

00.000

**Révision totale de la loi sur le transport de marchandises:  
stratégie globale de promotion du transport ferroviaire de  
marchandises sur tout le territoire**

**Rapport explicatif destiné à la procédure de consultation**

du 16 avril 2013

---

---

## **Condensé**

*Par le biais de la motion 10.3881 «Avenir du transport ferroviaire de marchandises sur tout le territoire», 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 à mettre en consultation pose les objectifs assignés au transport ferroviaire de marchandises sur tout le territoire, prévoit un éventail de mesures visant à la réalisation de ces objectifs et envisage l'aménagement et le financement futurs de l'infrastructure dédiée au transport de marchandises.*

### **Situation initiale**

*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 un message portant sur 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 englobe aussi bien les transports de marchandises intérieurs qu'à l'importation et à l'exportation (ci-après import-export). 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 aides financières en place (contributions d'exploitation et d'investissement et solutions de remboursement) doivent par conséquent être réévaluées.*

*En Suisse, le transport ferroviaire de marchandises est très important tant pour l'approvisionnement du pays que pour les échanges avec l'étranger. De nos jours, un quart des prestations de transport des marchandises, en trafic intérieur comme en import-export, est acheminé par le rail.*

### **Contenu du projet**

*Le présent projet à mettre en consultation présente une stratégie globale de promotion du transport ferroviaire de marchandises sur tout le territoire.*

#### Principes et objectifs

*La première étape de la stratégie globale a consisté à définir les principes et objectifs applicables au transport ferroviaire 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 ancrés dans la loi:*

- *La Confédération crée les conditions d'un développement durable du transport de marchandises et d'une interaction efficace des différents modes de transport concourant à l'approvisionnement en marchandises.*

- 
- Elle définit des conditions-cadre propices à la construction et à l'exploitation d'installations adaptées au transport de marchandises, telles que des voies de raccordement et des installations de transbordement.
  - 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 doivent être viables financièrement. Il ne peut être dérogé à ce principe que si les cantons et la Confédération souhaitent assurer conjointement des offres qui ne couvrent pas leurs coûts, l'initiative de telles commandes revenant alors aux cantons. La Confédération peut en outre encourager temporairement, via un financement de départ, la mise en place de nouvelles offres qui ne sont pas immédiatement rentables.

Dans le souci de disposer d'instruments souples qui garantissent un approvisionnement approprié, le présent projet renonce explicitement à tout mandat de transfert.

### Mesures

Pour se conformer aux principes et aux objectifs fixés, il convient d'adapter, de compléter ou, lorsque cela fait sens, de confirmer les instruments et les moyens existants et permettant de promouvoir le transport ferroviaire de marchandises:

- Les conditions-cadre applicables à la route, notamment 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 que sont «le projet d'utilisation du réseau» et «les plans d'utilisation du réseau», la Confédération veille, lors de la planification et de l'utilisation, à une répartition judicieuse des capacités disponibles en matière d'infrastructure ferroviaire entre les différents groupes d'utilisateurs.
- Elle veille à la mise à disposition de gares de triage, d'installations de transbordement rail/route et de voies de raccordement aux points de desserte. Elle conduit pour ce faire un processus institutionnalisé de planification.
- L'aide financière aux installations de transbordement pour le transport combiné et aux voies de raccordement privées est harmonisée et prend la forme de contributions à fonds perdus. L'évaluation des projets et la détermination des contributions d'investissement se font à l'aune de critères analogues. A cet effet, une conception visant à développer conjointement les installations importantes du transport de marchandises et l'infrastructure ferroviaire s'élabore en concertation avec les cantons et en tenant compte des besoins de la branche.
- 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 aidées par la Confédération 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).*
  - *La Confédération peut, conjointement avec les cantons concernés, compenser les différences territoriales par des contributions d'exploitation. Ce faisant, elle garantit un approvisionnement adapté dans ces territoires. Cet instrument devrait notamment permettre de conserver les contributions d'exploitation actuellement versées aux chemins de fer à voie métrique des régions de montagne.*
  - *Sous la forme de financements de départ, la Confédération peut accorder aux nouvelles offres de transport ferroviaire de marchandises sur tout le territoire des contributions d'exploitation limitées dans le temps.*

*Les contributions d'exploitation actuellement octroyées au trafic par wagons complets isolés et au transport combiné non transalpin seront supprimées à l'issue d'une phase transitoire. Les moyens ainsi dégagés permettront en partie de financer les nouveaux instruments, les commandes conjointes avec les cantons et les contributions temporaires à la réduction des coûts. Le présent projet permet de réaliser les économies demandées par le Programme de consolidation et de réexamen des tâches 2014 (CRT 2014) dans le domaine du transport de marchandises sur tout le territoire.*

### **Urgence**

*Le transport intérieur de marchandises, et plus particulièrement le trafic par wagons complets isolés (TWCI) exploité par CFF Cargo SA, qui est de loin le principal prestataire de transport ferroviaire de marchandises sur tout le territoire, accuse des déficits chroniques. CFF Cargo SA a multiplié les réorganisations afin de tenter de redresser la situation. Une nouvelle série de points de desserte peu fréquentés du TWCI a ainsi été fermée fin 2012. La motion 10.3881 entend notamment empêcher CFF Cargo SA de se retirer insidieusement de ces activités. Les acteurs du fret ferroviaire ont impérieusement besoin de conditions-cadre stables et de visibilité quant aux mesures de soutien ciblées.*

### **Adaptations légales**

*Les objectifs et les instruments de soutien financier seront inscrits dans la loi sur le transport de marchandises à l'occasion de sa refonte. Les instruments de soutien financier destinés au transport de marchandises sur tout le territoire seront ainsi réunis dans une seule et même loi, ce qui facilitera l'application de conditions et de critères harmonisés. A cette fin, la loi fédérale sur les voies de raccordement sera intégrée à la loi sur le transport de marchandises. La loi sur les chemins de fer (LCdF) sera adaptée afin de garantir les capacités requises. Les tâches incombant aux CFF pour ce qui est du transport de marchandises seront adaptées dans la LCFF. Des adaptations minimales seront en outre apportées à la loi sur la circulation routière et à la loi fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire. La refonte sera par ailleurs mise à profit pour simplifier et concentrer les dispositions de procédure relatives à l'autorisation des*

---

*installations dédiées au transport de marchandises, ce qui permettra de regrouper des dispositions aujourd'hui dispersées entre plusieurs actes normatifs (loi sur les voies de raccordement, LCdF, loi sur le transport de marchandises).*

