifs au transport de marchandises à venir ou prévus selon le processus de planification (cf. ch. 1.2.3.3). Le crédit-cadre couvre également les projets de terminaux se trouvant sur le territoire suisse et à l'étranger et liés au trafic transalpin.

Les crédits-cadre sont limités dans le temps. Le premier crédit-cadre est ainsi demandé via le présent message. D'autres crédits-cadre suivront tous les quatre ou huit ans. Ils devraient être demandés de pair avec les crédits d'engagement afférents

⁷⁵ RS 725.116.2

⁷⁶ RS 611.01

aux étapes d'aménagement de PRODES. Cela devrait être pour la première fois le cas avec le message portant sur l'étape d'aménagement PRODES 2030, qui sera soumis au Parlement d'ici à 2018.

Un arrêté fédéral qui définit le crédit-cadre pour les contributions d'investissement en faveur du transport ferroviaire de marchandises pour les années 2016 à 2019

S'agissant des contributions d'investissement aux ITTC et aux voies de raccordement, un arrêté fédéral est présenté pour le premier crédit-cadre. celui-ci couvre tous les engagements pris par la Confédération pour les années 2016 à 2019. Le crédit-cadre ne couvre dès lors aucun projet dont le financement est ou sera assuré avant 2016 par la Confédération.

La demande concerne un crédit-cadre d'un montant de 210 millions de francs comportant des moyens en faveur de différentes ITTC débattues et décidées avec les acteurs de la branche à l'occasion de la conférence sur les terminaux de l'OFT (cf. ch. 1.1.3.2). Sont également inclus les fonds destinés aux ITTC visant à transférer le trafic lourd transalpin (y compris à l'étranger) ainsi que ceux destinés à la construction et à l'aménagement de voies de raccordement.

Le tableau suivant donne un aperçu de la fonctionnalité des projets prévus, des sites et zones visés ainsi que des capacités supplémentaires générées:

Tableau 5

Aperçu des ITTC et des voies de raccordement prévues au titre du crédit-cadre 2016 à 2019

Fonctionnalité	Lieu visés	Capacités supplémentaires prévues (par an)
Grands terminaux de TC d'importance nationale	Bâle-Nord, Weil: aménagement complet (2 ^e étape)	Voie navigable-rail: 170 000 EVP et rail-rail/route: 50 000 EVP
ITTC avec fonction de distribution régionale	Suisse orientale, Gäu, Limmattal	Rail-route: 300 000 EVP (total)
ITTC (à l'étranger) visant à transférer le trafic lourd transalpin	Milan-Smistamento: 2 ^e étape	Rail-route: 140 000 EVP
	Lombardie/Emilie-Romagne	Rail-route: 140 000 EVP (total)
Voies de raccordement avec ou sans installations de transbordement	Divers (constructions et aménagements)	Au moins 12 000 tonnes, 720 wagons ou 5000 EVP par installation

La conception à mettre sur pied pour le transport ferroviaire de marchandises ne devant être disponible qu'au moment de l'entrée en vigueur de l'arrêté fédéral, des écarts sont possibles entre le tableau ci-dessus et la conception elle-même. Les enseignements tirés de l'harmonisation entreprise avec la branche suite à la conférence sur les terminaux seront pris en compte et développés lors de l'élaboration de la conception.

1.2.3.5 Promotion des innovations techniques

La Confédération crée une base légale pour le soutien financier des innovations techniques en matière de transport ferroviaire de marchandises. L'aide aux innovations appropriées se fera sous la forme de contributions d'investissement. La Confédération s'attache à promouvoir les innovations techniques là où il faut s'attendre à obtenir l'impact le plus important en termes d'amélioration de l'efficacité de la production et d'emploi économe des ressources.

Accent placé sur les applications pilotes et l'accélération des processus de migration

Le processus d'innovation relatif aux nouveaux produits passe en général par différentes phases, à savoir la recherche fondamentale, les études de projet, puis les phases tests et pilotes pour s'achever par la mise sur le marché. Dans le cadre du présent projet, le Conseil fédéral n'estime pas nécessaire d'accorder un soutien particulier à la recherche fondamentale dans la mesure où ce domaine bénéficie déjà de différents instruments de soutien de la part de la Confédération⁷⁷. S'agissant de la phase de lancement des produits, des financements de départ sont déjà prévus par la Confédération (cf. ch. 1.2.3.7). Les contributions d'investissement destinées aux innovations techniques devraient dès lors être employées pour les phases tests et pilotes et pour accélérer les processus de migration technique. De la sorte, la Confédération soutient le développement de solutions techniques jusqu'à la maturité des produits ainsi que d'applications aussi complètes que possible destinées au marché lorsque celles-ci sont prometteuses pour le devenir du transport ferroviaire de marchandises.

Dans le transport ferroviaire de marchandises, fortement intégré au réseau, les innovations ne peuvent bien souvent déployer tout leur potentiel que lorsqu'elles sont appliquées de manière très large et standardisée à une grande partie du matériel roulant et des processus de production. Si elle n'est pas coordonnée, la mise en œuvre isolée par certains acteurs ne se révèle ainsi que très rarement efficace étant donné que la majorité du matériel roulant doit être utilisée de manière flexible et que les processus de production doivent être aussi standardisés que possible. Le soutien financier des processus de migration technique doit dès lors accélérer le passage à de nouveaux standards pour que les innovations déploient le plus vite possible l'intégralité de leur potentiel.

Un accompagnement institutionnalisé par des spécialistes de la branche et par des scientifiques

Du fait de la grande interdépendance existant au niveau des offres en matière de transport ferroviaire de marchandises, les innovations susceptibles de déboucher sur des améliorations importantes pour le transport ferroviaire de marchandises doivent être coordonnées entre les différents intervenants de la branche. Afin d'organiser cette coordination, le Conseil fédéral prévoit de faire accompagner la promotion des innovations techniques de manière institutionnalisée par un groupe dédié au développement transport ferroviaire de marchandises, lequel sera composé de représentants de la branche du transport de marchandises et du monde scientifique. Ce groupe d'accompagnement sera chargé d'analyser et d'identifier les innovations

⁷⁷ Voir les tâches de la Commission pour la technologie et l'innovation (KTI) et les possibilités de promotion qui en découlent, www.kti.admin.ch.

techniques promettant au transport ferroviaire de marchandises des progrès en termes de productivité grâce à des changements techniques. Et ce n'est que lorsque lesdites innovations auront été identifiées que le Conseil fédéral demandera, dans le cadre du processus budgétaire, la libération des moyens destinés à soutenir des applications tests et pilotes ainsi que des processus de migration.

Le Conseil fédéral procédera à une évaluation de l'efficacité de l'encouragement financier d'innovations techniques au plus tard 10 ans après l'entrée en vigueur de la LTM révisée, et soumettra à l'Assemblée fédérale un rapport à ce sujet.

1.2.3.6 Remboursement de la RPLP pour les trajets amont et aval du TC

Maintien du principe du remboursement de la RPLP

La Confédération maintient l'instrument du remboursement de la RPLP pour les trajets amont et aval du TC en tant qu'élément de la stratégie globale. Le remboursement de la RPLP versé aux entreprises de transport par route diminue la charge que cette redevance fait peser sur les trajets amont et aval du TC: pour chaque transbordement suivant la taille du conteneur (conteneurs, caisses mobiles, semi-remorques), un montant maximal de la RPLP payée leur est reversé. Le Conseil fédéral entend réexaminer l'organisation de cet instrument et adapter les dispositions d'exécution si un potentiel d'amélioration peut être identifié (plus grande différenciation des montants remboursés en fonction des types de conteneur, flexibilité accrue en matière de taille des conteneurs).

1.2.3.7 Contributions d'exploitation aux offres de transport de marchandises

Participation fédérale aux commandes des cantons

La Confédération peut participer aux commandes de prestations en matière de transport ferroviaire de marchandises effectuées par les cantons. En la matière, l'aide financière fédérale ne doit pas dépasser le montant de l'aide cantonale.

Lors du traitement de la commande, c'est le canton qui est responsable. Il n'y a en effet que le canton qui puisse évaluer de manière concrète si la commande d'une offre non rentable ou si le maintien d'une offre de cette nature peut se révéler utile voire nécessaire d'un point de vue régional. Au travers de ces commandes ciblées, les cantons et la Confédération peuvent ainsi garantir une offre qui soit adaptée à la situation actuelle du marché et aux spécificités régionales. Pour la Confédération, l'objectif est en premier lieu de compenser les coûts élevés liés aux prestations de transport dans les régions de montagne ainsi que la desserte par le transport ferroviaire de marchandises des zones industrielles constituant des pôles cantonaux de développement. Sans compter que cette démarche garantit également une répartition du travail affinée au niveau régional entre les modes de transport.

La participation de la Confédération implique que les parlements des cantons concernés aient pris une décision indiquant leur volonté de favoriser le transport ferroviaire de marchandises. Dans l'idéal, cette décision repose sur une stratégie ou une conception relative au transport de marchandises dans le cadre des plans direc-

teurs. Ces stratégies cantonales doivent être harmonisées avec la conception de la Confédération concernant le développement des installations dédiées au transport de marchandises (cf. ch. 1.2.3.3). En outre, les cantons peuvent passer des commandes supplémentaires sous leur propre responsabilité, mais cela ne donnera alors pas lieu à une contribution fédérale.

Possibilité de financements de départ temporaires pour les nouvelles offres de transport ferroviaire de marchandises sur tout le territoire

La Confédération contribue provisoirement aux offres de transport ferroviaire de marchandises sur tout le territoire qui se mettent en place. En la matière, la priorité est donnée aux offres du transport intérieur (non transalpin). Ces transports doivent soit être nouveaux soit avoir jusqu'ici été effectués par la route, et ouvrir au fret ferroviaire de nouveaux segments de marché. Les transports représentant une nouvelle solution logistique pour des offres préexistantes de transport ferroviaire de marchandises ne donnent en revanche pas droit à contribution. Il est par conséquent exclu que les offres TWCI transférées dans le TC bénéficient de contributions. Sont également exclues les augmentations en volume ayant une origine purement conjoncturelle.

Les financements de départ, limités à trois ans, ne peuvent pas être prolongés. Leur versement implique l'existence d'un plan d'affaires permettant de déterminer clairement par le biais de quelles mesures l'offre pourra être poursuivie de manière rentable à l'expiration du délai de trois ans.

La contribution fédérale à une nouvelle offre est fixée préalablement et est fonction du déficit susceptible de survenir dans l'année de contribution en raison des surcoûts et du plus fort risque lié au taux d'utilisation existant pendant la phase de lancement du produit.

Nouvelle structuration du soutien financier grâce à la suppression des contributions d'exploitation

Les contributions d'exploitation jusqu'ici accordées au TWCI et au TC intérieur, qui prenaient essentiellement la forme d'une réduction du prix des prestations proposées, vont être réduites progressivement dans le cadre d'une phase transitoire et seront définitivement supprimées au maximum trois ans après l'entrée en vigueur de la LTM révisée.

Pour 2014, les contributions d'exploitation budgétisées se montent à 28,3 millions de francs pour le TWCI et le TC sur voies normales et à 6 millions pour le transport de marchandises sur voies métriques. Les nouveaux instruments permettront de ramener progressivement ces contributions d'exploitation de 34 à 22 millions de francs. Sur les 12 millions de francs ainsi libérés, il est prévu de continuer à en réserver environ 6 au transport de marchandises sur voies métriques. De la sorte, la Confédération peut participer aux commandes faites par les cantons. On peut s'attendre à ce que les cantons concernés continuent à commander ces offres si la Confédération y participe. Les 6 millions de francs restants devraient être affectés à d'autres commandes avec les cantons et aux financements de départ.

Les indemnisations actuelles au titre des transports maritimes import-export seront supprimées dès fin 2015. Et les transports longues distances au titre du TC à partir des ports de la Mer du Nord devront se faire sans indemnisation dès cette échéance.

1.2.3.8 Devenir de CFF Cargo en tant que principal prestataire de transport ferroviaire de marchandises

Les CFF sont libérés de l'obligation de proposer des services de transport de marchandises

En vertu de l'art. 3 LCFF⁷⁸, les services de transport de marchandises comptent au nombre des tâches essentielles des CFF. Dans le même temps, les conventions sur les prestations avec les CFF contiennent des orientations stratégiques pour le transport de marchandises. Le présent projet propose donc les adaptations suivantes:

1. Plutôt que de fixer, comme le fait actuellement la LCFF, le transport de marchandises comme une tâche essentielle, il convient d'ajouter une disposition postestative pour ce qui est des prestations de transport de marchandises.
2. Par une disposition inscrite dans la LCFF, la Confédération fait en sorte que la décision d'abandonner le système de TWCI ou des pans essentiels de cette offre doive être soumise à l'assemblée générale (et donc au Conseil fédéral). Cette mesure vise à rendre possible une évaluation politique de cette étape et au moins à garantir qu'une telle décision ne puisse être mise en œuvre que dans des délais raisonnables⁷⁹.

1.2.3.9 Simplification des dispositions régissant la construction, l'exploitation et la surveillance des voies de raccordement et des ITTC

La LTM règle désormais les questions liées aux voies de raccordement

Des simplifications légales s'imposent dans le domaine des voies de raccordement. L'actuelle LVR⁸⁰ sera désormais intégrée dans la LTM. Différentes dispositions relatives à la construction et à l'exploitation de voies de raccordement doivent être simplifiées. La longue liste de définitions fournie à l'art. 2 LVR n'est plus indispensable, les termes techniques étant, si nécessaire, désormais explicités dans les dispositions légales concernées. La réflexion fondamentale, à savoir planifier et garantir les installations dédiées au transport de marchandises au niveau de l'aménagement du territoire, est conservée, mais elle n'est plus définie comme une impérieuse nécessité, d'autant que l'idée d'approuver les nouvelles voies de raccordement par le biais des plans d'utilisation, comme le prévoit la loi adoptée en 1990, ne s'est pas imposée dans la pratique. C'est plutôt l'autorisation de construire selon le droit cantonal qui était et qui reste privilégiée. La nouvelle réglementation est plus simple et plus claire.

⁷⁸ RS 742.31

⁷⁹ Cf. art. 10, al. 2, LCFF

⁸⁰ RS 742.141.5

1.3 Motivation et évaluation de la solution proposée

1.3.1 Principes et objectifs

Les tâches de la Confédération résultent de principes et objectifs clairs

Les principes et les objectifs sont les piliers qui sous-tendent la stratégie globale de promotion du transport ferroviaire de marchandises sur tout le territoire. Les instruments proposés visent avant tout à permettre l'application des principes et la réalisation des objectifs prescrits par la loi. Les principes et les objectifs définissent par ailleurs le cadre régissant la gamme d'outils destinés à promouvoir le transport ferroviaire de marchandises. Ils prennent en considération le champ de tensions résultant des mécanismes fondamentaux du marché et des objectifs étatiques. Ils permettent enfin de déduire des missions claires incombant à la Confédération.

Objectif 1: conditions-cadre d'un développement durable du trafic marchandises et interaction efficace des modes de transport

En ce qui concerne le marché du transport ferroviaire de marchandises, la Confédération s'attache principalement à créer des conditions-cadre favorables. A cet égard, l'évolution durable du transport de marchandises, l'approvisionnement du pays et l'interaction efficace des modes de transport sont au premier plan. Par cette interaction, les modes de transport doivent se compléter de manière judicieuse, se soutenir mutuellement et utiliser de manière optimale les capacités restreintes des infrastructures routières et ferroviaires.

La formulation des objectifs n'a pas pour but d'élargir le cadre financier régissant actuellement la promotion du transport ferroviaire de marchandises. Il s'agit plutôt de mieux coordonner les aides financières du point de vue de leur cible et de leur conception. La Confédération soutient actuellement le transport ferroviaire de marchandises sur tout le territoire à hauteur de 70 à 110 millions de francs par an. Cette somme n'inclut pas le financement des installations de triage et de débord assuré par le biais de la convention sur les prestations avec les CFF. Les instruments de promotion arrêtés dans le cadre de la stratégie globale doivent, de par leur architecture et leur dimensionnement (priorités au sein des instruments), être alignés sur les principes proposés et être utilisés de manière ciblée. Cette orientation n'existait pas jusqu'ici.