## Table des matières

<b>Condensé</b>	<b>2</b>
<b>1 Grandes lignes du projet</b>	<b>11</b>
1.1 Situation initiale	11
1.1.1 Une stratégie globale basée sur les défis en matière de transport ferroviaire de marchandises sur tout le territoire	11
1.1.1.1 Importance du transport ferroviaire de marchandises	11
1.1.1.2 Genèse de la motion 10.3881 «Avenir du transport ferroviaire de marchandises sur tout le territoire»	12
1.1.2 Le marché du transport de marchandises en Suisse	12
1.1.2.1 Termes et définitions	12
1.1.2.2 Evolution du marché du transport de marchandises en Suisse	13
1.1.2.3 Conditions cadre pour le trafic marchandises	15
1.1.2.4 Le marché du transport de marchandises aujourd'hui	20
1.1.2.5 Prévisions de marché pour le trafic marchandises	28
1.1.3 Les formes de production dans le secteur suisse du transport ferroviaire de marchandises et les défis qui s'annoncent	30
1.1.3.1 Système du trafic par wagons complets isolés	33
1.1.3.2 Transport combiné	38
1.1.3.3 Les chemins de fer à voie métrique	42
1.1.4 Les capacités infrastructurelles nécessaires au transport ferroviaire de marchandises	44
1.1.5 Processus de planification des installations dédiées au transport de marchandises	45
1.1.6 Les instruments de soutien actuellement à la disposition des pouvoirs publics	46
1.1.6.1 Aperçu des moyens financiers	46
1.1.6.2 Des aides financières sous forme de contributions d'investissement	49
1.1.6.3 Des indemnisations sous forme de contributions d'exploitation	50
1.1.6.4 Interdépendances avec la politique de transfert	51
1.2 La stratégie globale de promotion du transport ferroviaire de marchandises sur tout le territoire	51
1.2.1 Les principes de la stratégie globale	51
1.2.1.1 Des objectifs à titre de base de la promotion	51
1.2.1.2 Priorités de la promotion et contribution de l'économie	52
1.2.1.3 Interaction des modes de transport	52
1.2.2 Aperçu de la stratégie globale	57
1.2.2.1 Principes et objectifs	57
1.2.2.2 Objectifs rejetés	58
1.2.2.3 Instruments de promotion du transport ferroviaire de marchandises	59
1.2.3 Architecture des nouveaux instruments	61
1.2.3.1 Projet d'utilisation du réseau sur le long terme (PRUR)	61
1.2.3.2 Plan d'utilisation du réseau (PLUR)	63

1.2.3.3	Processus de planification du transport ferroviaire de marchandises et conception concernant les installations idoines	66
1.2.3.4	Aide financière aux installations de transbordement du transport combiné et aux voies de raccordement privées	68
1.2.3.5	Promotion des innovations techniques	69
1.2.3.6	Remboursement de la RPLP pour les trajets amont et aval du transport combiné	70
1.2.3.7	Contributions d'exploitation aux offres de transport de marchandises	70
1.2.3.8	Devenir de CFF Cargo en tant que principal prestataire de transport ferroviaire de marchandises en Suisse	72
1.2.3.9	Simplification des dispositions régissant la construction, l'exploitation et la surveillance des voies de raccordement et des installations de transbordement	72
1.3	Motivation et évaluation de la solution proposée	73
1.3.1	Principes et objectifs	73
1.3.2	La sélection des instruments de promotion du transport ferroviaire de marchandises sur tout le territoire	74
1.3.3	Instruments rejetés	76
1.3.4	Motivation des nouveaux instruments	76
1.3.4.1	Projet d'utilisation du réseau sur le long terme et plan d'utilisation du réseau	76
1.3.4.2	Processus de planification du transport ferroviaire de marchandises et conception concernant les installations idoines	78
1.3.4.3	Promotion financière des installations de transbordement du transport combiné et des voies de raccordements privées	79
1.3.4.4	Innovations	80
1.3.4.5	Remboursement de la RPLP sur les trajets amont et aval du transport combiné	81
1.3.4.6	Contributions d'exploitation aux offres de transport de marchandises	82
1.3.4.7	Devenir de CFF Cargo en tant que principal prestataire de transport ferroviaire de marchandises sur tout le territoire	84
1.3.4.8	Simplification des dispositions régissant la construction, l'exploitation et la surveillance des voies de raccordement et des installations de transbordement	85
1.4	Harmonisation des tâches et des finances	86
1.5	Comparaison juridique avec le droit européen	86
1.6	Mise en œuvre	87
1.7	Traitement des interventions parlementaires	87
<b>2</b>	<b>Commentaires sur les divers articles</b>	<b>87</b>
2.1	Contexte du projet	87
2.2	Loi sur le transport de marchandises (refonte)	91
2.3	Loi fédérale sur les voies de raccordement ferroviaires	99
2.4	Loi fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et de la redevance autoroutière	100

2.5 Loi sur la circulation routière	100
2.6 Loi sur les chemins de fer	100
2.7 Loi sur les Chemins de fer fédéraux	102
<b>3 Conséquences</b>	<b>102</b>
3.1 Conséquences pour la Confédération	102
3.1.1 Conséquences financières	102
3.1.2 Conséquences sur le personnel	104
3.2 Effets sur les cantons, les communes, les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne	104
3.3 Conséquences pour l'économie	105
3.4 Répercussions sur la société	105
3.5 Répercussions sur l'environnement	106
<b>4 Lien avec le programme de la législature et les stratégies nationales du Conseil fédéral</b>	<b>106</b>
4.1 Lien avec programme de la législature	106
4.2 Lien avec les stratégies nationales du Conseil fédéral	106
<b>5 Aspects juridiques</b>	<b>107</b>
5.1 Constitutionnalité et conformité aux lois	107
5.2 Compatibilité avec les engagements internationaux de la Suisse	107
5.3 Forme de l'acte à adopter	107
5.4 Assujettissement au frein aux dépenses	108
5.5 Respect des principes de la loi sur les subventions	108

## Répertoire des abréviations

AH	Année d'horaire
Bud	Budget
CACF	Commission d'arbitrage dans le domaine des chemins de fer
CFF	Chemins de fer fédéraux
ComCo	Commission de la concurrence
CP	Convention sur les prestations
Cpte	Comptes
CRT	Programme de consolidation et de réexamen des tâches 2014
Cst.	Constitution fédérale
CTT	Commission des transports et des télécommunications
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFF	Département fédéral des finances
ETF	Entreprise de transport ferroviaire
EVP	Equivalent vingt pieds, grandeur standard en matière de TC
FAIF	Message relatif à l'initiative populaire «Pour les transports publics» et sur le contre-projet direct (Arrêté fédéral portant règlement du financement et de l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire)
FF	Feuille fédérale
FInFer	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
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
LDIF	Loi fédérale sur le développement de l'infrastructure ferroviaire
LInFer	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
OFROU	Office fédéral des routes
OFS	Office fédéral de la statistique
OFT	Office fédéral des transports
OPTMa	Ordonnance sur la promotion du transport ferroviaire de marchandises
OVR	Ordonnance sur les voies de raccordement
PF	Plan financier
PLUR	Plan d'utilisation du réseau
PRODES	Programme de développement stratégique de l'infrastructure ferroviaire
PRUR	Projet d'utilisation du réseau
RPL	Redevance sur le trafic des poids lourds
RPLP	Redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations
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
ZEB	Futur développement de l'infrastructure ferroviaire

# Rapport explicatif destiné à la procédure de consultation

## **1 Grandes lignes du projet**

### **1.1 Situation initiale**

#### **1.1.1 Une stratégie globale basée sur les défis en matière de transport ferroviaire de marchandises sur tout le territoire**

##### **1.1.1.1 Importance du transport ferroviaire de marchandises**

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. Dans cette optique, le transport ferroviaire de marchandises est primordial tant pour l'approvisionnement du pays que pour les échanges avec l'étranger. De nos jours, un quart des prestations de transport des marchandises, en trafic intérieur comme en import-export, est acheminé par le rail.

Le rôle du transport ferroviaire de marchandises sur tout le territoire au sein de la politique des transports demeure un sujet assez peu défini dans le droit suisse. La priorité va plutôt au transfert du trafic marchandises à travers les Alpes de la route au rail, qui est un des principaux objectifs de la politique suisse des transports. L'acceptation de l'article sur la protection des Alpes (art. 84 de la Constitution fédérale<sup>1</sup>) et de la législation en découlant (cf. loi sur le transfert du trafic marchandises, LTTM<sup>2</sup>) a permis d'arrêter des objectifs concrets en la matière, sur lesquels la Confédération a ensuite axé ses instruments.

La situation du trafic intérieur est à distinguer de celle du transport de marchandises import-export. S'agissant du transport ferroviaire de marchandises sur tout le territoire, la législation suisse actuelle ne fixe aucun objectif explicite (de report modal). Pour autant, le Conseil fédéral s'est toujours employé à promouvoir le transport ferroviaire de marchandises dans tout le pays. Les montants investis dans les gares de triage, dans les installations de transbordement dédiées au transport combiné (TC) et dans les voies de raccordement et installations de débord privées, de même que les contributions d'exploitation versées aux chemins de fer à voie métrique, au transport combiné et au trafic par wagons complets isolés (TWCI) constituent aujourd'hui une base importante pour le transport ferroviaire de marchandises sur tout le territoire. Le délestage des routes, la préservation des infrastructures routières et la sécurité de l'approvisionnement dans les différentes régions sont, à côté des considérations environnementales, les principales raisons justifiant un large soutien de la part de la Confédération.

<sup>1</sup> RS 101

<sup>2</sup> RS 740.1

### **1.1.1.2 Genèse de la motion 10.3881 «Avenir du transport ferroviaire de marchandises sur tout le territoire»**

Les décisions prises en 2008 par le Parlement à propos du projet de législation concernant le trafic marchandises<sup>3</sup> 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 du fait de l'instauration de contributions d'exploitation pour le TWCI. Avec la motion 09.3964 Lombardi «Assurer l'avenir du fret ferroviaire», une intervention parlementaire a demandé que soient également encouragées, par des aides financières, les innovations et les 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 à l'avenir 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 acceptée en 2011 par le Conseil national.

Du fait de l'acceptation de la motion, le Conseil fédéral a été chargé de soumettre 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 financement. 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 exemple sous la forme d'une répartition modale route/rail à atteindre). Par ailleurs, le projet doit tracer des pistes afin de concilier service sur l'ensemble du territoire et rentabilité de l'exploitation.

## **1.1.2 Le marché du transport de marchandises en Suisse**

### **1.1.2.1 Termes et définitions**

Par l'expression «sur tout le territoire», le Conseil fédéral entend d'une part le 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) de marchandises import-export. Cette délimitation est nécessaire pour pouvoir distinguer les transports concernés par la motion de ceux qui relèvent du mandat de report modal en trafic transalpin, dans la mesure où ledit mandat prévoit des objectifs et des mesures d'encouragement spécifiques. Le mandat relatif à l'élaboration d'une stratégie globale englobe dès lors le trafic intérieur, le transport import-export et toutes les formes de production, soit le trafic par wagons complets (isolés) et le transport combiné.

Est considérée comme trafic par wagons complets isolés (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 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. Une fois à destination, les trains sont ensuite dégroupés et les wagons livrés aux clients via des services régionaux de desserte utilisant des voies de rac-

<sup>3</sup> N° d'objet 07.047

cordement. Un wagon isolé ou un groupe de wagons peut, en cours de processus, 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 eux considérés comme des trains complets (ou trains blocs) ou comme du trafic par trains complets.

Le transport combiné ou 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 conteneurs universels. 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 conteneurs universels jusqu'à la gare ou au port intérieur de départ et pour les récupérer au point de déchargement et les amener jusqu'à leur destinataire final. L'utilisation jointe du rail et de voies navigables intérieures en transport par conteneurs constitue également une forme de transport combiné (TC). Le chargement et le déchargement se font alors aux installations de transbordement, également appelées «terminaux», qui sont les interfaces à l'œuvre en transport combiné. En leur sein, les unités de chargement 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 de nouveau transbordées sur les poids lourds qui les transporteront jusqu'à leur destination finale.

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

### **1.1.2.2 Evolution du marché du transport de marchandises en Suisse**

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 volumineuses 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 LCdF<sup>4</sup>, 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 par conséquent 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 intégrée, c'est-à-dire sous la responsabilité de celui à qui appartenait l'infrastructure ferroviaire utilisée.

Longtemps, le chemin de fer a donc dominé le transport de marchandises, jusqu'au moment où, au XX<sup>e</sup> siècle, le développement 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<sup>e</sup> siècle que le transport routier de marchandises a exercé un ascendant croissant. 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

<sup>4</sup> Loi fédérale du 23 décembre 1872 concernant l'établissement et l'exploitation des chemins de fer sur le territoire de la Confédération suisse.

effet, là où le rail était soumis 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 2010 et la part grandissante de la route en la matière.