Objectif 2: infrastructure ferroviaire conforme aux besoins et installations de transbordement appropriées

L'Etat contribue à ce que des infrastructures de transport générales nécessaires à une offre de transport de marchandises fonctionnelle et performante soient disponibles. Aux yeux du Conseil fédéral, le fait de pérenniser le financement des infrastructures requises est important pour garantir l'approvisionnement. Cela vaut aussi bien pour le rail que pour la route. S'agissant du transport ferroviaire, ce processus est mené à bien grâce aux instruments de pilotage et de financement prévus par la LCdF et, à l'avenir, à travers la planification PRODES décidée dans le cadre du projet FAIF, qui planifie les capacités en traitant sur un pied d'égalité le transport de voyageurs et de marchandises.

Là où les possibilités de regroupement requises pour garantir l'utilisation des offres et où une structure adaptée au transport de marchandises sur le rail ou en combinaison rail/route et bateau/rail existent, la Confédération soutient financièrement,

comme elle le faisait jusqu'ici, les installations dédiées au transport de marchandises. Des conditions infrastructurelles optimales peuvent ainsi être mises en place pour l'évolution du transport de marchandises par le rail.

L'Etat ne doit pas seulement veiller à l'existence d'infrastructures adaptées, il doit aussi garantir les capacités planifiées jusqu'à leur exploitation effective. Or, le réseau ferré faisant en principe l'objet d'une utilisation conjointe par le trafic marchandises et voyageurs, cette mission ne peut être assumée par les seuls gestionnaires d'infrastructure. Les infrastructures étant proches de la saturation, la pesée des intérêts propres à ces deux types de transport devient de plus en plus une tâche politique. Dès lors, la mise en œuvre d'un processus de planification institutionnalisée et la garantie des capacités nécessaires aux différents types de transport sont définies par le présent projet comme une mission incombant dorénavant à la Confédération.

Objectif 3: accès non discriminatoire

Les infrastructures ferroviaires et les installations dédiées au transport de marchandises ne peuvent être pleinement mises à profit que si leur utilisation est accessible à tous les intéressés aux mêmes conditions. La CACF surveille déjà l'accès non discriminatoire à l'infrastructure ferroviaire. Cette surveillance couvre également les installations de triage, les gares team et les installations de débord. Les installations de transbordement et les voies de raccordement privées ne font en revanche pas partie de l'infrastructure ferroviaire publique. La Confédération exigeait jusqu'ici l'accès non discriminatoire à ces installations par le biais des accords de cofinancement. Il n'était toutefois pas possible d'exercer une surveillance suffisante quant au respect de cette exigence. Désormais, la CACF devrait également intervenir en matière d'installations privées.

Objectif 4: autofinancement des offres de transport et dérogations

Les services de transport de marchandises par le rail doivent en principe également être autofinancés. Une dérogation au principe de l'autofinancement ne saurait être tolérée qu'à titre exceptionnel, lorsque les aspects de politique régionale sont prépondérants ou si des obstacles spécifiques empêchent une entrée sur le marché. Un encouragement financier d'offres doit être possible là où les cantons ou les régions souhaitent, pour des raisons valables, maintenir des offres de transport ferroviaire de marchandises, par exemple pour la sécurité de l'approvisionnement tout au long de l'année dans des zones de montagne ou dans des pôles de développement industriel. La Confédération doit alors pouvoir participer à la commande d'une offre et aider les cantons à assurer les prestations de transport ferroviaire de marchandises.

La Confédération doit par ailleurs rester en mesure d'octroyer un soutien limité dans le temps à certaines offres nouvelles durant leur phase de mise en place. Il en va de même pour le soutien financier aux investissements dans des innovations techniques, s'il doit permettre la mise sur pied d'offres de transport ferroviaire durables et rentables.

Les objectifs rejetés ont été exposés au ch. 1.2.2.2.

1.3.2

Sélection des instruments de promotion du transport ferroviaire de marchandises sur tout le territoire

La Confédération crée les conditions-cadre pour le transport de marchandises par route et par rail

Les conditions-cadre du trafic marchandises sont au cœur des instruments retenus par la stratégie globale de promotion du transport ferroviaire de marchandises sur tout le territoire:

- La Confédération confirme, par le présent projet, les conditions-cadre en vigueur pour le transport routier de marchandises.
- Au travers des nouveaux instruments que sont la STUR et les PLUR, la Confédération garantit les capacités en termes d'infrastructure ferroviaire – malgré l'état proche de la saturation de cette dernière – nécessaires au transport de marchandises et de voyageurs.
- Dans le cadre de la STUR pour le transport ferroviaire de marchandises, la Confédération veille à ce que les installations dédiées au transport de marchandises fassent l'objet d'une planification coordonnée et qu'elles soient intégrées à l'infrastructure ferroviaire.
- La Confédération garantit un accès non discriminatoire aux installations.

Par des mesures concrètes, la Confédération soutient l'offre de transport ferroviaire de marchandises sur tout le territoire

Les mesures suivantes visent par ailleurs à soutenir le développement de l'offre en matière de transport ferroviaire de marchandises sur tout le territoire:

- La Confédération soutient la construction et l'extension des installations dédiées au transport de marchandises par des contributions représentant 40 à 60 % des coûts imputables. Pour les ITTC revêtant une importance nationale pour les transports (grands terminaux), l'aide peut aller jusqu'à 80 %. La Confédération continue à financer à 100 % les installations dédiées au transport de marchandises qui font partie de l'infrastructure ferroviaire publique (par ex. gares de triage, installations de débord).
- L'infrastructure ferroviaire et les installations connexes, telles que les installations de triage, peuvent être utilisées aux coûts marginaux par le transport de marchandises.
- Le remboursement de la RPLP est maintenu.
- La Confédération peut encourager des innovations techniques si celles-ci contribuent durablement à une production plus efficace et moins gourmande en ressources.

Sans l'engagement de la Confédération, de nombreux investissements et de nombreuses offres ne seraient pas réalisés

Tous ces instruments conditionnent le succès des offres de transport ferroviaire de marchandises. Ils constituent la base de prix compétitifs ainsi que d'une qualité élevée et ils garantissent, de pair avec l'accès non discriminatoire, la concurrence nécessaire entre les prestataires, lorsqu'une telle concurrence est possible. Au vu des

forces en présence sur le marché, les installations dédiées au transport ferroviaire de marchandises ne seraient, pour la plupart, pas réalisées car ces investissements considérables représentent souvent un risque trop lourd qui les rend incompatibles avec un financement purement privé. Les volumes de marchandises acheminés par le rail sont en effet soumis à des fluctuations à court terme, alors que ces installations requièrent des amortissements étalés sur 10 à 50 ans. Chacun de ces instruments de promotion est indispensable pour qu'une offre judicieuse puisse continuer à être proposée en transport ferroviaire de marchandises, qu'un report vers la route soit évité et que la croissance attendue au niveau du transport de marchandises ne se porte pas exclusivement sur la route. Il convient de faire en sorte que le transport ferroviaire de marchandises continue à contribuer à la préservation de l'environnement et au délestage des infrastructures routières en Suisse. Son rôle en la matière est considérable en comparaison internationale.

Deux instruments supplémentaires visent, à titre *subsidaire*, à permettre à la Confédération et aux cantons d'apporter certaines corrections aux offres autofinancées des entreprises lorsque la desserte régionale – voulue au niveau politique – et la durabilité du transport de marchandises sont en jeu:

- participation de la Confédération aux commandes effectuées par les cantons en matière d'offres de transport de marchandises;
- contributions d'exploitation limitées dans le temps pour la mise sur pied d'offres de transport ferroviaire de marchandises nouvelles et positionnées sur de nouveaux segments de marché.

La reformulation de la tâche essentielle des CFF vis-à-vis du transport de marchandises en disposition potestative relative aux prestations de transport de marchandises doit se comprendre comme une mesure d'accompagnement, dans le sens où elle soutient les efforts d'autofinancement des CFF dans le domaine du transport de marchandises. Par ailleurs, les procédures d'autorisation pour la construction et l'exploitation de voies de raccordement et d'ITTC doivent être simplifiées et les compétences de la Confédération, des cantons et des communes être clarifiées.

1.3.3 Instruments rejetés

La Confédération ne souhaite ni la fermeture du marché ni un cadre financier plus important que le cadre actuel

La sélection des instruments de promotion du transport ferroviaire de marchandises sur tout le territoire est fonction des objectifs fixés. La poursuite d'un objectif de transfert concret ou la définition d'une offre de base en transport ferroviaire de marchandises se traduirait par une gamme d'instruments exerçant une influence plus étendue et plus profonde sur les conditions du marché et sur la répartition du travail entre la route et le rail.

La définition – soit, de facto, la commande – d'une desserte de base en transport ferroviaire de marchandises (en particulier au niveau du TWCI) supposerait également de définir les droits et les obligations des prestataires. Et, pour finir, la Confédération devrait déterminer, dans ses commandes, les rôles et les tâches de chaque entreprise. Cela conduirait à verrouiller le marché: la Confédération devrait établir, dans le cadre d'une procédure d'adjudication, auprès de qui commander telle ou telle prestation. Les entreprises actives dans le transport ferroviaire de marchandises

devraient lui soumettre des offres spécifiant comment elles entendent pourvoir à l'offre de base visée. Une mainmise de cet ordre sur le système empêcherait tout nouvel acteur d'entrer sur le marché du TWCI.

La Confédération serait tenue d'indemniser les coûts non couverts de l'offre qu'elle commande. Si une telle commande allait au-delà de l'offre fournie actuellement, l'enveloppe financière excéderait elle aussi ce qu'il convient de considérer comme la limite supérieure de toute promotion future. Simultanément, la fermeture du marché amoindrirait les incitations à créer des produits attrayants à des prix avantageux ainsi que des processus innovants. Par conséquent, cette option n'est pas envisageable, ne serait-ce que du point de vue du respect de la neutralité budgétaire et de la garantie des fonctions essentielles du marché.

L'idée d'une offre définie, commandée et payée par la Confédération est donc rejetée pour des raisons financières et de bon fonctionnement du marché.

La motion exige une stratégie globale pour le transport ferroviaire de marchandises; une stratégie pour tous les modes de transport est moins prometteuse en termes d'utilité

Même si l'on posait l'objectif d'une stratégie globale portant sur l'ensemble du transport marchandises suisse, il en résulterait les conditions-cadre générales actuelles pour le transport routier de marchandises et les mesures proposées pour le transport ferroviaire de marchandises. L'éventail des mesures devrait être complété de champs d'action supplémentaires, spécifiés pour le transport routier de marchandises.

1.3.4 Motivation des nouveaux instruments

1.3.4.1 Stratégie d'utilisation du réseau sur le long terme et plan d'utilisation du réseau

Le trafic marchandises a besoin de davantage de sillons qui soient aussi plus attrayants

La disponibilité à la fois temporelle et géographique de l'infrastructure nécessaire à un transport ferroviaire de marchandises attrayant et de qualité est l'une des préoccupations centrales du présent projet. Des jalons importants en ce sens ont déjà été posés dans le cadre du projet FAIF⁸¹ et de la planification du PRODES qui va de pair. Toutefois, des lacunes persistent pour ce qui est de la garantie des capacités planifiées pour le transport de voyageurs et de marchandises. Ces prochaines années, au cours desquelles le PRODES n'agira pas encore sur les années d'horaire, il restera des goulets d'étranglement au niveau des capacités affectées au transport de marchandises. Le problème ne tient pas seulement au nombre des sillons disponibles, mais aussi à leur qualité et au moment où ils sont disponibles. Lors des entretiens menés avec les représentants de la branche, l'une des demandes les plus pressantes était que la disponibilité de l'infrastructure soit garantie et améliorée. Actuellement, les facteurs suivants influent directement sur la disponibilité des sillons pour le trafic marchandises:

1. Des goulets d'étranglement existent sur de nombreux tronçons. Aux heures de pointe, le taux d'utilisation des tronçons par le transport de voyageurs et de marchandises est maximal.
2. Le trafic voyageurs cadencé est prioritaire sur le trafic marchandises dans l'accès au réseau (art. 9a LCdF⁸²). A cet égard, il faut noter que la LCdF habilite le Conseil fédéral à déroger à la hiérarchie définie si des impératifs liés à l'économie ou à l'aménagement du territoire l'exigent.
3. Les sillons nécessaires au transport de marchandises qui étaient initialement prévus en rapport avec des projets infrastructurels sont bien souvent revus à la baisse au profit du trafic voyageurs ou déplacés aux heures creuses.
4. Les trains de marchandises circulent plus lentement que ceux du trafic voyageurs longues distances; ils n'atteignent souvent pas la vitesse maximale fixée pour les divers tronçons. Si les deux types de transport circulent à la même vitesse, les sillons disponibles seront nettement plus nombreux qu'aujourd'hui.

Pour rationaliser la production, la rotation des véhicules et du personnel roulant doit être optimisée. Si les sillons attribués au transport de marchandises se limitent à quelques heures de nuit et aux rares heures creuses en journée, il est impossible de parvenir à une rotation raisonnable. La production s'en trouve sensiblement renchérie.

Les nouveaux instruments de planification garantissent systématiquement et de manière contraignante les sillons du trafic marchandises

Sur la base du FAIF⁸³, le Parlement décide entre autres de l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire et des moyens à lui consacrer. Le trafic marchandises est également pris en compte dans les étapes d'aménagement prévues. La planification, qui prend la forme de plans de réseau ou d'horaires systématisés, prévoit sur tous les itinéraires importants des sillons horaires permettant une production efficace au sein du transport de marchandises. Elle repose sur les dernières prévisions du trafic et sur d'autres données dont dispose l'OFT. Ces plans de réseau et horaires systématisés n'ont aujourd'hui pas de caractère contraignant. Le but du présent projet est de fixer de façon définitive la planification des sillons et leur répartition entre les types de transport par le biais des instruments que sont la STUR sur le long terme et les PLUR. Le nombre et la qualité des sillons nécessaires au transport de marchandises et au transport de voyageurs seront ainsi garantis sur les diverses périodes de planification jusqu'à l'exécution des transports dans la période d'horaire concernée. Il en résulte une sécurité d'investissement et des possibilités d'améliorer la production du transport ferroviaire de marchandises.

⁸² RS 742.101

⁸³ FF 2013 4191

Les installations du transport de marchandises doivent être planifiées dans une optique globale et à l'aide d'un processus institutionnalisé

Actuellement, les entreprises de transport de marchandises et les chargeurs planifient leurs installations chacun de leur côté, et l'OFT traite séparément les demandes de fonds fédéraux correspondantes dans le contexte de l'encouragement financier. Cette méthode ne permet cependant pas de savoir avec certitude si les sillons nécessaires au transport des tonnages prescrits sont disponibles et si des projets similaires sont en cours pour les mêmes transports, si bien que les demandes présentées à la Confédération sont trop nombreuses ou mal dimensionnées.

Associer toutes les entreprises à la planification de ces installations et en coordonner le développement à l'aide d'un processus institutionnalisé pourrait apporter des améliorations sensibles en la matière. Les moyens disponibles pourraient ainsi être concentrés sur les infrastructures utiles à tous les participants. Tous les investissements doivent être soumis à des critères analogues en termes de rapport coût/utilité. Il importe par ailleurs, lors du choix des projets les plus adaptés, de se référer à la vue d'ensemble quant à l'évolution du transport de marchandises (prévisions, stratégies de production) au cours des prochaines années.

La stratégie pour le transport ferroviaire de marchandises reflète l'évolution voulue

Ce processus institutionnalisé débouche sur l'établissement et l'actualisation d'une conception telle que prévue par l'art. 13 LAT⁸⁴. Cette conception permet de piloter le développement des installations importantes pour le transport de marchandises et de l'harmoniser avec celui de l'infrastructure ferroviaire. Elle repose essentiellement sur les plans stratégiques élaborés sur la base des prévisions en matière de trafic marchandises et sur l'analyse des stratégies de production potentielles. Les plans stratégiques reflètent l'offre de sillons visée en trafic marchandises, les installations de triage, les ITTC et les autres installations dédiées au transport de marchandises. Ils mettent en évidence le besoin fondamental et, le cas échéant, la localisation et la répartition géographiques – le tout partant naturellement des installations existantes – et les potentiels de développement. L'octroi de contributions fédérales pourra ainsi être axé sur les objectifs fixés par la Confédération.

Un processus de planification institutionnalisé et ancré dans une conception permet en outre de tenir compte des intérêts du fret ferroviaire dans le cadre de l'aménagement du territoire. De fait, des éléments de la conception sont intégrés au Plan sectoriel des transports et aux plans directeurs cantonaux, ce qui permet de réserver des surfaces destinées aux grandes installations importantes pour l'offre nationale ou régionale de transport ferroviaire de marchandises. Les installations doivent être reliées de manière optimale aux infrastructures de transport.

1.3.4.3

Promotion financière des installations de transbordement et des voies de raccordements privées

L'égalité de traitement des requérants est mieux assurée

La Confédération alloue des contributions à la construction et à l'extension des ITTC et des voies de raccordement. Leurs conditions et critères d'octroi doivent à présent être harmonisés, et les crédits budgétaires regroupés puis faire l'objet d'une gestion conjointe dans le cadre d'un crédit-cadre⁸⁵. La possibilité de promouvoir financièrement des ITTC à l'étranger afin de soutenir le transfert du transport trans-alpin n'est pas affectée par ces modifications.

Cette harmonisation induit de nombreux avantages:

- La promotion des ITTC et des voies de raccordement est soumise aux mêmes objectifs d'ordre supérieur. Pour que les contributions d'investissement puissent être mieux alignées sur les objectifs, les conditions et critères d'attribution doivent être harmonisés.
- Chaque installation de transbordement dispose d'une ou de plusieurs voies de raccordement. Toute inégalité de traitement entre des demandes entraîne des problèmes complexes de délimitation.
- Les processus administratifs sont simplifiés et l'examen des demandes est plus clair et vérifiable.
- L'égalité de traitement entre les requérants est mieux garantie. Les parts fédérales peuvent toutefois continuer de varier. L'importance pour le système de transport, le risque inhérent au financement, la taille de l'installation, les avantages de tiers de même que l'ouverture et les possibilités d'accès pour des tiers jouent un rôle dans le calcul de la part prise en charge par la Confédération. Les contributions fédérales aux ITTC revêtant une importance nationale peuvent être portées à un maximum de 80 % au lieu des 60 % valables par ailleurs. Les grandes ITTC qui nécessitent un fort apport de capitaux risquent de ne pas être réalisées sans une contribution fédérale plus importante.
- Le pilotage par un crédit-cadre pluriannuel et la gestion des fonds fédéraux via un seul et unique poste créditeur sont synonymes d'avantages pour les ITTC et les voies de raccordement. Les reports de programme, les surcoûts ou les économies liés à une installation et les retards pris dans la construction sont plus faciles à compenser au sein d'un poste budgétaire plus grand. Le montant du crédit-cadre est axé sur les ITTC et les voies de raccordements prévues dans la stratégie pour le transport ferroviaire de marchandises.

A l'avenir, toutes les contributions d'investissement seront accordées à fonds perdu

Les contributions aux ITTC et aux voies de raccordement se feront dorénavant uniquement sous la forme de contributions à fonds perdus. L'octroi de prêts s'est

⁸⁵ Sont concernés à cet égard les crédits budgétaires actuels A4300.0121 pour les voies de raccordement et A4300.0141 pour les terminaux.

révélé inadapté car, en raison de l'évolution du marché, les exploitants d'ITTC sont rarement en mesure de rembourser des prêts. Dans ces conditions, la gestion de ces prêts implique une charge très lourde.

Avec l'harmonisation des critères et des conditions applicables à l'octroi d'aides à l'investissement pour les ITTC et les voies de raccordement, les contributions fédérales versées jusqu'ici à la rénovation et à l'assainissement des voies de raccordement existantes seront supprimées. En revanche, les branchements de raccordement seront dorénavant assimilés à l'infrastructure ferroviaire et financés via les conventions sur les prestations conclues avec les gestionnaires d'infrastructure (pour env. 5 millions de francs par an). Lors du renouvellement de voies de raccordement, les branchements de raccordement constituent l'investissement de loin plus important. Le changement devrait ainsi être supportable pour les propriétaires de voies de raccordement. Il contribuera en outre de manière non négligeable à la simplification et à la transparence des instruments de promotion et à la répartition des tâches entre gestionnaire d'infrastructure et propriétaire de voie de raccordement. En cas de démantèlement de voies de raccordement, il doit toutefois être possible d'exiger une participation financière des raccordés car la décision de supprimer définitivement une voie de raccordement revient principalement à son propriétaire.

1.3.4.4 Encouragement d'innovations techniques

La Confédération encourage les innovations techniques par des contributions d'investissement

Les investissements dans les innovations techniques constituent la base d'un développement porteur d'avenir du transport ferroviaire de marchandises. La Confédération pourra désormais octroyer des contributions d'investissement afin de renforcer des applications tests ou pilotes, soutenir les processus techniques de migration vers de nouvelles normes (par ex. attelage avec tampon central automatique, communication dans les trains), à condition toutefois que cela soit d'une grande utilité pour le transport ferroviaire de marchandises et que la branche soutienne majoritairement de telles migrations.

Il faut donc coordonner les innovations techniques au sein de la branche afin d'obtenir un rééquipement des systèmes à l'échelle nationale voire européenne, d'où la nécessité d'harmoniser minutieusement la question des innovations techniques adéquates entre les intervenants de la branche et de demander l'avis de la branche et du secteur scientifique à titre de recommandation pour des innovations appropriées dignes d'être soutenues par la Confédération. Pour cela, un groupe sera chargé d'assurer le suivi du développement du transport ferroviaire de marchandises.

L'efficacité de ce nouvel instrument sera évaluée au plus tard 10 ans après son introduction. Le Conseil fédéral rendra compte à l'Assemblée fédérale des résultats de cette évaluation.

1.3.4.5 Remboursement de la RPLP sur les trajets amont et aval du TC

Le remboursement de la RPLP est maintenu

En TC, la Confédération continuera de rembourser la RPLP versée en Suisse sur les trajets amont et aval. Les représentants de la branche estiment cette promotion extrêmement efficace, en particulier en ce qui concerne les offres de TC en trafic intérieur. Cet instrument génère des incitations ciblées à un renforcement du TC et à une combinaison appropriée des trafics ferroviaire et routier de marchandises.

Une étude mandatée par l'OFT⁸⁶ a mis en évidence les effets de ce remboursement. Il a été démontré que sa suppression provoquerait un certain repli du rail vers la route, repli qui irait à l'encontre de l'objectif de renforcement du transport ferroviaire de marchandises poursuivi par la Confédération. C'est pourquoi l'instrument du remboursement de la RPLP est conservé en principe parmi les éléments de la stratégie globale. L'étude précitée a également mis en évidence qu'une vérification des catégories de taille du remboursement de la RPLP s'imposait, car la différenciation actuelle entre les divers types et tailles de conteneurs ne sont guère plausibles et, suivant les conteneurs utilisés, des inégalités de traitement peuvent se produire. Les optimisations possibles seront mises en œuvre par adaptation des dispositions d'exécution.

1.3.4.6 Contributions d'exploitation aux offres de transport de marchandises

La Confédération participe aux commandes des cantons

Les prestataires de transport ferroviaire de marchandises doivent opérer sous leur responsabilité propre et proposer un réseau autofinancé sur la durée. Ils doivent gagner de nouveaux transports et optimiser les offres non rentables. Lorsque cela est judicieux, ils doivent les transférer vers une autre forme de production ou un autre mode de transport. Les différentes offres, et notamment le réseau de TWCI, doivent être adaptées en permanence aux besoins et ne peuvent pas être figées par les prescriptions de la Confédération.

Si des offres ne peuvent pas être exploitées de manière autofinancée, les cantons peuvent, avec l'aide de la Confédération, maintenir ou créer des offres en TWC / TWCI et en TC si elles revêtent une importance centrale pour le développement d'une région. En contrepartie, ils indemnisent les entreprises du maintien ou de la mise en place de ces offres non rentables. Cette possibilité est à l'heure actuelle limitée aux chemins de fer à voie métrique, ce qui constitue une limitation arbitraire. Une extension à tous les chemins de fer est dès lors justifiée.

Les motifs d'un engagement de la Confédération et des cantons peuvent être les suivants:

- desserte de base dans des régions géographiquement sensibles (par ex. en montagne, et surtout pendant les mois d'hiver);

⁸⁶ Ecoplan: Evaluation du remboursement de la RPLP et de l'indemnité d'exploitation en tant qu'instruments de promotion du transport combiné non accompagné (TCNA). Rapport final à l'intention de l'OFT. Berne 2012 (disponible uniquement en allemand)

- pôles de développement industriel des cantons, pour lesquels une desserte au moyen d’offres de transport ferroviaire de marchandises est pertinente;
- solution transitoire en cas de recul provisoire des tonnages acheminés par le rail sur des sites clés pour le transport ferroviaire.

La responsabilité de la commande d’offre incombe aux cantons; ce sont eux qui ont le dernier mot lorsqu’il s’agit d’apprécier le caractère indispensable ou non d’une offre. La Confédération s’associe à la commande si elle estime que cela est judicieux et que les conditions requises pour sa participation sont réunies (décret cantonal, convention d’offre cantonale).

Au final, la Confédération et les cantons peuvent, par des commandes ciblées, compléter les offres autofinancées des entreprises et – selon la situation du marché attendue – assurer une offre voulue politiquement et répondant aux spécificités régionales.

La Confédération accorde des encouragements financiers temporaires pour de nouvelles offres de transport ferroviaire de marchandises sur tout le territoire

La Confédération doit être en mesure de promouvoir de nouvelles offres prometteuses de transport ferroviaire de marchandises sur le territoire. Elle peut aider à supporter les coûts supplémentaires liés à la mise en place des affaires ainsi que le risque lié à l’utilisation des capacités sur les *trois premières années*. Cet encouragement renforce le transport ferroviaire de marchandises et incite le développement de nouvelles offres répondant à de nouveaux segments de demande. Il en résulte de meilleures chances pour la création de nouvelles formes de production alliant la route et le rail ou pour l’adoption du rail pour les nouveaux transports.

L’encouragement financier de la Confédération est limité à trois ans au plus, après quoi les offres doivent être autofinancées pour pouvoir se maintenir durablement. Les offres doivent mettre à profit ce laps de temps pour faire leurs preuves en termes d’attrait tarifaire et de qualité, dans le but d’atteindre un taux d’utilisation suffisant.

Suppression progressive des contributions d’exploitation accordées jusqu’ici au TWCI et au TC non transalpin

Les différents prestataires doivent agir sous leur propre responsabilité et mettre en place une offre autofinancée durablement. Ce principe est primordial. La commande et l’indemnisation des différents types de transport ferroviaire de marchandises sur tout le territoire ne sera par conséquent pas poursuivie dans sa forme actuelle, cette approche ne permettant pas d’assurer l’offre de manière durable. La Confédération n’influera ainsi plus sur le réseau du TWCI ni sur les offres de TC par le biais d’une commande et d’une indemnisation globales des prestations.

La réduction progressive des contributions d’exploitation après l’entrée en vigueur de la nouvelle réglementation donne aux entreprises concernées le temps de prendre les mesures qui s’imposent afin d’adapter les prix et les conditions de leurs offres.

A en croire des expertises mandatées par la Confédération, l’abandon des indemnisations pourrait s’accompagner de variations du volume de transport de l’ordre de 2 à 5 %. L’essentiel est de savoir dans quelle mesure la suppression des contributions d’encouragement peut être compensée par des gains de productivité ou répercutée sur les prix des transports et quelle serait la réaction des chargeurs à ces change-

ments de prix. La suppression progressive permet au marché de gagner en sécurité de planification et lui laisse le temps de s'adapter à la nouvelle situation. La demande de transports ferroviaires pour conteneurs maritimes étant considérée comme peu souple, une suppression plus rapide des indemnisations dans ce domaine se justifie.

1.3.4.7 Devenir de CFF Cargo en tant que principal prestataire de transport ferroviaire de marchandises

Les CFF sont exemptés de l'obligation d'exploiter le transport de marchandises en tant que tâche principale

Pour le Conseil fédéral, il est important que l'offre de trafic marchandises ferroviaire et routier soit de qualité, et ce, à long terme. CFF Cargo est appelé à conserver une place importante en ce qui concerne l'offre. Pour ce faire, elle doit être investie en principe des mêmes libertés et options entrepreneuriales que les autres entreprises du marché des transports de marchandises.

Cette mise sur pied d'égalité vise en premier lieu l'exemption des CFF de leur obligation d'exploiter le transport de marchandises à titre de tâche essentielle. Le Conseil fédéral – également en sa qualité de propriétaire des CFF – part du principe que les CFF restent pour l'heure le principal prestataire de services de transport de marchandises, eu égard notamment au système TWCI, et qu'ils ne vont pas se retirer brusquement du marché du transport de marchandises. Cette vision de la situation est étayée par le fait que les CFF engagent d'importantes ressources en personnel et en matériel roulant dans le transport de marchandises sur tout le territoire et qu'ils exploitent, à travers les gares de triage, des installations essentielles dans ce domaine. Vu les conditions-cadre auxquelles sont soumis les CFF, ces ressources ne pourront pas être libérées du jour au lendemain.

Libérer les CFF de l'obligation d'exploiter le transport de marchandises en tant que tâche essentielle offre plusieurs avantages:

- La Confédération peut se concentrer sur les tâches définies par la LTM, où sont consignés les objectifs relatifs au transport ferroviaire de marchandises. Concrètement, la Confédération peut mieux tenir compte des réalités du marché ouvert lors de la fixation des objectifs. Elle peut ainsi éviter les confusions entre les objectifs légaux d'ordre supérieur et ceux fixés dans la convention sur les prestations. En sa qualité de propriétaire des CFF, la Confédération reste directement concernée par la question.
- La liberté entrepreneuriale des CFF est renforcée. Ils sont plus à même de répondre aux exigences du marché et d'atteindre l'autofinancement. Ils ne seront plus – comme c'était souvent le cas jusqu'ici – tiraillés entre les objectifs résultant d'un mandat de service public vague (par le biais des conventions sur les prestations) et le principe d'une offre autofinancée. Ils pourront refuser de fournir des offres en invoquant la primauté de l'autofinancement.

Le TWCI ne peut pas subir des coupes importantes du jour au lendemain

Au vu de l'importance prépondérante du système TWCI pour les chargeurs, les CFF ne doivent pas pouvoir abandonner ce trafic du jour au lendemain. A travers la disposition qui sera inscrite dans la LCFF et la condition d'une décision du Conseil

fédéral (dans son rôle d'assemblée générale des CFF), la Confédération veille à ce que la transition se fasse sans heurts pour le TWCI, au cas où d'autres adaptations fondamentales de l'offre du TWCI seraient prévues. Les investissements privés et publics dans les installations dédiées au transport de marchandises seront ainsi protégés. Les chargeurs et les entreprises de transport se voient donner la possibilité d'examiner des offres de rechange. Le Conseil fédéral peut ainsi exiger des CFF des mesures visant à garantir une transition sans heurts et étudier, sur mandat de l'Assemblée fédérale, la possibilité d'une commande globale.

L'évolution de CFF Cargo pour ce qui est de l'organisation et des droits de propriété n'est pas l'objet du présent projet. Des options telles qu'une privatisation partielle ou la scission de l'activité Cargo d'avec les CFF – parallèlement aux mesures susmentionnées concernant la transition sans heurts – pourraient entrer en ligne de compte et être mises en œuvre dans le cadre d'un projet de loi séparé si des problèmes organisationnels et structurels empêchaient à l'avenir la fourniture d'une offre autofinancée.

1.3.4.8 Simplification des dispositions régissant la construction, l'exploitation et la surveillance des ITTC et des voies de raccordement

Voies de raccordement: les compétences sont réglées clairement

L'approbation de voies de raccordement doit rester régie par le droit cantonal, qu'il s'agisse de nouvelles voies, de transformations ou de démantèlements. L'OFT se charge de l'évaluation sur le plan technique en consultant le gestionnaire d'infrastructure au réseau duquel la voie de raccordement accède. Lorsqu'il s'agit de nouveaux raccordements, le gestionnaire d'infrastructure indique aussi si l'accès à son réseau peut être accordé. En phase d'exploitation, les compétences de surveillance sont partagées: celles de l'OFT se limitent aux aspects de technique ferroviaire, alors que celles des autorités communales et cantonales couvrent tous les autres domaines, en particulier la surveillance du respect de la législation environnementale. Il en va de même pour les voies de raccordement qui font partie d'ITTC. Là aussi, la surveillance de l'OFT se limite aux aspects de technique ferroviaire.

Il s'agit par ailleurs de renoncer au modèle d'autorisation des voies de raccordement et des ITTC sur la seule base d'un plan d'utilisation, qui constitue le titre d'expropriation requis. D'une manière générale, la desserte des zones industrielles ou artisanales et leur raccordement au réseau ferré supérieur par les voies de raccordement vont toutefois continuer à se faire au moyen des instruments d'aménagement du territoire et rester du ressort des cantons et communes concernés.