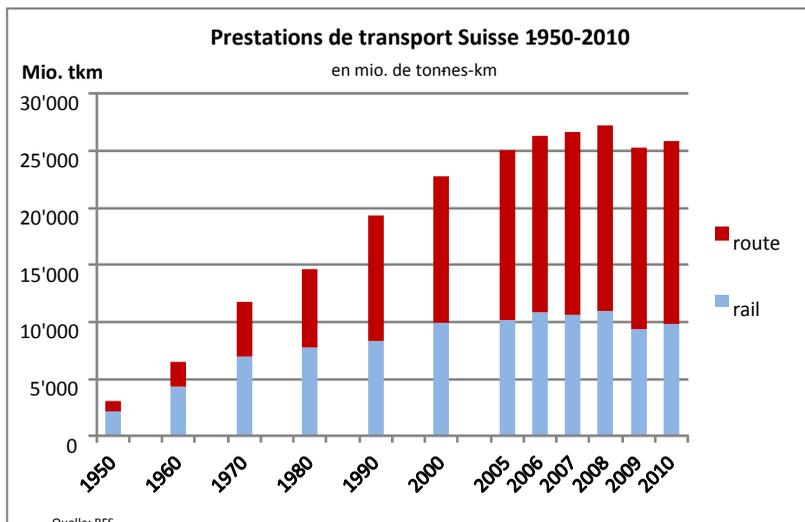
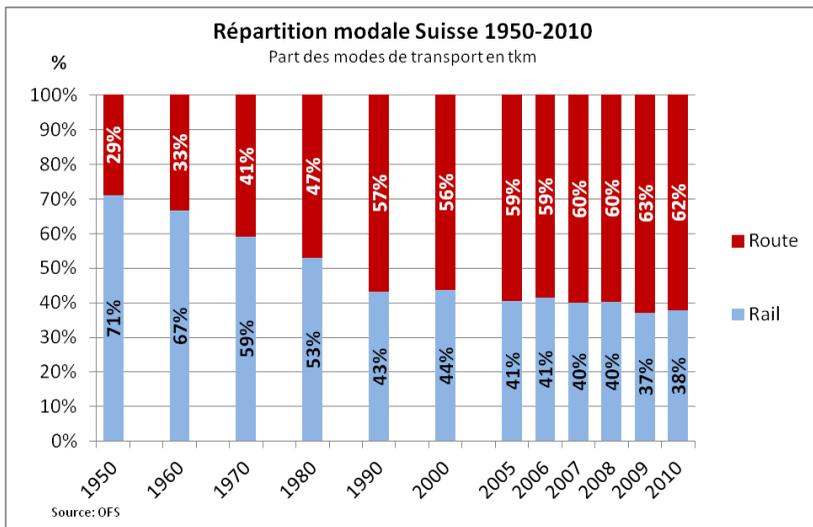


Illustration 1: Prestations de transport en t-km 1950 – 2010

L'illustration 2 montre l'évolution de la répartition modale; il en ressort que le trafic ferroviaire n'a rien perdu de son importance, même s'il a stagné ces dernières années.



*Illustration 2: Répartition modale 1960 – 2010*

### 1.1.2.3 Conditions cadre pour le trafic 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 («coordination des transports») 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 loi<sup>5</sup>. C'est avec la révision de la LCdF de 1957 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 exemple le trafic de détail).

Les bases juridiques prépondérantes pour le transport de marchandises en Suisse résident aujourd'hui dans la législation nationale ainsi 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 signé entre la Communauté européenne et la Confédération helvétique sur le transport de marchandises et de voyageurs par rail et par route (ci-après l'accord sur les transports terrestres, ATT<sup>6</sup>). Les instruments succinctement décrits ci-après déploient leurs effets aussi bien en transport de marchandises transalpin qu'en transport import-export.

<sup>5</sup> Par exemple, 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.

<sup>6</sup> RS 0.740.72

## Conditions cadre pour la route

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 début 2001, les véhicules motorisés 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 son report vers le rail. Les recettes tirées de la RPLP sont, entre autres, affectées à la construction de la nouvelle ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes (NLFA)<sup>7</sup>.

**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 tranquillité et la sécurité, mais elles ont aussi pour effet de favoriser le transport ferroviaire de marchandises. Ces deux interdictions ne s'appliquent pas au rail<sup>8</sup>.

**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 pour ce qui est de leur hauteur et de leur longueur notamment<sup>9</sup>.

**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 étrangers<sup>10</sup>.

**Prescriptions relatives au temps de travail, de conduite et de repos:** L'accord sur les transports terrestres 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 pour les véhicules ferroviaires de traction<sup>11</sup>.

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

<sup>7</sup> Voir les dispositions de la loi fédérale concernant une redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (loi relative à une redevance sur le trafic des poids lourds, LRPL), RS **641.81**, ainsi que les art. 37ss ATT.

<sup>8</sup> Voir l'art. 2, al. 2 de la loi fédérale sur la circulation routière (LCR), RS **741.01** ainsi que l'art. 15 ATT.

<sup>9</sup> Voir l'art. 9 LCR, RS **741.01**, ainsi que l'art. 7 ATT. Le poids maximal autorisé sur la route durant le trajet précédant et suivant le transport combiné est de 44 tonnes.

<sup>10</sup> Voir l'art. 14 ATT.

<sup>11</sup> Les prescriptions en matière de durée du travail, de la conduite et du repos se fondent sur l'art. 56 LCR, RS **741.01**.

modifier par le biais du présent projet. Dans ces domaines, les représentants de la branche ont en effet besoin de stabilité (afin de garantir la sécurité de planification). De plus, ces dispositions sont largement acceptées par la population.

### **Conditions cadre pour le chemin de fer**

**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 l'accès au réseau et 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'accord sur les transports terrestres signé entre la Communauté européenne et la Confédération suisse, était la condition préalable à l'introduction d'éléments de concurrence. Il était lui-même subordonné à un certain degré d'indépendance entre les divisions 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, toutes les entreprises de transport ferroviaire souhaitant bénéficier d'un libre accès au réseau 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 transport combiné, une mesure qui a permis de renforcer la concurrence entre les entreprises 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 de marchandises doit ainsi verser une redevance (prix du sillon) au gestionnaire de l'infrastructure qu'elle utilise. La LCdF stipule que le prix du sillon doit au moins couvrir les coûts marginaux<sup>12</sup>, c'est-à-dire ceux directement supportés par le gestionnaire de l'infrastructure du fait de la circulation d'un train sur un tronçon donné. 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'OFT pour chaque catégorie de tronçon. Le calcul de la redevance prend en compte les différents coûts liés au réseau, l'impact des véhicules sur l'environnement et la demande. 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<sup>er</sup> 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.

*Ordre des priorités:* La réforme des chemins de fer a également permis de régler la question de la hiérarchisation entre les trains de voyageurs et de marchandises pour

<sup>12</sup> Art. 9b de la loi fédérale sur les chemins de fer (LCdF), RS 742.101.

ce qui est de l'accès au réseau. Et 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 horaires<sup>13</sup>. Toutefois, la priorité souvent accordée lors de l'exploitation quotidienne, notamment en cas de perturbations, au trafic de voyageurs 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 (ETF), le niveau des prix et des coûts dans ces secteurs s'est retrouvé sous forte pression les premières années. De nombreux trafics 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 chemins de fer fédéraux (par exemple pour la période 2007-2010)<sup>14</sup> et de la Convention sur les prestations entre la Confédération suisse et la société anonyme des Chemins de fer fédéraux (CFF)<sup>15</sup>. Les pertes durables affichées par CFF Cargo SA démontrent l'échec de cette tentative. Par conséquent, il a été décidé que l'autofinancement primait sur la couverture de l'ensemble du territoire, les besoins des chargeurs devant désormais faire office de ligne de guidage pour le réseau de trafic par wagons complets (voir à ce sujet les objectifs stratégiques assignés aux CFF par le Conseil fédéral de 2011 à 2014)<sup>16</sup>.