1.3.5 Résultat de la procédure de consultation

Les cantons, les partis politiques, les associations faîtières nationales des communes, des villes et des régions de montagne, les associations faîtières nationales de l'économie et les milieux intéressés, à savoir 139 destinataires, ont été invités à participer à la consultation. Au total, 80 d'entre eux ont répondu. De plus, des organisations et

des particuliers ont envoyé 10 prises de position spontanées. Au total, 90 réponses sont parvenues à l'OFT⁸⁷.

1.3.5.1 Position par rapport à la stratégie globale

Le projet dans son ensemble est majoritairement bien accueilli

Le projet a été bien accueilli par une majorité des participants. Les opposants motivent leur position pour une part en déplorant qu'il manque une stratégie globale, voire un plan directeur complet du transport de marchandises et de la logistique qui prenne également en compte le fret routier; pour une autre part, ils relèvent que la mission de la motion 10.3881 sur laquelle repose le projet n'est pas remplie, car une variante avec un objectif de transfert quantifié ou un mandat clair de service public n'a pas été présentée en détail dans le projet, mais a été rejetée à tort à l'avance.

1.3.5.2 Position par rapport aux principes et aux objectifs

Les principes et objectifs sont largement acceptés

La grande majorité est favorable aux principes et objectifs du projet. Le principe le plus contesté est celui de l'autofinancement. Pour les uns, il n'est pas mis en œuvre assez systématiquement, car toute une gamme d'instruments de promotion financière qui sapent l'application de ce principe est prévue. Pour les autres, ce n'est pas l'autofinancement qui doit tenir le premier plan, mais un objectif concret de transfert. Pour ce faire, il faut élaborer des variantes permettant d'accroître la part du rail dans le trafic total ou au moins de la conserver.

1.3.5.3 Position par rapport aux mesures

La plupart des prises de position évaluent positivement le processus de planification

La plupart des instances consultées sont favorables aux mesures proposées. Une petite minorité n'est pas d'accord, parce que ces instruments sont contraires au principe de l'autofinancement car leurs effets sont trop forts ou parce que, d'un point de vue opposé, leurs effets sont trop faibles pour encourager efficacement le fret ferroviaire sur tout le territoire.

Une nette majorité des participants est d'accord sur le remplacement de l'ordre actuel des priorités par les nouveaux instruments STUR et PLUR. De rares participants y sont partiellement ou totalement opposés: certains parce qu'ils proposent un autre ordre des priorités des types de transport, d'autres parce qu'ils craignent qu'une revalorisation du transport de marchandises entrave le futur aménagement du transport de voyageurs.

La plupart considèrent qu'il est nécessaire et opportun d'adopter un processus de planification institutionnalisé pour les principales installations dédiées au transport

⁸⁷ www.admin.ch > droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2013 > DETEC

de marchandises. Mais ils sont nombreux à demander que tous les intervenants soient impliqués dès le début et impérativement dans le processus, et que les infrastructures routière et ferroviaire ainsi que leur aménagement soient harmonisés avec la planification desdites installations.

Les instruments financiers sont controversés

Quant aux instruments de financement, les avis issus de la consultation sont partagés. Seul l'instrument du remboursement de la RPLP est plébiscité. De même, les contributions d'investissement prévues aux installations dédiées au transport de marchandises sont en majorité incontestées. Mais les quatre points très controversés sont la suppression des contributions d'exploitation, l'introduction d'un financement de départ, l'encouragement d'innovations techniques et la baisse des contributions aux commandes des cantons. Certains considèrent avec scepticisme les interactions de ces mesures car ils craignent un retransfert croissant du rail à la route, et demandent ainsi notamment de prolonger le financement de départ de trois à cinq ans. D'autres voient d'un mauvais œil les financements de départ en général en raison des déboires de l'UE dans ce domaine et par crainte de distorsions du marché. De peur d'une surcharge des cantons, divers participants rejettent l'idée que la Confédération limite à 50 % sa participation aux commandes des cantons.

La question de libérer les CFF de l'obligation d'assurer le transport de marchandises comme tâche essentielle est très controversée. Les partisans y voient un premier pas nécessaire en direction d'un détachement et d'une privatisation de CFF Cargo, d'où un gain de compétitivité. Les opposants craignent que davantage de points de desserte soient fermés et que les CFF se désengagent totalement du TWCI.

D'autres instruments sont proposés: un remaniement du système du prix du sillon, la révision des prescriptions de sécurité, l'harmonisation des conditions de durée du travail, de charges environnementales et de contrôles entre le rail et la route ainsi qu'un suivi permanent avec établissement de rapports réguliers et le cas échéant, proposition de mesures.

1.3.5.4 Position par rapport aux effets

Pour beaucoup, la description des effets est trop peu détaillée

La majorité est entièrement ou au moins partiellement d'accord avec les effets décrits. Certains font observer que les effets ne sont pas présentés de manière suffisamment tangible ni complète pour pouvoir être appréciés. D'autres regrettent l'absence d'évaluations plus exactes en matière d'environnement. On craint d'ailleurs que la réduction de subventions d'encouragement et l'adaptation des conditions-cadre soient mal synchronisées, ce qui pourrait produire des effets plus négatifs que prévu à court terme. Certains craignent même qu'une réduction des moyens financiers entraîne obligatoirement une réduction de la part du rail sur tout le territoire.

1.4 Harmonisation des tâches et des finances

La Confédération, à savoir l'OFT, assure la direction du processus de planification

Le projet de stratégie globale de promotion du transport ferroviaire de marchandises sur tout le territoire confère à la Confédération la direction du processus de planification en matière de transport ferroviaire de marchandises. Ce processus prévoit l'élaboration et l'actualisation régulières de prévisions relatives au trafic marchandises et l'établissement d'une conception concernant le développement des installations importantes pour le transport de marchandises, ainsi que son harmonisation avec le développement de l'infrastructure ferroviaire. La planification de l'infrastructure et des installations dédiées au transport de marchandises n'était jusqu'ici pas coordonnée entre les acteurs de la branche. Pour assumer cette tâche, l'OFT a besoin de ressources supplémentaires équivalentes à un poste à temps plein, lesquelles seront financées via les postes de travail autorisés par le FAIF.

Un autre poste à temps plein est nécessaire pour les travaux liés à la STUR et aux PLUR.

1.5 Comparaison avec le droit européen

La promotion du transport ferroviaire de marchandises «sur tout le territoire» ne joue qu'un rôle secondaire dans le contexte européen. Dans plusieurs pays, les investissements dans des ITTC bénéficient d'un soutien de l'Etat ou des régions. Les voies de raccordement sont parfois subventionnées (par ex. en Allemagne). Les formes de promotion existantes sont examinées et évaluées dans le présent projet. L'UE alloue des fonds à la promotion du transport de marchandises par le biais du programme Marco Polo, qui met l'accent sur le transfert du fret routier international vers d'autres modes de transport et sur les chaînes de transport intermodales, et qui octroie des financements de départ.

Une autre priorité de la politique européenne en matière de fret ferroviaire réside dans la promotion des corridors de transport de marchandises. Le règlement (UE) n° 913/2010⁸⁸, exige que soient réservées les capacités nécessaires au niveau des sillons internationaux. Dans le présent texte, les capacités requises sont garanties grâce aux PLUR.

1.6 Mise en œuvre

La stratégie globale de promotion du transport ferroviaire de marchandises sur tout le territoire prévoit des adaptations de plusieurs lois.

Les modifications des lois sur le transport ferroviaire de marchandises et sur les chemins de fer requièrent par ailleurs de modifier des ordonnances, notamment afin de préciser la teneur des diverses mesures de soutien financier.

⁸⁸ Règlement (UE) n° 913/2010 du Parlement européen et du Conseil du 22 septembre 2010 relatif au réseau ferroviaire européen pour un fret compétitif, JO L 276 du 20.10.2010, p. 22

1.7 Traitement des interventions parlementaires

Le présent projet satisfait aux exigences posées par les interventions parlementaires suivantes:

- | | | | |
|------|---|---------|--|
| 2010 | M | 10.3881 | Avenir du transport ferroviaire de marchandises sur tout le territoire (E, CTT-E 30.11.10; N 11.4.11) |
| 2011 | M | 11.3284 | Terminaux du trafic combiné (N 17. 6.11, Hutter Markus; S 22.9.11) |
| 2012 | P | 12.3311 | Ne pas mettre en péril le transfert du transport de marchandises en fixant de fausses priorités (N 28. 9.12, Grossen Jürg) |
| 2012 | M | 12.3419 | Garantir des sillons de qualité et en nombre suffisant pour le transport de marchandises (E 20. 9.12, Janiak; N 14.12.12) |

2 Commentaires des dispositions

2.1 Contexte du projet

Révision totale de la LTM

Le présent projet implique la révision totale de la LTM⁸⁹. Dans le cadre de cette refonte, la LVR est abrogée et son contenu est, si nécessaire, transféré dans la nouvelle LTM. Cette étape est non négligeable du point de vue de la systématique juridique car elle harmonise les modalités de financement applicables aux ITTC et aux voies de raccordement et, partant, fusionne ces deux domaines normatifs. Le contenu de la LVR sera pour l'essentiel conservé, quoique de manière simplifiée. Les principales modifications concernent la renonciation au plan d'affectation obligatoire et l'interface entre la voie de raccordement privée et le réseau ferré (dispositif de raccordement) dont la responsabilité financière est intégralement transférée à l'infrastructure ferroviaire. Par ailleurs, la loi a été épurée des contenus pour lesquels un traitement au niveau de l'ordonnance a été jugé suffisant. Les remaniements qui en ont résulté n'ont toutefois entraîné aucun changement sur le fond.

Révision partielle de quatre autres lois

L'harmonisation des modalités de financement applicables aux voies de raccordement et aux ITTC nécessite également une adaptation de la LUMin⁹⁰, qui régit les principaux points d'ancrage en matière de financement.

Les nouveaux instruments que sont la STUR et les PLUR sont introduits par le biais de la LCdF⁹¹. Cette loi concrétise par ailleurs les prescriptions juridiques de réglementation de la marche à suivre en cas d'interruption d'exploitation imprévue, complète les compétences de la CACF et règle des questions de procédure de la CACF. La différenciation entre infrastructures publiques et privées des installations dédiées au transport de marchandises requiert également de redéfinir l'étendue de l'infrastructure ferroviaire dans la LCdF. La création des bases légales pour l'intro-

⁸⁹ RS 742.41

⁹⁰ RS 725.116.2

⁹¹ RS 742.101

duction d'évaluations de la conformité dans le domaine du transport de marchandises dangereuses sur le rail comme sur la route entraîne une adaptation de la loi fédérale du 19 décembre 1958 sur la circulation routière (LCR)⁹².

Enfin, le fait de délier les CFF de l'obligation qui leur était faite de fournir, à titre de tâche essentielle, des services de transport de marchandises nécessite de modifier la LCFF⁹³. Le tableau de concordances ci-après récapitule toutes les modifications de lois prévues:

Tableau 6

Tableau de concordances récapitulant toutes les modifications de lois prévues

Loi	Article	Contenu
LTM	Art. 1 Objet et champ d'application	Adaptation du champ d'application
	Art. 2 Principes et buts	Définition de principes et de buts en matière de transport de marchandises
	Art. 3 Conception relative au transport ferroviaire de marchandises	Définition d'une conception relative au transport ferroviaire de marchandises
	Art. 4 Expropriation	Principe autorisant l'exercice du droit d'expropriation pour les ITTC et les voies de raccordement
	Art. 5 Transport de marchandises dangereuses	Reformulation de l'art. 5 LTM
	Art. 6 Transports dans le cadre de la coopération nationale pour la sécurité	Ancien art. 6 LTM
	Art. 7 Responsabilité extra-contractuelle	Ancien art. 7 LTM
	Section 2: Encouragement financier (art. 8 à 10)	Nouveau régime de promotion fusionnant les principes qui s'appliquaient jusqu'ici aux voies de raccordement et aux aides à l'investissement du TC
	Section 3: Construction et exploitation de voies de raccordement (art. 11 à 18)	Simplification des contenus de la LVR
	Section 4: Contrat d'utilisation de wagons et contrat de transport (art. 19 et 20)	Anciens art. 9 et 10 LTM
	Section 5: Surveillance, justice et dispositions pénales (art. 21 à 23)	Surveillance en matière de voies de raccordement, de justice et de dispositions pénales
Section 6: Dispositions finales (art. 24 à 27)	Exécution, abrogation et modification d'autres actes et dispositions transitoires pour les offres commandées en vertu de l'ancien droit	

⁹² RS 741.01

⁹³ RS 742.31

Loi	Article	Contenu
LUMin	Art. 18	Harmonisation des principes régissant la participation de la Confédération aux voies de raccordement et les contributions d'investissement ou d'exploitation du TC
	Art. 21 et 22	Abrogés
LCR	Art. 30, al. 4 et 5	Reformulation des dispositions relatives au transport de marchandises dangereuses par la route
LCdF	Art. 9b	Introduction de deux nouveaux instruments, la «STUR» et le «plan d'utilisation du réseau» PLUR
	Art. 38, al. 1bis	Précision des réglementations en cas de fermeture de tronçons
	Art. 40a ^{bis} à 40a ^{sexies}	Adaptation des tâches de la CACF et réglementation de ses questions de procédure
	Art. 40b, al. 2	Reformulation des dispositions en matière de responsabilité (correction d'un renvoi)
	Art. 62	Précision de la définition de l'étendue de l'infrastructure ferroviaire
LCFF	Art. 3, al. 1	Libération des CFF de l'obligation qui leur était faite de fournir, au nombre de leurs tâches essentielles, des prestations de transport de marchandises
	Art. 8, al. 6	Nécessité de recueillir l'approbation de l'assemblée générale (Conseil fédéral) avant de cesser ou de réduire notablement le TWC1

2.2 Loi sur le transport de marchandises

Section 1 Dispositions générales

Art. 1 Objet et champ d'application

Les dispositions concernant le transport de marchandises dangereuses, les transports dans le cadre de la coopération nationale pour la sécurité, la responsabilité extra-contractuelle et le contrat de transport s'appliquent également à la navigation et au transport à câble. Les autres dispositions régissent le transport ferroviaire de marchandises ainsi que la construction et l'exploitation de voies de raccordement et d'ITTC (installations dédiées au transport de marchandises). En volume, le transport

ferroviaire de marchandises se taille de loin la part du lion. Il va de soi que les dispositions relatives aux voies de raccordement ne valent que pour les chemins de fer.

Art. 2 Principes et buts

La définition des principes et buts essentiels en matière de transport de marchandises est une nouveauté. Il s'agit d'exprimer clairement à travers la loi les objectifs poursuivis par la Confédération dans le domaine du transport de marchandises et d'indiquer dans quelle mesure elle assume elle-même des responsabilités en la matière. Les prestataires de transport de marchandises évoluent pour l'essentiel dans un marché intramodal et intermodal. L'existence de points d'ancrage stables et fiables sur lesquels l'Etat axe ses interventions va dans l'intérêt de tous les acteurs du transport ferroviaire de marchandises.

L'al. 1 prévoit que la définition des conditions-cadre relatives au transport ferroviaire de marchandises constitue une préoccupation majeure pour la Confédération. Les divers modes de transport ne doivent pas être opposés les uns aux autres pour ce qui est de l'approvisionnement en marchandises. Au contraire, la Confédération encourage une interaction judicieuse et efficace des modes de transport (co-modalité). Cette interaction des modes de transport doit permettre une gestion durable du transport de marchandises en Suisse. A cet égard, les conditions régissant la mise à disposition de l'infrastructure ferroviaire nécessaire au transport de marchandises et le soutien à des installations adaptées dédiées au transport de marchandises revêtent une importance centrale. Le présent projet ne porte pas sur la planification de l'infrastructure ferroviaire générale (cf. FAIF). La construction d'installations dédiées au transport de marchandises (voies de raccordement et ITTC) et leur raccordement à l'infrastructure ferroviaire relèvent du champ d'application de la LTM. La Confédération s'efforce également de rendre les installations privées accessibles aux tiers sans discrimination. A cet effet, elle peut subordonner à des charges correspondantes sa participation financière à la construction d'installations privées. Dans le cas d'investissements dont les financements sont intégralement privés, elle n'a en revanche qu'une marge de manœuvre très réduite. (Quoi qu'il en soit, le raccordement proprement dit à l'infrastructure ferroviaire (branchements) ne sera dorénavant plus cofinancé par des intervenants privés. Dans ce contexte, on peut imaginer que des installations exclusivement financées par des fonds privés soient ouvertes aux tiers dans une mesure raisonnable, la condition à cela étant évidemment que cette ouverture réponde à un intérêt concret. Or, l'expérience montre que, à l'exception des ITTC, l'accès aux installations privées suscite peu de demande.