**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 marchandises<sup>17</sup>. Ce projet mettait l'accent sur le report du

<sup>13</sup> Art. 9a LCdF, RS 742.101.

<sup>14</sup> <http://www.uvek.admin.ch/themen/00681/00988/00990/index.html?lang=fr>

<sup>15</sup> Voir par exemple la Convention sur les prestations entre la Confédération suisse et la société anonyme des Chemins de fer fédéraux (CFF) pour les années 2011–2012, FF 2011 3325

<sup>16</sup> <http://www.uvek.admin.ch/themen/00681/00988/00990/index.html?lang=fr>

<sup>17</sup> FF 2007 4147

trafic transalpin de marchandises de la route au rail. Il était également question d'adapter la législation en matière de transports et de voies de raccordement 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 puisqu'un article ajouté à la loi sur le transport de marchandises (art. 4 LTM<sup>18</sup>) permet désormais l'octroi de fonds fédéraux au transport intérieur de marchandises (importations et exportations comprises) et que deux plafonds de dépenses, l'un pour promouvoir le trafic ferroviaire de marchandises ne traversant pas les Alpes<sup>19</sup> et l'autre pour promouvoir le trafic de marchandises sur les lignes à voie étroite<sup>20</sup>, ont été décidés. Adoptés par le Parlement à l'automne 2008, ces compléments ont posé les bases nécessaires au soutien, comme cela était auparavant le cas, du transport combiné non transalpin et du transport de marchandises sur les chemins de fer à voie métrique, mais aussi, nouveauté du texte, du trafic par wagons complets isolés.

Entré en vigueur début 2010, l'article 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 LTM, la loi sur le transfert du trafic marchandises (LTTM<sup>21</sup>) est également entrée en vigueur. Son article 8 dispose que les fonds fédéraux doivent en premier lieu être alloués au trafic 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)<sup>22</sup>:** 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, est remplacé par le nouveau fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF), de durée indéterminée. Le nouveau fonds est régi par la loi fédérale sur le fonds d'infrastructure ferroviaire (LFinFer). Le financement de l'exploitation et de la maintenance doit être assuré par des conventions de prestations et des plafonds des dépenses quadriennaux avec les entreprises ferroviaires. Et l'infrastructure ferroviaire doit être aménagée en plusieurs étapes.

Le LFinFer doit être 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 taxe sur la valeur ajoutée, 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 relevés à 2,3 milliards de francs. Sans oublier les trois instruments de financement supplémentaires que sont le plafonnement de la déductibilité des frais de transport, le relèvement du prix des sillons et la solution de financement des installations publiques par les cantons.

18 RS 740.41

19 FF 2009 7497

20 FF 2009 7499

21 RS 740.1

22 FF 2012 1371

Au travers du FAIF, le Conseil fédéral 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 (installations de garage, par exemple). Le PRODES sera découpé en plusieurs étapes d'aménagement, qui seront en principe soumises tous les quatre ou huit ans au Parlement par le Conseil fédéral.

Le FAIF règle également la question des responsabilités en matière de planification ferroviaire : la gestion des processus échoit à l'OFT pour ce qui est de la Confédération. 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. 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 points 1.1.4 et 1.1.5.

Le Conseil des Etats a été la première chambre à examiner ce projet, durant la session d'hiver 2012. A cette occasion, l'étape d'aménagement 2025 a été revue à la hausse (6,4 milliards de francs au lieu de 3,5 milliards), la différence étant financée par un pour-mille supplémentaire de TVA limité dans le temps. Le projet FAIF est actuellement examiné par le Conseil national<sup>23</sup>.

**Construction et financement d'un corridor à 4 mètres pour le transport ferroviaire de marchandises sur l'axe du Saint-Gothard:** Le projet de corridor 4 m porte sur la réalisation, d'ici à 2020, de voies d'accès au tunnel de base du Saint-Gothard pour les trains transportant des semi-remorques d'une hauteur aux angles de 4 mètres. Un corridor à 4 mètres sera ainsi créé de Bâle à Chiasso/Ranzo. Ce corridor à grand gabarit permettra le transport de semi-remorques hautes sur la ligne du Saint-Gothard, possibilité qui n'existe actuellement – avec une capacité limitée – que sur l'axe Lötschberg-Simplon. Il s'ensuivra une amélioration sensible des conditions cadre pour le trafic de transit transalpin. Mais le transport de marchandises intérieur à travers les Alpes pourra également en profiter. La consultation relative à ce projet s'est terminée en décembre 2012.

#### **1.1.2.4 Le marché du transport de marchandises aujourd'hui**

##### **Des conditions cadres étatiques, mais un secteur géré par des acteurs privés**

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.

Face à cette combinaison entre intervenants privés et conditions cadre édictées par l'Etat, la principale question qui se pose est celle de la répartition des rôles entre la

<sup>23</sup> Numéro d'objet 12.016

Confédération et les acteurs privés. Selon le modèle actuel, c'est la Confédération qui fixe les conditions cadre applicables au transport de marchandises. De la sorte, elle exerce une influence, directe ou indirecte, sur les prix des prestations de transport des marchandises et donc 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 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 du secteur du transport ferroviaire des marchandises.

Différents arguments 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. En fixant les conditions générales valables pour le marché du transport de marchandises, la Confédération délimite le cadre des 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 pas produire directement des résultats concrets en transport ferroviaire de marchandises sans intervenir de manière directe sur les acteurs individuels. En fait, la Confédération ne pourrait fixer des objectifs de transfert et déterminer une offre précise de fret ferroviaire qu'en étoffant considérablement les leviers dont elle dispose, ce qui constituerait une intrusion massive dans la liberté d'entreprise des différents intervenants. Or, il est clair que la Confédération n'a, pour des raisons politiques, aucune intention de prendre de telles mesures de contrainte.

*Complexité du marché de la logistique:* Vu sa complexité (les facteurs déterminant la demande de transports sont si variés que les mesures politiques n'ont qu'une faible portée sur eux), le marché de la logistique n'est que très peu influençable. De fait, l'importance et le type de la demande de transports dépendent de l'évolution économique connue par la Suisse dans son ensemble et par les régions qui la composent. Entrent également en ligne de compte la répartition du travail entre la Suisse et l'étranger, d'une part, et le comportement des consommateurs helvétiques et étrangers (à l'égard des produits fabriqués en Suisse). Or, il s'agit là de facteurs que des mesures concrètes prises au niveau des transports ne permettent en rien de piloter. Fixer de manière politique une offre précise de fret ferroviaire ferait en effet courir le risque de passer à côté des besoins réels des demandeurs de telles prestations de transport.

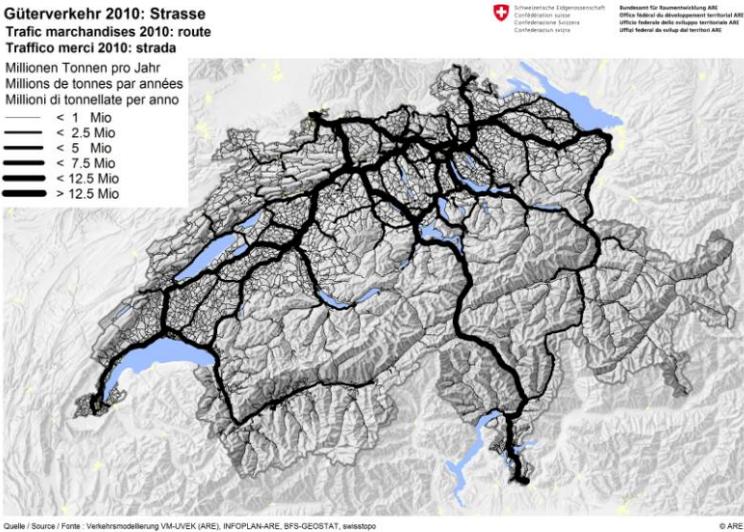
Si bien qu'au final, la marge de manœuvre de la Confédération ne permet de diriger que de manière limitée le transport des marchandises. En fixant les conditions cadre, elle peut certes envoyer des signaux tarifaires et renforcer l'attrait de telle ou telle offre, mais elle n'est normalement pas en mesure d'imposer aux demandeurs de choisir le rail ou de retenir telle ou telle offre de transport de marchandises.

### **Importance du fret ferroviaire en Suisse pour l'approvisionnement**

En Suisse, le transport ferroviaire de marchandises est primordial pour l'approvisionnement du pays et pour les échanges avec l'étranger. Et si la route se taille aujourd'hui la part du lion, un bon quart des biens transportés dans le pays ou en import-export continue à emprunter le rail. La majeure partie est acheminée via le

transport ferroviaire conventionnel, soit le TWCI (pour l'essentiel) ou le TC (dans une moindre mesure) impliquant différents modes de transport tout au long de la chaîne (par exemple route/rail).

A l'aide de cartes de charge, 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 sur les infrastructures routières et ferrées (réseau à voie normale) suisses, ces cartes reflètent également le trafic de marchandises en transit. Elles permettent notamment de prendre conscience de 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 que dans les agglomérations, le transport routier de marchandises domine en revanche nettement le transport de détail ou de livraison dans les régions.

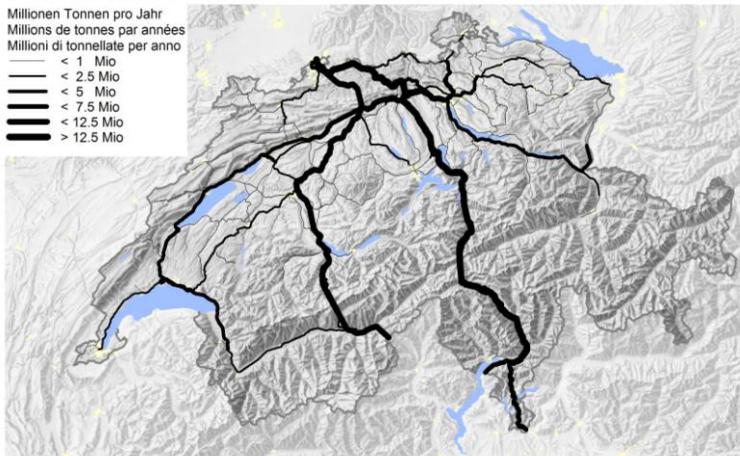


*Illustration 3: Carte de charge du transport routier de marchandises en Suisse en 2010*

**Güterverkehr 2010: Schiene**  
**Traffic marchandises 2010: rail**  
**Traffico merci 2010: rotaia**

Millionen Tonnen pro Jahr  
Millions de tonnes par années  
Millioni di tonnellate per anno

- < 1 Mio
- < 2.5 Mio
- < 5 Mio
- < 7.5 Mio
- < 12.5 Mio
- > 12.5 Mio



Quelle / Source / Fonte : Verkehrsmodellierung VM-L/VEK (ARE); BAV, INFOPLAN-ARE, BFS-GEOSTAT, swisstopo

© ARE

Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Bundesamt für Raumentwicklung ARE  
Office fédéral du développement territorial ARE  
Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE  
Ufficio federal de svilup dal territori ARE

*Illustration 4: Carte de charge du transport ferroviaire de marchandises en Suisse en 2010*

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 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. Ceux-ci se font toutefois sur presque tout le réseau suisse à voie normale. 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 trafic par wagons complets.

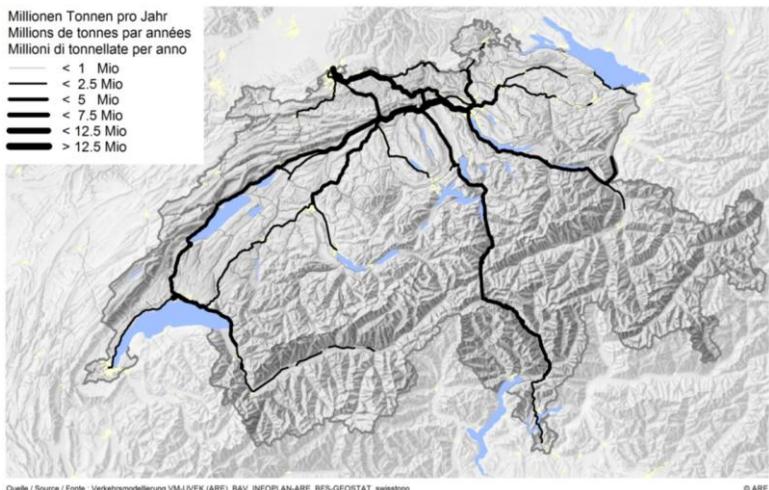


Illustration 5: Carte de charge du transport ferroviaire de marchandises intérieur, import et export en Suisse en 2010 (hors réseau métrique)

La mise en regard des prestations de transport par la route et par le rail dans l'illustration 6 montre en outre que le rail est bien positionné par rapport à la route essentiellement sur les longues distances. De fait, c'est en trafic de transit que sa part de marché est la plus élevée.