L'al. 2 autorise la participation de la Confédération à des commandes d'offres de prestations du fret ferroviaire par les cantons et l'allocation de financements de départ de durée limitée pour de nouvelles offres. Les contributions d'exploitation que peut accorder la Confédération au transport ferroviaire de marchandises non transalpin constituent toutefois l'exception à la règle. En principe, c'est l'auto-financement qui prime. A l'avenir, les offres ne pourront être maintenues et commandées avec l'aide de la Confédération que si les cantons les commandent en application de stratégies cantonales de transport de marchandises (par ex. approvisionnement des régions de montagne). La Confédération seule doit pouvoir subventionner des offres de transport ferroviaire de marchandises non transalpin pendant leur phase de mise en place via des financements de départ limités dans le temps pour autant qu'une viabilité financière durable puisse être atteinte à l'issue de cette

phase. En dehors des commandes conjointes faites avec les cantons, la Confédération n'accordera toutefois plus de contributions d'exploitation permanentes aux offres de transport ferroviaire non transalpin ne couvrant pas leurs coûts. La Confédération garde la possibilité d'allouer des contributions d'exploitation au TC transalpin conformément aux dispositions de la LTTM⁹⁴.

L'*al.* 3 est repris de la loi en vigueur. La réglementation doit garantir, au sens d'une *ultima ratio*, que la Confédération peut définir, en accord avec les réglementations internationales, des exigences de qualité du transport des marchandises. En revanche, l'art. 2, al. 2, de la loi en vigueur est abrogé, car dans le contexte de l'objectif d'autofinancement, il n'est pas souhaitable d'intervenir en profondeur dans les conventions de droit privé entre les intervenants du fret ferroviaire.

Art. 3 Conception relative au transport ferroviaire de marchandises

Les conceptions sont des instruments d'aménagement du territoire régis par l'art. 13 LAT⁹⁵. Une telle conception sera dorénavant établie pour piloter le développement des installations importantes pour le transport de marchandises et le caler sur le développement de l'infrastructure ferroviaire. Elle se substitue ainsi aux programmes pluriannuels pour ce qui est des investissements dans les ITTC et les voies de raccordement. Outre les cantons, les divers acteurs du transport de marchandises seront associés à un stade précoce au processus d'élaboration et d'adaptation de cette conception. Les besoins futurs du transport ferroviaire de marchandises en termes de capacités seront par ailleurs intégrés à la conception et aux plans stratégiques qu'elle contient. La conception couvrira toutes les installations importantes pour le transport de marchandises et désignera des espaces prioritaires pour leur développement, les capacités et fonctionnalités prévues. Celles-ci ne comprennent pas seulement les ITTC et les voies de raccordement, mais aussi – dans l'optique du calage sur le développement de l'infrastructure ferroviaire – les installations prévues et financées telles que les gares de triage, les installations des gares team et les installations de débord. La loi énumère explicitement ces installations à l'*al.* 2. La Confédération assume ainsi la responsabilité qui lui incombe en matière de pilotage national et de coordination des investissements de grande ampleur qu'elle soutient financièrement. Cette conception requiert une harmonisation minutieuse avec les plans sectoriels de la Confédération, notamment le Plan sectoriel des transports, partie Infrastructure rail et avec les plans directeurs cantonaux.

Art. 4 Expropriation

Du fait de leur importance, il y a lieu d'assimiler les ITTC et les voies de raccordement aux autres ouvrages publics en matière d'expropriation. La LVR en vigueur applique le droit d'expropriation à son art. 16. Ce droit reste valable. La nouvelle réglementation est moins détaillée que la précédente et renvoie désormais à la loi fédérale du 20 juin 1930 sur l'expropriation⁹⁶, qui contient les dispositions de procédure nécessaires.

De plus, la condition selon laquelle le droit d'expropriation n'était accordé qu'avec le plan d'affectation entré en force et approuvé est abandonnée. La restriction des

⁹⁴ RS 740.1

⁹⁵ RS 700

⁹⁶ RS 711

expropriants potentiels à la collectivité compétente est également abrogée. Cette dernière ou des tiers qui souhaitent construire et exploiter une ITTC ou une voie de raccordement pourront exercer ce droit d'expropriation si nécessaire dans le cadre d'une éventuelle planification, à condition que tous les efforts en vue d'une acquisition de gré à gré des droits requis aient échoués.

Art. 5 Transport de marchandises dangereuses

L'adaptation de l'*al. 2* crée les bases légales nécessaires à l'introduction de l'évaluation de la conformité et à la réalisation de vérifications par des entreprises privées. Il revient au Conseil fédéral d'édicter les prescriptions requises dans ces domaines. La formulation est similaire à celle de l'art. 26 de la loi du 23 juin 2006 sur les installations à câbles⁹⁷. Sur le fond, les dispositions s'inspirent de la nouvelle approche (*new approach*) adoptée dans l'ordonnance du 31 octobre 2012 sur les contenants de marchandises dangereuses⁹⁸, qui prévoit une procédure d'évaluation de la conformité pour les contenants servant au transport de marchandises dangereuses.

Art. 6 Transports dans le cadre de la coopération nationale pour la sécurité

L'art. 6 LTM en vigueur est repris tel quel.

Art. 7 Responsabilité extracontractuelle

Les dispositions sur la responsabilité en transport ferroviaire se trouvent dans la LCdf (art. 40*b* à 40*f*) et dans la loi du 20 mars 2009 sur le transport de voyageurs⁹⁹ (art. 21, 27 et 42 à 51). La LTM en vigueur a renvoyé jusqu'ici aux art. 40*b* à 40*f* LCdf à ce sujet. Ce renvoi ne faisait pas de sens, car l'art. 40*b*, al. 2, let. b, LCdf renvoyait à son tour à la LTM. La nouvelle réglementation de la responsabilité extracontractuelle est désormais plus simple et ne renvoie plus qu'aux dispositions de la LCdf. Le renvoi à la LTM de l'art. 40*b* LCdf doit être supprimé.

Section 2 Encouragement financier

Art. 8 Contributions d'investissement

Cet article vise une harmonisation de la participation de la Confédération à tous les investissements dans des installations dédiées au transport de marchandises sur le territoire suisse, c'est-à-dire les ITTC et les voies de raccordement. En effet, la promotion des voies de raccordement et la participation de la Confédération aux ITTC étaient jusqu'ici régies par des règles différentes. Il s'agit à l'avenir d'appliquer des principes unifiés. Les aides fédérales en Suisse seront dorénavant uniformément allouées sous la forme de prestations en argent non remboursables (contributions à fonds perdus, cf. à ce sujet l'art. 3 de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions¹⁰⁰). Aucune raison objective ne justifie l'inégalité de traitement entre

⁹⁷ RS 743.01

⁹⁸ RS 930.111.4

⁹⁹ RS 745.1

¹⁰⁰ RS 616.1

les voies de raccordement et les ITTC. Dans le passé, cette différenciation s'est parfois traduite par l'application de principes de financement différents au sein d'un même périmètre de projet.

Comme c'était déjà la règle en matière d'investissements dans les voies de raccordement, le soutien aux projets sera plafonné à 60 % des coûts imputables. Seuls les projets d'importance nationale pourront prétendre, conformément à l'*al.* 2, à une contribution de la Confédération pouvant aller jusqu'à 80 % des coûts imputables. La promotion s'exercera conformément à l'*al.* 3 selon des critères différenciés tenant compte de la rentabilité des installations, mais aussi d'aspects liés à l'aménagement du territoire, à la politique des transports et à la préservation de l'environnement. Lors de l'allocation et du calcul des contributions, il faudra par ailleurs prendre en compte les avantages de tiers dans une juste mesure. On peut penser par exemple à un déplacement d'installations dédiées au transport de marchandises, comme celui qui est prévu à Bâle. La ville et le canton, pour des raisons d'urbanisme, retirent des avantages considérables de la réalisation d'un grand terminal en dehors du périmètre urbain. Dans de tels cas ou dans des situations similaires, il serait choquant de ne pas associer au financement des tiers bénéficiaires. Afin de garantir la coordination et la planification des capacités portées dans le plan stratégique, il faut tenir compte des projets dans la conception conformément à l'*art.* 3 lors de l'allocation et du calcul des contributions. Par ailleurs, seule la construction sera désormais soutenue financièrement. La Confédération ne participera plus au renouvellement des voies de raccordement. Néanmoins, les branchements de raccordement, très coûteux, sont intégralement assimilés à l'infrastructure ferroviaire.

La disposition de l'*al.* 4 garantit que les ITTC construits à l'étranger et contribuant au transfert du trafic poids lourds à travers les Alpes pourront continuer à bénéficier de prêts remboursables.

La disposition de l'*al.* 5 précise que les contributions d'investissement aux ITTC et aux voies de raccordement sont gérées au moyen d'un crédit-cadre.

Art. 9 Contributions d'exploitation

L'*al.* 1 énonce le principe, nouveau, selon lequel la Confédération ne peut commander des offres de transport ferroviaire de marchandises qu'en s'alliant avec les cantons. Cette disposition a notamment été pensée pour l'approvisionnement des régions de montagne, qui est souvent assuré par des chemins de fer à voie métrique. La Confédération participe donc aux commandes des cantons et n'entreprend aucune promotion de manière unilatérale ou indépendante. Le montant de l'encouragement de la Confédération ne doit pas dépasser celui de la contribution des cantons. Les modalités de l'offre sont à définir en détail dans les conventions d'offre ou de prestations; la marge possible en la matière va du maintien d'un point de desserte au sein du réseau TWCI de CFF Cargo aux diverses liaisons d'une entreprise régionale de transport ferroviaire.

L'*al.* 2 régit le financement de départ. Dans la mesure où une nouvelle offre est susceptible de devenir durable tant financièrement qu'écologiquement, mais où elle a besoin de temps pour s'implanter sur le marché et capter de nouveaux segments de demande, la Confédération doit pouvoir lui allouer une aide financière d'une durée limitée à trois ans.

Les dispositions de cet article ne modifient en rien les mesures de promotion du fret ferroviaire transalpin dans la LTTM¹⁰¹. En trafic transalpin, la Confédération reste seule commanditaire pour contribuer à atteindre les objectifs de la LTTM.

Art. 10 Innovations techniques

La Confédération doit être en mesure d'encourager des innovations techniques pour autant qu'il en résulte une utilité durable pour le transport ferroviaire de marchandises et que l'innovation ne soit pas réalisable sans aide fédérale. Le soutien prend la forme d'une contribution financière à l'investissement concret dans une innovation technique.

Section 3 Construction et exploitation de voies de raccordement

Cette section contient les dispositions (à traiter au niveau de la loi) de la LVR en vigueur. Les ITTC comprennent en règle générale des voies de raccordement ou sont desservies par ce type de voies. Elles sont donc en principe également assujetties au droit cantonal. Si, exceptionnellement, la partie ferroviaire d'une installation est la plus importante, la procédure d'approbation des plans s'applique conformément à la LCdF (cf. art. 18 à 18l et 18m LCdF).

Les dispositions de la LVR ne nécessitant pas impérativement de figurer dans la loi ont été supprimés ou sont à traiter au niveau de l'ordonnance. La nouvelle réglementation est plus simple et plus claire. Les définitions (art. 2 LVR) étaient pour la plupart superflues. Celles qui étaient utiles ont été intégrées directement aux articles concernés ou présentées dans le glossaire du présent message.

Art. 11 Desserte

Les dispositions ont été condensées (art. 5, 18, al. 1, et 19 LVR). Dans la pratique, l'autorisation directe de voies de raccordement par le biais des plans d'affectation cantonaux et des plans d'affectation spéciaux n'a jamais pris l'importance souhaitée par le législateur. En lieu et place, la plupart des voies de raccordement (nouvellement construites ou modifiées) ont été et sont réalisées au moyen d'autorisations de construire octroyées en vertu du droit cantonal. Il est donc inutile de légiférer davantage au niveau du droit fédéral. Il revient aux cantons et aux communes de décider si et dans quelle mesure ils souhaitent réaliser à l'avenir des voies de raccordement en recourant aux instruments d'aménagement du territoire (notamment les plans d'affectation spéciaux).

Art. 12 Autorisation de construire, autorisation d'exploiter

Ces dispositions régissent la procédure à suivre pour l'approbation des voies de raccordement. A cet égard, l'organisation actuelle des compétences a été conservée. De même, c'est toujours l'autorité compétente en vertu du droit cantonal qui octroie l'autorisation de construire pour une installation dédiée au transport de marchandises. Dans le cadre de la procédure d'autorisation, elle est toutefois tenue de recueillir un avis de droit ferroviaire auprès de l'OFT. Cet avis de l'OFT, qui se fonde sur une

¹⁰¹ RS 740.1

prise de position à demander au gestionnaire d'infrastructure, revêt un caractère contraignant pour l'autorité qui délivre l'autorisation de construire. Le gestionnaire d'infrastructure peut, dans sa prise de position, se prononcer également sur la question de l'obligation de consentir au raccordement (cf. art. 14). Il s'agit ainsi de garantir que les questions de sécurité touchant une voie de raccordement ont bien été examinées par l'autorité chargée de la surveillance ferroviaire et qu'elles ont été prises en compte dans l'autorisation de construire. Par conséquent, la surveillance en matière de sécurité est renforcée par rapport aux dispositions de l'art. 18^m LCdF concernant les «installations annexes». L'art. 18^m LCdF ne prévoit une intervention de l'OFT dans la procédure que dans certaines conditions, ce qui ne garantit pas assez que les aspects liés à la sécurité fassent l'objet d'une vérification technique suffisante. L'OFT décide, en fonction de la pertinence sécuritaire de la voie de raccordement, dans sa prise de position adressée à l'autorité cantonale, s'il y a lieu d'obtenir une autorisation d'exploiter de l'OFT avant la mise en exploitation, et le cas échéant quelles attestations il faut présenter.

Dans l'intérêt d'une simplification de la procédure, il faut en revanche renoncer, pour la procédure d'autorisation de construire, à une décision d'approbation séparée de l'OFT, telle qu'elle est prévue par le droit en vigueur. Le principe «un projet, une procédure, une décision», instauré au niveau fédéral par la loi fédérale du 18 juin 1999 sur la coordination et la simplification des procédures de décision¹⁰², se trouve ainsi appliqué aux voies de raccordement.

La communication de l'autorisation de construire à l'OFT donne à ce dernier la possibilité de recourir si les conditions qu'il avait transmises à l'autorité délivrant l'autorisation de construire n'ont pas ou pas suffisamment été prises en compte. Les moyens de recours ne doivent toutefois être engagés qu'en dernier ressort. Il faut plutôt chercher à éliminer les éventuelles divergences entre la prise de position de l'OFT et les requêtes de tiers (opposants, notamment) avant la prise de décision, au moyen des instruments de conciliation usuels. A cette fin, l'autorité dirigeante prend contact avec l'OFT en temps utile.

Art. 13 Dispositions relevant du droit ferroviaire,
 prescriptions d'exploitation

Par cette disposition, la législation relative aux chemins de fer – et plus précisément l'OCF et ses dispositions d'exécution – prend un caractère contraignant pour les installations dédiées au transport de marchandises. D'autres dispositions de la législation ferroviaire, dont l'accès au réseau, le financement, etc., ne sont en revanche pas applicables.

Les exigences relatives à la sécurité et à l'exploitation d'une voie de raccordement peuvent être moins sévères que celles qui régissent un chemin de fer entièrement assujéti à la LCdF. En vertu de l'*al.* 3, le Conseil fédéral peut opter pour des prescriptions précises au niveau de l'ordonnance.

Art. 14 Obligation de consentir au raccordement

Hormis quelques reformulations, les dispositions sont reprises telles quelles des art. 3 et 15, al. 1, LVR. En cas de différend lié à cette disposition, il incombe à l'OFT de statuer (cf. art. 22, al. 1, let. b).

Art. 15 Régime de propriété

Les dispositions de l'art. 4, al. 1 et 2, LVR sont reprises telles quelles. La constitution d'une servitude pour les voies de raccordement est possible, mais n'est pas une nécessité absolue et n'a trouvé que de rares applications jusqu'ici. Il faut tabler sur une servitude légale (servitude de par la loi), qui peut, mais ne doit pas obligatoirement être un droit de superficie.

Les dispositions des al. 3 et 4 sont supprimées car elles n'ont pris aucune importance dans la pratique. De plus, la présomption visée à l'art. 4, al. 3, LVR allait de soi, tandis que l'al. 4 énonçait une évidence en droit civil.

Art. 16 Réglementation contractuelle

L'art. 6, al. 1 et 2, LVR est repris et se rapporte davantage aux raccordés directs. Le nouvel *al. 3* prévoit cependant aussi des réglementations contractuelles des raccordés avec d'autres participants. Il peut s'agir de raccordés amont, de raccordés aval, de co-utilisateurs, mais aussi du gestionnaire d'infrastructure. Il peut donc y avoir un contrat entre le gestionnaire d'infrastructure et un raccordé amont. Tous les contrats requièrent la forme écrite.

Art. 17 Frais

Cet article s'inspire de l'art. 11 LVR. L'*al. 1* énonce le principe des coûts.

Comme chaque propriétaire d'entreprise, le raccordé est responsable de l'état de son installation, qui doit être en ordre de marche et donc sûre. Mais comme le raccordé est tenu de donner accès à sa voie de raccordement au raccordé amont et de lui permettre d'y circuler, ce dernier doit participer aux coûts en proportion de ses intérêts (*al. 2*).

L'*al. 3* prévoit que les frais liés aux adaptations du réseau sont en général supportés par le gestionnaire d'infrastructure et non par le raccordé. Cela concerne surtout les frais liés aux «dispositifs de raccordement», qui servent d'interface entre les installations privées et le réseau ferré. Il peut s'agir de l'aiguille de raccordement proprement dite, mais aussi des autres installations ou équipements nécessaires à son fonctionnement, par exemple les dispositifs de déraillement, l'aiguille de protection, les signaux nains, etc. Ce genre d'installations se trouve habituellement sur le réseau du gestionnaire d'infrastructure. Il est donc logique de lui en attribuer la responsabilité en termes de maintenance et de financement.

Ce changement est principalement motivé par le fait que le gestionnaire d'infrastructure entreprend généralement ces adaptations de son propre chef et selon son propre calendrier. De plus, le propriétaire de la voie de raccordement privée concernée n'en retire aucun avantage direct. Le financement de ces interfaces par le réseau ferré général apparaît dès lors comme une variante plus simple, que ce soit du point de vue administratif ou fonctionnel. L'allègement financier qui en découle pour les propriétaires privés de voies de raccordement est compensé par la suppression de la

participation fédérale aux frais de renouvellement des voies de raccordement, suppression intervenant dans le cadre de l'harmonisation avec les dispositions régissant le soutien aux ITTC.

L'*al.* 4 précise toutefois qu'en cas de démantèlement de la voie de raccordement, il reste possible d'exiger du raccordé qu'il participe aux frais d'adaptation de l'infrastructure, surtout si une décision du raccordé et non du gestionnaire d'infrastructure est à l'origine du démantèlement.

Le renvoi à la LUMin¹⁰³ qui figurait dans l'art. 11, al. 2, LVR est supprimé car il était superflu. Le présent projet entraîne par ailleurs une modification des dispositions de la LUMin relatives aux contributions allouées aux installations dédiées au transport de marchandises.

Art. 18 Obligations réciproques des raccordés

La disposition est reprise telle quelle de l'art. 10 LVR. De plus, à l'*al.* 4, l'obligation de contracter une assurance responsabilité civile est prescrite au niveau de la loi.

Section 4 Contrat d'utilisation de wagons et contrat de transport

Art. 19 Contrat d'utilisation de wagons

L'art. 9 LTM est repris tel quel.

Art. 20 Contrat de transport

L'art. 10 LTM est repris tel quel.

Section 5 Surveillance, justice et dispositions pénales

Art. 21 Surveillance des voies de raccordement

Cette disposition reprend les dispositions des art. 11 LTM et 17 LVR. Elle prévoit que la surveillance technique des installations dédiées au transport de marchandises jusqu'aux limites des compétences cantonales et communales (*al.* 3) incombe à l'OFT. Elle définit les instruments à sa disposition en plus de ceux prévus par la législation sur les chemins de fer.

Dans l'*al.* 3, il est expressément stipulé que les installations dédiées au transport de marchandises sont en outre soumises à la surveillance de l'autorité compétente en vertu du droit cantonal, notamment en ce qui concerne l'exécution de la législation environnementale. En la matière, l'expérience montre que le bruit, la protection des eaux et la prévention des accidents passent au premier plan. Afin que l'OFT et l'autorité compétente en vertu du droit cantonal puissent s'acquitter de leur fonction de surveillance, les raccordés sont tenus par l'*al.* 4 de mettre à leur disposition le personnel et le matériel nécessaires et de leur fournir toutes les informations requises.

¹⁰³ RS 725.116.2

Art. 22 Voies de droit

Les dispositions relatives aux voies de droit sont reprises des art. 12 LTM et 21 LVR avec de légères modifications stylistiques. Elles sont harmonisées. Les tribunaux civils sont toujours compétents pour les différends en matière de droit du patrimoine. La CACF est investie d'une nouvelle compétence relative aux discriminations dans l'accès aux ITTC.

Art. 23 Dispositions pénales

Les dispositions pénales se réfèrent aux art. 5 (transport de marchandises dangereuses) et 6 (transports dans le cadre de la coopération nationale pour la sécurité). Dans les deux domaines, le Conseil fédéral peut promulguer des prescriptions ou régler les modalités par voie d'ordonnance. Dans la mesure où il y place des menaces de sanctions en cas d'infractions à ces prescriptions, l'acte normatif est effectif.

L'infraction intentionnelle est passible d'une amende allant jusqu'à 100 000 francs (*al. 1*). Si l'infraction cause une mise en danger de la vie et de l'intégrité corporelle (*al. 2*), la sanction encourue s'étend à une peine privative de liberté allant jusqu'à un an ou à une peine pécuniaire. L'infraction par négligence est passible d'une amende allant jusqu'à 50 000 francs (*al. 3*). La poursuite et le jugement des infractions restent du ressort des cantons (*al. 4*).

Section 6 Dispositions finales

Art. 24 Exécution

Le Conseil fédéral est habilité à édicter les dispositions d'exécution.

En vertu de l'*al. 2*, il peut également édicter des prescriptions visant à prévenir ou empêcher toute discrimination en matière de transport de marchandises. Cette disposition a pour but de garantir aux tiers un accès non discriminatoire à certains services dans le cadre du transport de marchandises.

Art. 25 Abrogation et modification d'autres actes

L'abrogation et la modification d'autres actes sont réglées en annexe. La LTM et la LVR sont abrogées.

Art. 26 Dispositions transitoires

Les offres commandées selon l'ancien droit sont soumises à des critères et règles qui diffèrent de ceux régissant les nouvelles contributions d'exploitation visées à l'art. 9. L'*al. 1* laisse suffisamment de temps aux entreprises concernées pour s'adapter aux nouvelles conditions. A cet effet, une phase transitoire de trois ans semble appropriée.

Les *al. 2* et *3* régissent le traitement des dispositifs de raccordement. En règle générale, il s'agit d'une aiguille de raccordement associée à d'autres équipements techniques. Elle constitue l'interface entre l'infrastructure ferroviaire et la voie de raccordement ou entre les voies de divers raccordés. Par nature, l'aiguille a une double fonction. Doit-elle appartenir au raccordé ou au réseau? On a jusqu'ici considéré

majoritairement que le dispositif de raccordement devait appartenir au raccordé, car ce dernier, ou sa voie de raccordement, est à l'origine de la construction d'une aiguille à cet endroit. Le raccordé doit donc prendre en charge les coûts de l'aiguille. Or on peut opposer à cette solution que les aiguilles sont en règle générale beaucoup plus sollicitées par l'exploitation de l'infrastructure que par le trafic du raccordé. Pour une remise de wagons sur la voie de raccordement, ce sont le plus souvent des centaines de trains qui passent sur la même aiguille et qui l'usent. C'est aussi le gestionnaire d'infrastructure qui définit les standards techniques des dispositifs de raccordement. Ces derniers doivent répondre à de hautes exigences en matière de sécurité sur le réseau, alors qu'une simple aiguille à main quelque part sur une aire de manœuvres se contente souvent d'un niveau de sécurité bien inférieur. Le raccordé devait par conséquent supporter les coûts élevés d'une aiguille sur le réseau, dont il est certes à l'origine par son raccordement, mais dont la durée de vie est essentiellement déterminée par l'exploitation de l'infrastructure. Du point de vue fonctionnel, l'aiguille de raccordement est donc une partie de l'infrastructure ferroviaire. Le dimensionnement et l'entretien de cette installation font partie des compétences fondamentales du gestionnaire d'infrastructure. L'exploitation du dispositif de raccordement, comme celle de l'infrastructure ferroviaire, ne doit pas être autofinancée.

C'est pourquoi, dans le cadre du présent projet, le gestionnaire d'infrastructure devient propriétaire et donc responsable du financement de ces dispositifs. La Confédération, qui a versé jusqu'ici une contribution à l'entretien et au renouvellement des aiguilles de raccordement aux propriétaires des voies de raccordement, prend désormais ces coûts en compte dans les conventions sur les prestations avec les gestionnaires d'infrastructure. Dans ce but, les raccordés cèdent leurs aiguilles aux gestionnaires d'infrastructure du réseau auquel ils sont raccordés. Ceux qui ne le font pas devront continuer à prendre les coûts en charge. Comme ces installations n'ont en règle générale aucune valeur commerciale (valeur comptable ou valeur marchande), mais qu'elles sont surtout génératrices de coûts, il est légitime de ne pas indemniser les raccordés pour la cession de propriété au gestionnaire d'infrastructure. Bien au contraire, cette cession soulage financièrement les raccordés qui ne devront plus payer l'entretien ni le renouvellement de ces dispositifs de raccordement. La prise en charge des coûts des autres aiguilles de raccordement qui ne se trouvent pas à la jonction du réseau d'un gestionnaire d'infrastructure fera l'objet de contrats de voie de raccordement entre raccordés aval et amont.

Art. 27 Référendum, entrée en vigueur et durée de validité

Le délai fixé à l'*al. 3* jusqu'à fin 2027 correspond à trois périodes législatives. Il est approprié et doit empêcher que les contributions d'exploitation se pérennisent et continuent à être versées sans examen d'éventuelles modifications des besoins.

2.3 Loi fédérale sur les voies de raccordement ferroviaires

La LVR est abrogée. Les dispositions à maintenir au niveau de la loi sont désormais intégrées à la LTM afin d'être harmonisées avec les dispositions relatives à la promotion des ITTC. De la sorte, toutes les dispositions, ainsi que les aides financières se rapportant au transport ferroviaire de marchandises, ont pu être réunies dans une seule loi, la LTM.

2.4

Loi fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et de la redevance autoroutière

Chapitre 5

Autres contributions au financement des mesures techniques

Section 1

Contributions aux voies de raccordement ferroviaires et à la promotion du transport combiné et du transport de véhicules routiers accompagnés

Art. 18

La disposition résume les art. 18, 21 et 22 LUMin. L'harmonisation de la promotion des voies de raccordement et de l'allocation de contributions d'investissement pour le transport conventionnel impose de reformuler les art. 18, 21 et 22. Le principe de l'allocation de contributions pour des raisons relevant de la politique des transports ou de l'environnement s'applique à toute participation fédérale dans ce contexte. Il n'existe aucune raison objective justifiant une différenciation. Les contributions concrètes peuvent néanmoins varier sensiblement selon le projet à évaluer (par ex. entre une petite voie de raccordement privée et une ITTC d'importance internationale). C'est pourquoi l'*al. 4* détermine l'applicabilité de l'article correspondant de la LTM entièrement révisée. Les modalités sont à définir par voie d'ordonnance, comme c'était le cas jusqu'ici.

2.5

Loi sur la circulation routière

Art. 30, al. 4 et 5

L'adaptation des *al. 4 et 5*, au même titre que celle de l'art. 4, al. 2, LTM, crée les bases légales nécessaires à l'introduction de l'évaluation de la conformité et à la réalisation de vérifications par des entreprises privées en ce qui concerne les contenants destinés au transport de marchandises dangereuses par la route. En même temps, la compétence du Conseil fédéral d'ordonner des restrictions de circulation sur certains tronçons routiers pour des raisons de politique des transports à des fins de régulation du trafic est explicitée.

2.6

Loi sur les chemins de fer

Art.9a, al. 2 et 3

Les *al. 2 et 3* indiquaient l'ordre des priorités dans l'octroi de l'accès au réseau. Le nouvel art. *9b* se substitue à l'ancien ordre des priorités, qui cède la place à la STUR et aux PLUR. L'ancien ordre des priorités ne vaut plus qu'à titre subsidiaire. Le rapport entre les nouveaux instruments et l'ancien ordre des priorités est établi à l'art. *9b*. Les *al. 2 et 3* sont donc abrogés.

Art. 9b Utilisation du réseau et attribution des sillons

Cet article remplace les al. 2 et 3 de l'art. 9a concernant la hiérarchie des priorités. Cette nouvelle réglementation introduit par ailleurs deux nouveaux instruments, la STUR et les PLUR. La hiérarchie des priorités telle qu'elle est actuellement définie ne vaut plus que pour les capacités résiduelles, c'est-à-dire les sillons qui ne sont pas encore affectés à la STUR et aux PLUR. Dans les domaines où le Conseil fédéral définit l'utilisation du réseau par le biais d'une STUR ou de PLUR, ceux-ci priment sur la hiérarchie des priorités.

La STUR est un instrument visant à garantir les capacités sur le long terme. Elle est soumise au Conseil fédéral pour approbation et repose sur les projets d'offre conçus et adaptés dans le cadre du PRODES. L'Assemblée fédérale décide des aménagements de l'infrastructure sur la base des projets d'offre. Les projets d'offre doivent en principe être établis en respectant l'égalité entre le transport de voyageurs et de marchandises. Par ailleurs, lors de l'affectation des sillons, la Confédération prend en compte notamment le but initial d'un investissement. Elle accorde également une valeur particulière aux besoins de la chaîne concertée des transports des voyageurs et des marchandises, à une capacité de transport axée sur la demande et à l'efficacité de la production du fret ferroviaire. Les PLUR visent à garantir les capacités sur le court terme.

Grâce à la STUR et aux PLUR, les capacités en termes de sillons sont affectées de manière contraignante aux types de transport ou groupes d'utilisateurs, à l'instar du trafic voyageurs longues distances ou régional et des transports de marchandises, ainsi qu'aux autres transports, tel que le chargement des automobiles. Ces instruments ne procèdent toutefois pas à une affectation aux diverses entreprises, cette étape n'intervenant que lors de l'attribution des sillons. En général, six PLUR existent en parallèle pour les années d'horaire à venir. Ils sont élaborés par les gestionnaires d'infrastructure et soumis à l'OFT pour approbation. Cela suppose que les gestionnaires d'infrastructure informent l'OFT des conflits d'importance et des variantes possibles lors de l'affectation des sillons aux différents types de transport. La STUR doit impérativement être respectée lors de l'établissement des PLUR. Les PLUR ont à leur tour un caractère contraignant en ce qui concerne l'attribution des sillons. Toute modification de la STUR relève de la compétence du Conseil fédéral. Des demandes peuvent être déposées en vue de modifier les PLUR et la STUR. Si une modification des PLUR approuvée par l'OFT entraîne des répercussions au niveau de la STUR, elle ne peut être validée sans arrêté du Conseil fédéral sur la modification de la STUR. Les modalités de la STUR sont réglées par le Conseil fédéral, celles des PLUR par l'OFT.

Art. 9c Droit de percevoir une redevance

L'ancien art. 9b devient l'art. 9c du fait de la restructuration de l'ancien art. 9a.

Art. 38, al. 1^{bis}

En cas de longues interdictions de la pleine voie – comme par exemple la fermeture de la ligne du Saint-Gothard en juin 2012 – le gestionnaire d'infrastructure s'efforce de proposer autant de sillons horaires que possible sur des tronçons de délestage. Mais pour ce faire, il faut qu'il puisse retirer des sillons déjà attribués si cela permet d'obtenir le meilleur taux d'utilisation possible des capacités disponibles. Il peut

ainsi empêcher que des transports prioritaires ne soient bloqués par des prestations de rang secondaire. La réglementation proposée établit clairement que dans un tel cas, il n'est pas possible de faire valoir des dommages-intérêts.

Art. 40a^{bis}, al. 1 et 5

La CACF surveille désormais aussi l'accès non discriminatoire aux ITTC et aux voies de raccordement cofinancées par la Confédération. L'*al. 1* est donc complété par la *let. d*. L'*al. 5* fait remonter une disposition de l'ordonnance (art. 25, al. 3, de l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'accès au réseau ferroviaire, OARF¹⁰⁴) au niveau de la loi.