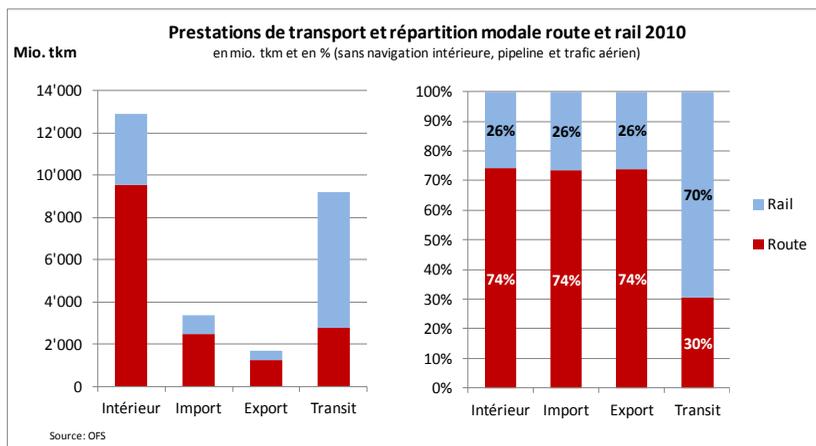
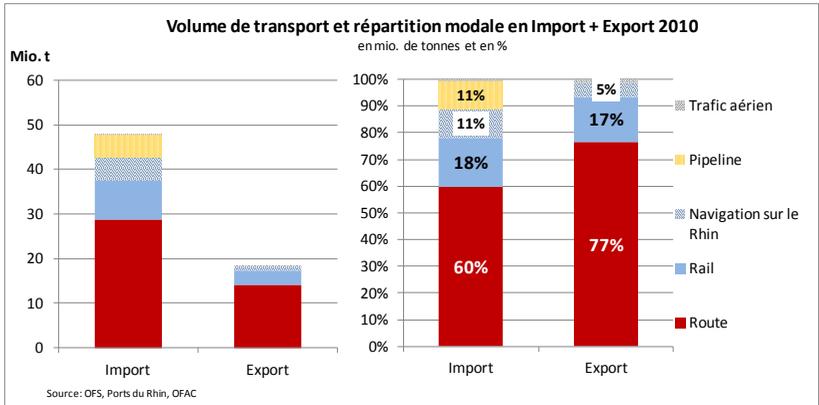


Illustration 6: Prestation de transport et répartition modale route/rail en transport intérieur, d'import-export et de transit

S'agissant des transports import-export, le rail réalise un quart du total des prestations de transport, et là également, c'est le transport ferroviaire conventionnel

de marchandises qui domine, même si la part du transport combiné est plus élevée que dans le cas du trafic intérieur. A côté de la route et du rail, la navigation sur le Rhin détient également une part importante en import-export.



*Illustration 7: Volumes transportés (millions de tonnes) et répartition modale import-export*

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 généralement plus lourds que ceux qui sont exportés. Cela se répercute tout particulièrement au niveau de la répartition modale dans la mesure où les biens lourds sont mieux adaptés au transport ferroviaire ou fluvial que ceux qui sont plus légers.

### **Evolution de l'offre sur le front du fret ferroviaire en Suisse**

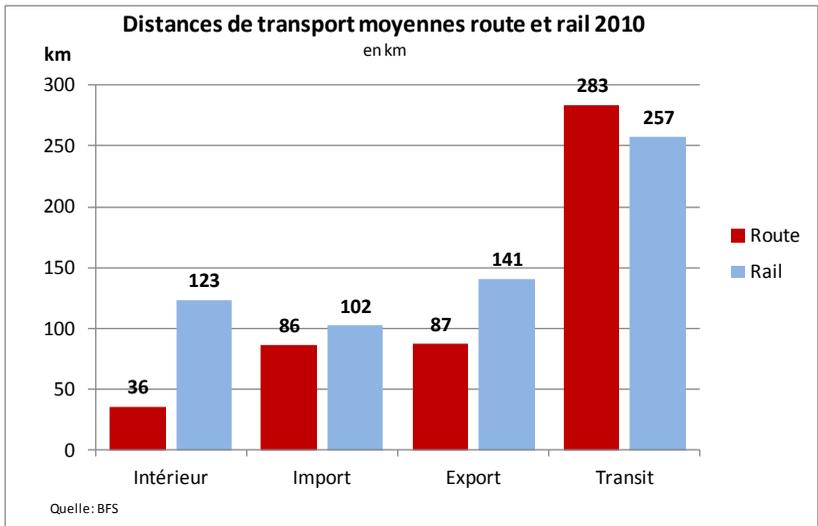
Depuis la première réforme des chemins de fer, le transport ferroviaire de marchandises sur tout le territoire a évolué à divers égards. De nouvelles offres de transport combiné ont émergé. Parallèlement, le trafic par wagons complets isolés, qui permet une distribution fine par l'entremise de voies 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 (RCP) et en révisant les liens contractuels qui l'unissent à d'autres prestataires de TWCI (par exemple les entreprises ferroviaires du réseau à voie métrique). En 2005, le nombre de points de desserte a été considérablement réduit 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 des possibilités de regroupement et de distribution fine qu'il offre.

L'obligation de développement et de réorganisation des offres est également le résultat des changements structurels que le marché suisse du transport de marchandises a connus ces dernières années. La délocalisation de sites de production dans l'industrie lourde a ainsi entraîné la disparition de transports qui passaient essentiellement par le rail. La demande issue de branches et de segments du marché traditionnellement axés sur le fret ferroviaire s'en est trouvée réduite. Et la globalisation

grandissante des marchés se traduit par une augmentation des volumes expédiés à l'étranger 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 et dans la foulée des améliorations de la chaîne d'approvisionnement et de stocks, la taille des expéditions de distribution fine diminue alors que les exigences en termes de flexibilité et de livraison juste-à-temps ne cessent de se durcir.

En Europe, le transport ferroviaire de marchandises est communément jugé concurrentiel face au transport routier à partir d'une distance d'environ 500 km. Dans l'optique d'une politique des transports tournée vers 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 économique en ressources»<sup>24</sup>, de transférer de la route au rail les transports se faisant sur une distance supérieure à 300 km. En Suisse, cette distance est nettement moindre puisque, grâce aux conditions cadre fixées par l'Etat (notamment la RPLP et l'interdiction de circuler la nuit et les dimanches) et aux prix supérieurs pratiqués sur le front des transports routiers, la distance moyenne en transport intérieur de marchandises est de l'ordre de 120 km, et elle varie entre 50 et 150 km selon les branches. Les distances entre les grands centres logistiques et économiques suisses étant parfois inférieures à 100 km, les offres en matière de transport ferroviaire de marchandises vont à l'avenir devoir être concurrentielles y compris en-deçà de la distance moyenne actuelle si le rail entend conserver ses parts de marché actuelles. L'illustration 8 montre les distances de transport moyennes effectives.

<sup>24</sup> 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.»