Art. 40a^{ter} Principes de la procédure d'action

La deuxième partie de la réforme des chemins de fer 2, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2013, a élargi les compétences de la CACF. A la même date, la CACF a promulgué un nouveau règlement administratif¹⁰⁵ que le Conseil fédéral a approuvé le 14 juin 2013. Ce règlement décrit aussi à sa section 3 (art. 15 à 20) la procédure d'action devant la commission. Du point de vue de l'Etat de droit, il est préférable d'inscrire de tels principes au niveau de la loi. Comme le présent projet accroît encore les compétences de la commission d'arbitrage, il convient d'ajouter ces dispositions à la LCdF. En substance, elles correspondent dans une large mesure à celles du règlement administratif de la CACF, lequel s'appuie sur ceux des autres commissions d'arbitrage de la Confédération.

L'article sur les principes renvoie pour l'essentiel au droit applicable.

Art. 40a^{quater} Ouverture de la procédure d'action

Comme le domaine d'activités de la CACF, même élargi, reste limité, il n'est pas à exclure qu'une partie s'adresse à elle à propos d'une question pour laquelle elle n'est pas du tout compétente. La loi prévoit la marche à suivre dans ces cas.

Art. 40a^{quinquies} Composition de la commission pour statuer

Il est d'usage que les tribunaux et les commissions d'arbitrage statuent sur des questions juridiques d'importance secondaire en présence d'une partie seulement de leurs membres. La CACF peut également le faire. La décision ad hoc revient à la présidence.

Art. 40a^{sexies} Traitement des données

Depuis le 1^{er} juillet 2013, la CACF peut, dans le cadre de ses nouvelles compétences, agir d'office. Dans ce but, elle est habilitée à surveiller le marché ferroviaire et tenue de le faire. Il y a donc lieu de lui donner une base légale explicite lui permettant de recenser les données nécessaires à la surveillance du marché auprès des entreprises ferroviaires. La formulation «et à les traiter» tient compte du fait qu'au sens juridique, le recensement est également une forme de traitement. La disposition permettra aussi à d'autres services fédéraux qui reçoivent des données des entrepri-

¹⁰⁴ RS 742.122

¹⁰⁵ RS 742.101.4

ses ferroviaires de les transmettre à la CACF à des fins de surveillance du marché. Cela permet aussi d'éviter que l'entreprise doive fournir plusieurs fois les mêmes données.

Art. 40b, al. 2, let. b, et al. 3

Dans sa version actuelle, la LTM est déjà exempte de dispositions propres en matière de responsabilité. Elle se borne à renvoyer à celles de la LCdF, qui renvoie à son tour à nouveau à la LTM. La présente révision est l'occasion de supprimer ces renvois et, ce qui est plus approprié, d'insérer dans la LCdF un renvoi au code des obligations¹⁰⁶ et aux prescriptions internationales faisant foi pour ce qui est des choses transportées. Plusieurs participants à la consultation ont critiqué les dispositions en vigueur sur la responsabilité. Leur révision ne fait toutefois pas l'objet du présent projet.

L'*al. 3* renvoie désormais à la LTM révisée.

Art. 62 Délémitation de l'infrastructure

Cette disposition centrale concerne la séparation de l'infrastructure et des transports ferroviaires. Elle définit à l'*al. 1* ce qui fait toujours partie de l'infrastructure (indemnisée et ouverte à l'accès au réseau), et à l'*al. 2* ce qui peut en faire partie, toutefois sans obligation d'accorder l'accès au réseau. Le nouvel *al. 3* traite les installations qui, du fait de leurs propriétés techniques, sont également des chemins de fer, mais ne tombent pas dans le champ d'application des deux premiers alinéas. Il regroupe ainsi tous les cas particuliers qui se présentent souvent dans la pratique et pour lesquels il fallait se contenter jusqu'ici de la législation sur les voies de raccordement. La disposition établit clairement que les dispositions techniques et sécuritaires relatives aux chemins de fer sont applicables, mais pas celles qui traitent de l'accès au réseau et du financement.

Matériellement, la disposition est modifiée en ce sens que certaines installations dédiées au transport de marchandises – telles que les installations de formation – sont désormais mentionnées explicitement comme des parties de l'infrastructure. La définition du «débord», terme usuel dans la branche, figure désormais à l'*al. 1, let. f*.

2.7 Loi sur les Chemins de fer fédéraux

Art. 3, al. 1

La fourniture de services en matière de transport de marchandises ne constitue plus une tâche première des CFF. Cela ne signifie en aucun cas que les CFF ne proposeront plus (ou moins) de services dans ce domaine, mais la fourniture de ces services ne fera plus partie des tâches qu'ils doivent remplir impérativement en vertu de la loi. A l'exception du TWCI (cf. art. 8, al. 6), l'entreprise est libre de décider si et dans quelle mesure elle fournit des prestations de transport de marchandises.

¹⁰⁶ RS 220

Art. 8, al. 6

L'abandon ou la réduction drastique de l'offre du TWCI constituent des décisions susceptibles de produire un grand retentissement, notamment politique. Les CFF étant une société anonyme par loi spéciale, de telles décisions devraient être soutenues par l'assemblée générale. De fait, conformément à l'art. 698, al. 2, ch. 6, du code des obligations, l'assemblée générale prend toutes les décisions qui lui sont réservées par la loi ou les statuts. Cette réserve est intégrée à la loi sur les CFF par le biais d'un nouvel *al. 6* ajouté à l'art. 8.

2.8 Arrêté fédéral relatif au crédit-cadre pour les contributions d'investissement destinées au transport ferroviaire de marchandises de 2016 à 2019

Art. 1

Le crédit-cadre sert à poursuivre l'encouragement actuel du transport de marchandises ainsi que du report modal. Il a donc deux bases légales distinctes. Ainsi, des installations peuvent être encouragées également à l'étranger si elles servent à favoriser le transfert du trafic lourd transalpin.

Art. 2

Les arrêtés portant crédit sont des arrêtés fédéraux simples; en tant que tels, ils ne sont pas sujets au référendum.

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

3.1.1 Conséquences financières

Sous le régime de la stratégie globale proposée de promotion du transport ferroviaire de marchandises sur tout le territoire, les contributions d'investissement aux installations de transport des marchandises continuent à être financées via les fonds du FSCR. Les contributions d'exploitation destinées au TC non transalpin, qui sont elles aussi actuellement financées via le FSCR (pour près de 15 millions de francs en 2013), seront réduites et intégralement supprimées après une phase transitoire de trois ans.

Des explications relatives aux conséquences financières figurent également aux ch. 1.2.3.4 et 1.2.3.7.

A l'heure actuelle, il faut s'attendre à ce que le budget fédéral soit grevé comme présenté dans le tableau ci-après. Les dépenses d'investissement (à fonds perdu) tendront à augmenter, mais les contributions d'exploitation devraient baisser. Dans l'ensemble, les finances fédérales devraient être délestées annuellement de quelque 10 à 20 millions de francs à l'issue de la période transitoire.

Conséquences du projet sur le budget fédéral de 2016 à 2021

Impact financier de la stratégie globale de promotion du transport ferroviaire de marchandises sur tout le territoire (en millions de francs)

Crédit	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Contributions d'investissement dans les voies de raccordement et dans les ITTC ¹⁰⁷ (y compris les ITTC du trafic transalpin à l'étranger) Financement: FSCR	60	60	65	60	55	50
Contributions d'exploitation ¹⁰⁸ Partie TC, financé par le FSCR ¹⁰⁹	24	20	17	12	12	12
Remboursements RPLP (diminution des recettes)	20	20	20	20	20	20
Total conséquences sur le budget fédéral	104	100	102	92	87	82

3.1.2 Conséquences sur l'état du personnel

Le surcroît de travail lié à la structuration et à la mise en œuvre du processus de planification institutionnalisé et à l'élaboration d'une conception concernant le transport ferroviaire de marchandises est absorbé par un poste approuvé dans le cadre du FAIF.

Les ressources en personnel affectées jusqu'ici aux contributions d'exploitation pour le TWCI, le TC non transalpin et le transport de marchandises par les chemins de fer à voie étroite (supprimées) sont globalement identiques à celles nécessaires aux nouveaux financements de départ et aux commandes conjointes cantons / Confédération (0,4 équivalent temps plein).

Par contre, le transfert de tâches et le besoin grandissant de coordination entraînent pour l'OFT un surcroît de travail dû à l'introduction et à la mise en œuvre de la STUR et des PLUR.

Les nouvelles réglementations prévues par le projet entraînent donc au total un besoin de ressources humaines d'un équivalent temps plein pour la Confédération.

¹⁰⁷ Le nouveau crédit correspond à une fusion des deux crédits actuels A4300.0141 Terminaux ferroviaires et A4300.0121 Voies de raccordement.

¹⁰⁸ Le crédit Contributions d'exploitation comprend: a) les contributions d'exploitation actuelles (A2310.0450) qui expireront 3 ans après l'entrée en vigueur de la LTM, b) les aides financières fédérales versées au titre des commandes cantonales (notamment les contributions au voies métriques A2310.0451) et c) les nouveaux financements de départ pour encourager de nouvelles offres.

¹⁰⁹ La suppression progressive des subventions d'encouragement concerne essentiellement le TC. Ainsi, la somme dont serait grevé le FSCR devrait passer de 12 millions de francs en 2016 à moins de 6 millions

Augmentations

Département	Description succincte	Nombre de postes
DETEC	STUR / PLUR	1 équiv. temps plein

Les nouvelles dispositions qui font l'objet du présent projet transfèrent aussi de nouvelles tâches à la CACF, ce qui entraînera probablement pour cette dernière un surcroît de dépenses aussi bien en ce qui concerne les procédures d'action que la surveillance effectuée d'office.

3.2 **Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne**

Les cantons sont également intéressés à ce que le transport ferroviaire de marchandises sur tout le territoire soit performant. Le présent projet permet donc d'aborder et de régler les interfaces suivantes avec les cantons.

Les objectifs prévus posent pour principe une collaboration entre la Confédération et les cantons afin de garantir l'approvisionnement des régions. Conjointement avec les cantons concernés, la Confédération peut dès lors compenser les différences entre les espaces naturels (topographie, qualité de la desserte) par des commandes ciblées et des contributions d'exploitation et contribuer ainsi à une desserte adaptée de ces régions. Ce soutien à l'exploitation se fait sur la base des stratégies ou conceptions cantonales en matière de transport de marchandises. Il s'agit notamment de conserver, grâce à cet instrument, la participation de la Confédération à la commande d'offre de transport de marchandises sur les réseaux à voie métriques. La Confédération prévoyant une participation financière qui ne dépasse pas celle des cantons, il en résulte un certain surcoût pour les cantons.

En revanche, il est attendu des cantons qu'ils utilisent les conceptions en matière de transport de marchandises et les instruments d'aménagement du territoire pour contribuer activement à la coordination de la politique de transport de marchandises, ce qui peut se faire via les commandes des cantons décrites plus haut, auxquelles la Confédération participe financièrement.

Les nouveaux instruments que sont la STUR et les PLUR permettent de déterminer de manière obligatoire la répartition des capacités entre le trafic voyageurs longues distances, le transport régional de voyageurs, le transport de marchandises et d'autres types importants de transport (par ex. le chargement des automobiles). Un processus institutionnalisé de modification est par ailleurs défini pour la STUR et les PLUR. Les cantons sont doublement concernés: d'une part, parce qu'ils sont responsables de la planification du transport régional de voyageurs et qu'à ce titre, il leur incombe de demander la correction des planifications entraînant des modifications de la STUR et des PLUR, les cas litigieux ou peu clairs étant toutefois tranchés par le Conseil fédéral, et d'autre part parce qu'ils sont consultés lors de l'élaboration et de la modification de la STUR et des PLUR.

Afin d'assurer une coordination des capacités infrastructurelles et des installations dédiées au transport de marchandises à l'échelle de la Suisse, la Confédération introduit un nouvel instrument de planification: en vue du développement conjoint des installations importantes pour le transport de marchandises et le développement de l'infrastructure ferroviaire, une conception au sens de l'art. 13 LAT est établie. Elle fixe les priorités régionales en matière de développement des installations dédiées au transport de marchandises. Les cantons sont associés à l'élaboration des prévisions sous-jacentes et consultés lors de la planification. La conception donne corps à la planification des grandes installations, lesquelles sont également prises en compte dans le Plan sectoriel des transports et les plans directeurs des cantons.

3.3 Conséquences économiques

La stratégie globale de promotion du transport ferroviaire de marchandises sur tout le territoire soutient les intérêts de l'économie. La Confédération veille à ce que l'infrastructure dédiée au transport de marchandises soit performante, permette le développement du secteur suisse des chargeurs et vienne renforcer l'attrait international de la Suisse en tant que site industriel et de services. Les échanges de marchandises aux niveaux national et international bénéficient ainsi de conditions-cadre stables, ce qui permet au pays de mettre des capacités suffisantes à disposition des infrastructures dédiées au transport de marchandises et de se doter d'offres compétitives du fret ferroviaire. Au vu de l'augmentation des goulets d'étranglement sur la route, la présente stratégie globale de promotion du transport ferroviaire de marchandises sur tout le territoire est en mesure de contribuer à désengorger durablement les axes routiers, sachant que la route et le rail sont deux modes de transport complémentaires en matière d'approvisionnement de l'économie.

3.4 Conséquences sociales

Grâce aux buts nouvellement fixés, le présent projet va dans le sens d'une plus grande cohésion sociale du pays. Une offre performante et durable de transport ferroviaire de marchandises contribue en effet à un développement durable du transport de marchandises et à l'interaction efficace des modes de transport concourant à l'approvisionnement du pays, qui sont des éléments clés en la matière.

3.5 Conséquences environnementales

Les instruments de promotion définis pour le transport de marchandises sur tout le territoire et l'émergence d'une offre performante de fret ferroviaire vont permettre aux transports de marchandises écologiques et peu polluants de gagner des parts de marché. A l'horizon 2020, le transport routier de marchandises va certes être en mesure de réduire sensiblement ses émissions de polluants atmosphériques grâce à l'emploi de nouvelles technologies (Euro VI), mais, en fret ferroviaire, l'utilisation accrue des locomotives hybrides équipées de filtres à particules va également permettre une réduction sensible des émissions lors des manœuvres. Au total, et compte tenu de ces évolutions techniques, les émissions d'oxydes d'azote et de particules dues au transport routier de marchandises vont respectivement reculer de plus de

55 et 70 % (par rapport aux prestations de transport). Mais comme d'ici-là, le rail aura également réduit ses émissions de polluants atmosphériques, le rapport route/rail s'amenuisera pour ce qui est des émissions d'oxydes d'azote (avec des émissions 5 à 6 fois moindres pour le rail) mais sera ramené à un facteur d'environ deux pour ce qui est des émissions de particules issues des moteurs à combustion.

Les avantages du transport ferroviaire de marchandises demeurent plus ou moins inchangés sur le plan des émissions de gaz à effet de serre (notamment de CO₂). Si la part du transport ferroviaire de marchandises peut être maintenue, voire augmentée, grâce aux instruments de promotion adoptés, il s'ensuivra pour la Suisse une diminution des émissions de gaz à effet de serre supérieure à 0,5 million de tonnes de CO₂ par an.

4 Relation avec le programme de la législature et les stratégies nationales du Conseil fédéral

4.1 Relation avec le programme de la législature

Le projet a été annoncé dans le message du 25 janvier 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015¹¹⁰.

4.2 Relation avec les stratégies nationales du Conseil fédéral

Le renforcement de l'attrait du transport ferroviaire de marchandises est une des mesures actuellement prises par la Confédération afin d'assurer un développement territorial durable dans le cadre de la «Stratégie pour le développement durable 2012 à 2015» du Conseil fédéral¹¹¹.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité et légalité

Le présent projet concerne en premier lieu la refonte de la LTM et l'intégration de la LVR dans cette loi. La LTM peut s'appuyer sur la disposition relative à une prise en compte raisonnable du transport de marchandises qui sera intégrée dans la Constitution le 1^{er} janvier 2016 grâce au nouvel art. 81a accepté par le peuple dans le cadre du projet FAIF.

Les modifications envisagées au niveau de la LUMin, de la LCR, de la LCdF et de la LCFF se fondent sur les dispositions constitutionnelles citées en préambule de chaque loi.

¹¹⁰ FF 2012 349, ici 483

¹¹¹ Cf. Stratégie du Conseil fédéral pour le développement durable 2012 à 2015, p. 30.

5.2 **Compatibilité avec les obligations internationales**

Les mesures proposées dans le cadre du présent projet sont en accord avec les engagements internationaux pris par la Suisse, et notamment avec l'ATT¹¹². L'art. 35 de cet accord autorise la Suisse à prendre des mesures financières de soutien permettant de promouvoir le transport ferroviaire de marchandises. Les instruments de promotion financière décrits ici sont organisés de manière non discriminatoire et n'occasionnent aucune distorsion disproportionnée de la concurrence.

Les instruments prévus en ce qui concerne la répartition des capacités disponibles en termes d'infrastructure ferroviaire sont eux aussi conformes à l'ATT. Le règlement (UE) n° 913/2010¹¹³ prévoit que les capacités nécessaires soient réservées au niveau des sillons internationaux. Cette garantie de capacités étant, au travers du présent projet, mise en application par les PLUR, la partie suisse crée les conditions nécessaires à la reprise dudit règlement.

5.3 **Forme de l'acte à adopter**

Pour que la présente stratégie globale de promotion du transport ferroviaire de marchandises sur tout le territoire déploie tous ses effets, il faut que les principes et buts qu'elle définit et les mesures qu'elle préconise soient inscrits dans des dispositions fixant des règles de droit. Or, conformément à l'art. 164, al. 1, Cst.¹¹⁴, les dispositions importantes fixant des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. A travers cette stratégie globale, il est en outre procédé à une refonte de la LTM et à d'autres modifications de lois. Les dispositions relatives aux voies de raccordement, qui faisaient jusqu'ici l'objet d'une loi séparée, sont par ailleurs intégrées à la nouvelle loi. Cette dernière réunira ainsi toutes les dispositions traitant du même domaine. La loi est sujette au référendum.

L'arrêté fédéral relatif au crédit-cadre pour les contributions d'investissements destinées au transport ferroviaire de marchandises de 2016 à 2019 n'étant pas de portée législative, il n'est pas sujet au référendum.

5.4 **Frein aux dépenses**

Le frein aux dépenses a pour objectif de discipliner la Confédération pour ce qui est de sa politique de dépenses. A compter d'un certain montant, l'Assemblée fédérale est ainsi tenue de voter les dépenses à la majorité qualifiée. Aux termes de l'art. 159, al. 3, let. b, Cst.¹¹⁵, les dispositions sur les subventions ainsi que les crédits d'engagement et plafonds de dépenses impliquant de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs doivent être adoptés par la majorité des membres de chacune des deux Chambres.

¹¹² RS **0.740.72**

¹¹³ Règlement (UE) no 913/2010 du Parlement européen et du Conseil du 22 septembre 2010 relatif au réseau ferroviaire européen pour un fret compétitif, JO L 276 du 20.10.2010, p. 22.

¹¹⁴ RS **101**

¹¹⁵ RS **101**

Certaines dispositions sur les subventions contenues dans la Section 2 de la nouvelle LTM poursuivent l'encouragement déjà mis en place et n'entraînent par conséquent pas de nouvelles dépenses. Il s'agit notamment des dispositions de l'art. 9, al. 1, concernant la participation de la Confédération aux commandes des cantons. Les dispositions de l'al. 2 du même article (subventionnement de nouvelles offres) et celles de l'art. 10 (encouragement d'innovations techniques) sont par contre nouvelles. L'art. 8, al. 2, LTM crée une autre possibilité d'étendre l'encouragement: les projets revêtant une importance nationale peuvent bénéficier de contributions à fonds perdu jusqu'à concurrence de 80 % des coûts imputables. Etant donné que la réglementation actuelle permet des contributions à fonds perdu jusqu'à concurrence maximale de 60 % des coûts et que les coûts globaux de certains grands projets peuvent dépasser 100 millions de francs, cette disposition est assujettie au frein aux dépenses, de même que les art. 9, al. 2, et 10 LTM.

Le crédit-cadre demandé pour les années 2016 à 2019 constitue une forme particulière de crédit d'engagement. Il induira de nouvelles dépenses de plus de 2 millions de francs au cours des années en question. Par conséquent, l'art. 1, al. 1, de l'arrêté fédéral relatif au crédit-cadre pour les contributions d'investissements destinées au transport ferroviaire de marchandises de 2016 à 2019 est également assujetti au frein aux dépenses.

5.5 Conformité à la loi sur les subventions

Les moyens financiers utilisés pour promouvoir le transport ferroviaire de marchandises sur tout le territoire constituent des subventions. Ils sont dès lors soumis aux dispositions de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions¹¹⁶.

Importance des subventions pour l'atteinte des objectifs fixés

Le présent projet vise à mieux orienter d'après les objectifs l'encouragement du transport de marchandises sur tout le territoire, dont la forme actuelle est le fruit de l'évolution historique. La Confédération veillera en premier lieu à créer des conditions-cadre appropriées et soutiendra la réalisation d'infrastructures adéquates; cela étant, elle s'attend à ce que le transport ferroviaire de marchandises soit autofinancé en principe. Par des encouragements ponctuels dépassant ce cadre, la Confédération entend promouvoir les fonctions du transport ferroviaire de marchandises (cf. ch. 1.2.1.4), l'accent étant mis sur l'adéquation des infrastructures et la réduction simultanée des indemnités d'exploitation.

Pilotage matériel et financier

L'encouragement à la réalisation d'ITTC et de voies de raccordement se fera sur la base de critères objectifs, plus précisément sur une conception élaborée par le Conseil fédéral. Le Parlement gèrera les fonds disponibles par un crédit-cadre et se prononcera sur les crédits annuels dans le cadre de l'approbation du budget. Toutes les dispositions sur les subventions sont formulées de manière potestative et laissent ainsi à la Confédération la marge de manœuvre nécessaire en matière de politique financière.

¹¹⁶ RS 616.1

Procédure d'octroi de contributions

L'harmonisation de l'encouragement des ITTC et des voies de raccordement simplifie les procédures administratives et rend l'octroi des contributions plus transparent. La renonciation à l'octroi de prêts remboursable constitue également un allègement sur le plan administratif.

Limitation dans le temps

L'art. 9 (contributions d'exploitation) sera valable jusqu'à la fin de 2027, le but étant d'empêcher que le financement s'institutionnalise indépendamment de l'évolution des besoins. L'encouragement financier de nouvelles offres isolées (art. 9, al. 2) est limité à trois ans, également afin d'empêcher que ces offres bénéficient d'un soutien permanent.

Liste des abréviations

ATT	Accord entre la Communauté européenne et la Confédération suisse sur le transport de marchandises et de voyageurs par rail et par route
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Allemagne)
CACF	Commission d'arbitrage dans le domaine des chemins de fer
CM	Caisse mobile
CP	Convention sur les prestations
CR	Chaussée roulante
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
EVP	Equivalent vingt pieds, unité standard internationale pour les conteneurs
FAIF	Arrêté fédéral portant règlement du financement et de l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire
FIF	Fonds d'infrastructure ferroviaire
Fonds FTP	Fonds pour les grands projets ferroviaires
FSCR	Financement spécial pour la circulation routière
FTP	Arrêté fédéral relatif à la réalisation et au financement des projets d'infrastructure des transports publics
ITTC	Installations de transbordement dédiées au transport combiné
LAT	Loi sur l'aménagement du territoire
LCdF	Loi sur les chemins de fer
LCFF	Loi sur les Chemins de fer fédéraux
LCR	Loi sur la circulation routière
LFIF	Loi fédérale sur le fonds d'infrastructure ferroviaire
LRPL	Loi concernant une redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations
LTM	Loi sur le transport de marchandises
LTTM	Loi sur le transfert du trafic marchandises
LUMin	Loi fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles à affectation obligatoire et de la redevance autoroutière
LVR	Loi fédérale sur les voies de raccordement ferroviaires
OFROU	Office fédéral des routes
OFT	Office fédéral des transports
OPTMa	Ordonnance sur la promotion du transport ferroviaire de marchandises
PLUR	Plan d'utilisation du réseau
PRODES	Programme de développement stratégique de l'infrastructure ferroviaire
RPLP	Redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations
STUR	Stratégie d'utilisation du réseau

SVI	Association suisse des ingénieurs en transports
TC	Transport combiné
TCNA	Transport combiné non accompagné
t-km	Tonne-kilomètre (prestation de transport)
TWC	Transport par wagons complets
TWCI	Transport par wagons complets isolés
VML	Véhicules moteurs lourds

Glossaire

Accès au réseau	Utilisation de l'infrastructure d'une autre entreprise ferroviaire par une entreprise de transport ferroviaire; l'accès au réseau (également appelé «Open Access») garantit un accès non discriminatoire aux installations infrastructurelles constituant un monopole naturel – dans le cas présent le réseau ferré – grâce à des conditions-cadre adaptées fixées par l'Etat.
Bimodal	Servant à deux modes de transport.
Cabotage	Prestation de services de transport au sein d'un pays (transport intérieur) par une entreprise de transport étrangère.
Caisse mobile, conteneur universel	Réceptacle de transport employé dans le TC; similaire aux conteneurs, il n'est toutefois pas empilable.
Cargo Domicile	Nom de produit d'une offre de transport de détail, fondé en 1981 en tant que partie d'exploitation des CFF, aujourd'hui SA autonome spécialisée dans le transport de détail sur la route et sur le rail.
Co-modalité	Utilisation optimisée des différents modes de transport, que ce soit en combinaison des uns et des autres ou non.
Conteneur	Contenant de grande capacité, la plupart du temps normé et empilable, servant au stockage et au transport de marchandises.
Contribution à fonds perdus	Contribution d'investissement non remboursable versée par les pouvoirs publics.
Débord	Transfert de marchandises sur le rail sans équipement de transfert particulier tel qu'une grue ou une installation de transbordement horizontal; fait partie, contrairement aux voies de raccordement ou aux terminaux, de l'infrastructure ferroviaire accessible au public.
Gare de triage	Gare permettant la constitution (l'assemblage) des trains du trafic par wagon isolé; les wagons de marchandises expédiés en TWCI doivent être assemblés pour constituer des trains entiers qui seront ensuite décomposés pour la distribution finale; les wagons chargés sont en règle générale triés plusieurs fois, à savoir aux gares de départ et de destination, mais aussi pendant le trajet au sein des gares de triage.
Gare team	Gare régionale en matière de transport ferroviaire de marchandises ou centre régional de production en matière de TWCI à partir de laquelle / duquel un transport s'effectue à destination des voies de raccordement.
Graphique du réseau	Représentation schématique d'un horaire cadencé sur le modèle d'une heure type; chaque cadencement d'une

	<p>paire de trains en circulation apparaît sous la forme d'un trait reliant les gares-nœuds utilisées avec indication de l'horaire d'arrivée et de départ.</p>
Hauteur aux angles	<p>Élément lié au profil d'espace libre d'un tunnel ferroviaire et indiquant la hauteur maximale autorisée pour les réceptacles de TC utilisés pour des transports franchissant un tunnel.</p>
Horaire cadencé	<p>Horaire au sein duquel les sillons sont prévus de manière régulière selon des intervalles se répétant par périodes; le nombre des départs durant une période donnée est appelé fréquence de cadencement.</p>
Horaire systématisé	<p>Horaire cadencé, également valable pour le transport de marchandises.</p>
Installation de transbordement dédiée au transport combiné (terminal, installation de transbordement)	<p>Installation fixe servant à transborder les réceptacles (conteneurs, semi-remorques, conteneurs universels ou camions) d'un mode de transport à un autre.</p>
Installations de l'infrastructure ferroviaire générale destinées au transport de marchandises	<p>Gares de triages, installations de triage, installations de débord, faisceaux de réception.</p>
Mode de transport	<p>Moyen ou système de transport (rail, route, voie fluviale, voie aérienne etc.).</p>
Nœud	<p>Gare comportant au moins deux lignes coordonnées servant au transport des voyageurs.</p>
Plan du réseau	<p>Représentation schématique d'un système de lignes et de nœuds au sein d'une zone donnée; contrairement au graphique du réseau, le plan du réseau n'est pas tenu de mentionner l'horaire.</p>
Prestation de transport	<p>Quantité transportée multipliée par le trajet effectué (en matière de transport de marchandises: tonnes transportées multipliées par la distance parcourue).</p>
Prix du sillon	<p>Prix à payer pour l'utilisation d'une infrastructure ferroviaire.</p>
Production juste-à-temps	<p>Stratégie de production visant à créer des flux permanents de marchandises et d'informations tout au long de la chaîne de livraison et à traiter plus rapidement les ordres et les flux de livraison; forme de production reposant sur une appréhension interorganisationnelle des processus également appelée «production synchrone».</p>
Reach stacker	<p>Grue mobile employée en TC pour l'empilement et le transbordement de conteneurs, de conteneurs universels et de semi-remorques.</p>

Répartition modale (ou split modal)	Ventilation des volumes transportés (tonnes) ou des prestations de transport (tonnes-kilomètre) entre les différents modes de transport.
Semi-remorque	Remorque utilisée en matière de transport routier et faisant reposer une partie de la charge sur les essieux d'un véhicule tracteur; est pourvue d'un dispositif spécifique permettant l'emploi de grues dans le cadre du TC.
Sillon	Autorisation d'utiliser un tronçon spécifique du réseau ferroviaire à des heures fixées et avec un train défini (longueur, poids, profil, vitesse de circulation); élément similaire à la notion de «slot» employée en navigation aérienne.
Sillons système	Sillons au sein d'un horaire cadencé apparaissant à l'identique toutes les heures ou toutes les deux heures et n'étant donc pas attribués de manière individuelle à un train particulier.
Swiss Split	Nom de produit de l'offre des chemins de fer suisses en matière de distribution fine des réceptacles internationaux relevant du TC dans le cadre du trafic par wagon complets isolés.
Terminal	Cf. Installation de transbordement dédiée au TC
Espace naturel	Unité géographique de territoire caractérisée par des paramètres géographiques tels que le climat, le relief, les cours d'eau, les sols, les spécificités géologiques et biologiques; le terme de paysage, très proche dans son acception géographique, est parfois utilisé dans un sens identique, mais aussi parfois pour introduire une notion différente dans la mesure où le terme «espace naturel» fait référence aux seuls éléments naturels de chaque espace territorial là où la notion de «paysage» va plus loin en englobant des éléments tels que l'utilisation des sols.
Traction	Force tractrice; dans le domaine ferroviaire, cette force provient des locomotives.
Trafic de transit des marchandises	Transport de marchandises à travers la Suisse pour lequel les points de départ et de destination sont situés hors du territoire national.
Transport par wagons complets isolés	Forme de production dans le cadre de laquelle des wagons isolés ou des groupes de wagons sont assemblés au niveau régional au sein de différentes voies de raccordement ou installations de débord privées afin de constituer des trains entiers et sont acheminés vers des gares de triage où de nouveaux trains sont constitués en fonction de la région de destination.
Transbordement horizontal	Transbordement de marchandises (en TC) entre la route et le rail sans recours à des moyens de levage.

Transbordement vertical	Transbordement d'un réceptacle de transport (en TC) au moyen d'un appareil de levage.
Transport combiné	Transport ferroviaire de conteneurs, de camions accompagnés ou non accompagnés, de trains routiers, de véhicules tracteurs, de remorques, de semi-remorques et de structures amovibles (caisses mobiles), le transbordement entre le mode de transport routier ou fluvial (navigation sur le Rhin) et le mode de transport ferroviaire ou entre deux modes de transport ferroviaires se faisant sans changement de réceptacle de transport et étant facilité par des ouvrages, des installations et des équipements spéciaux.
Transport intérieur de marchandises	Transport au sein du pays et ne franchissant pas les frontières.
Transport transalpin de marchandises	Transport de marchandises franchissant la principale ligne de crêtes de la chaîne des Alpes.
Transport systématisé de marchandises	Transport de marchandises effectué dans le cadre des sillons système.
Trimodal	Utilisant trois modes de transport (route, rail, voie fluviale).
Voie de raccordement	Raccordement d'un terrain ou d'un bâtiment, ne faisant lui-même pas partie de l'infrastructure ferroviaire, par l'intermédiaire de voies ferroviaires dévolues au transport de marchandises; éléments se trouvant en règle générale entre des mains privées.
Voie métrique	Infrastructure ferroviaire présentant un écartement d'un mètre (aussi appelée «voie étroite»); en Suisse, les plus importants réseaux à voie étroite sont ceux des Chemins de fers rhétiques et du Matterhorn Gotthard Bahn.
Voie normale	Infrastructure ferroviaire présentant un écartement de 1435 millimètres, lequel constitue l'écartement normal en Suisse et dans les pays avoisinants; il existe également en Suisse des réseaux à voie étroite (voie métrique), mais ceux-ci sont minoritaires.
Volume transporté	Quantités transportées (tonnes expédiées en matière de transport de marchandises).