*Illustration 8: Distances en transport routier et ferroviaire*

Les exigences des clients à l'égard des centres logistiques (transport, transbordement, stockage) ont elles aussi évolué depuis la réforme des chemins de fer. Pour garder leurs clients, les prestataires doivent ainsi garantir de nouvelles formes de production et une meilleure qualité. La répartition nationale et internationale du travail ainsi que la chaîne de transport des biens de consommation entre les sites de production et les consommateurs se fait dès lors de plus en plus via des structures en réseau. Des regroupements impliquant des collectes amont et/ou des répartitions aval sont par ailleurs entreprises au niveau de certains processus de transport. Dans le même temps, la tendance est à des lots de plus petite taille pour ce qui est des marchandises transportées. L'Association des chargeurs demande de plus en plus que les prestataires de services de transport puissent fournir des prestations complémentaires à valeur ajoutée (stockage intermédiaire, ré-emballage, ré-étiquetage, préparation des marchandises etc.).

L'expérience montre que la demande de transport ferroviaire de marchandises est soumise à d'importantes fluctuations à court et moyen terme, ce qui s'explique essentiellement par le fait que les demandes définitives de la part des clients sont souvent tardives, par les structures de coûts et par la forte dépendance, notamment à l'exportation, vis-à-vis de la conjoncture. Et 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 la volatilité des affaires pour les prestataires de transport ferroviaire et rendre plus difficile la planification des opérations. L'expérience montre ainsi que plus de 50 % des volumes ne sont demandés de manière ferme et définitive par les clients que quelques jours avant le transport. Et la forte part de coûts fixes afférents au transport ferroviaire de marchandises vient encore compliquer la donne dans la mesure où il n'est possible de réduire assez rapidement qu'une partie des coûts. Inversement, il n'est pas toujours possible de

traiter par le rail tous les surcroûts de demande de court terme car il serait inefficace de réserver des ressources pour faire face à de telles hausses de la demande.

### **1.1.2.5 Prévisions de marché pour le trafic marchandises**

#### *Facteurs déterminants pour la demande de 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 lorsqu'il est question d'établir des prévisions quantitatives portant sur le transport des marchandises.

Pour la Suisse, il convient de tableur sur une population toujours à la hausse et sur un maintien des tendances en termes de pyramide des âges. 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 à la progression constante de la population active. En la matière, il existe un lien étroit avec la conjoncture économique: l'industrie suisse a besoin d'une évolution positive de la population active afin de défendre sa compétitivité dans la répartition internationale du travail.

L'évolution de l'économie nationale va en grande partie dépendre de celle de la mondialisation: il semblerait que la répartition du travail ne soit plus appelée à croître au même rythme que ces dernières années. Les prévisionnistes s'attendent plutôt à un retour en grâce de la production proche des débouchés avec à la clé une relocalisation – partielle – de la production en Europe. Pour autant, la répartition de la valeur ajoutée, c'est-à-dire la part de fabrication d'un produit par une entreprise ou sur un site donné, devrait continuer à diminuer, avec toutefois des échanges se produisant désormais davantage au sein de l'Europe qu'au niveau intercontinental. 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.

S'agissant du marché du transport de marchandises, le scénario macroéconomique décrit ci-dessus devrait se traduire, évolution démographique oblige, par une poursuite de la hausse de la demande de prestations de transport. Le dynamisme escompté de la croissance économique, notamment au niveau du commerce extérieur, ne présage en rien une diminution des volumes transportés. On peut dès lors tableur sur une hausse de ces derniers, le tout sur fond de 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 en amont du présent projet<sup>25</sup>.

#### *Prévisions de transport de marchandises en Suisse d'ici à 2030*

La croissance de la population et les effets macro- et microéconomiques vont se traduire au niveau des transports de marchandises par une augmentation des volumes

<sup>25</sup> 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.

et des prestations d'ici à 2030 en Suisse. Et 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.

Le transport de marchandises tous modes confondus est fortement influencé par les transports imputables aux secteurs de la construction et des matériaux de construction. Or, les perspectives se dessinant pour la branche sont bonnes (besoin de logements, de rénovation et d'assainissement du fait de l'accroissement démographique, mais aussi besoin d'entretien, d'extension ou de construction au niveau des infrastructures). La demande de matériaux, en particulier, est vouée à une forte croissance.

A côté de cela, la demande de transports de produits amont ou finis d'autres secteurs va stimuler le marché du transport de marchandises. Les transports correspondants se font sous la forme de groupages (articles finis et semi-finis et biens de consommation rassemblés et expédiés ensemble dans différents conteneurs). En la matière, c'est la consommation de denrées alimentaires et de produits induite par la croissance de la population qui va se révéler décisive.

Cette transversalité sectorielle caractérise également les transports de déchets, non seulement de déchets ménagers «classiques» mais aussi et surtout de matières secondaires issues de produits usés ou recyclés ou de processus de production.

Par ailleurs, la chimie (demande mondiale de spécialités chimiques et de produits pharmaceutiques), le traitement des métaux (produits semi-finis hautement spécialisés) et l'agroalimentaire (demande mondiale d'aliments et de compléments spéciaux et de grande qualité) contribuent de manière directe à la croissance du transport. A cela s'ajoute le transport de produits agricoles et sylvicoles bruts, dont la demande augmente avec la croissance démographique et les besoins grandissants du secteur alimentaire.

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 (hors diesel), pour lesquels le Conseil fédéral envisage des besoins en baisse dans ses perspectives énergétiques.

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

#### *Prévisions pour le transport ferroviaire de marchandises en Suisse d'ici à 2030*

Le transport ferroviaire de marchandises a de bonnes chances de bénéficier de la progression attendue au niveau des volumes tous modes confondus, notamment du fait de la capacité grandissante du rail à présenter des offres intéressantes dans le domaine porteur du groupage et ce, entre autres grâce aux transports combinés route/rail. Pour le reste du fret conventionnel (c'est-à-dire hors marchandises de détail transportées de manière conventionnelle), et notamment pour certaines marchandises volumineuses, les perspectives sont moins bonnes.

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.

Au total, on peut s'attendre à ce que, au cours des vingt prochaines années, les volumes transportés par les chemins de fer augmentent de presque 30 %, ce qui s'explique en premier lieu par l'évolution du marché global, autrement dit par la demande grandissante de prestations de transport de marchandises.

Les éventuels reports modaux de la route au rail n'arrivent qu'en deuxième position. 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. La capacité du rail à réagir à la demande de prestations combinées et intermodales, ce qui inclut les processus logistiques et les capacités de transbordement qui vont de pair, constitue l'un des principaux vecteurs de progression du transport ferroviaire de marchandises. 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.

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. La loi, sous la 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), va par ailleurs de plus en plus se révéler décisive en matière de choix des moyens de transport. Sur ce plan, il existe un lien étroit avec les goulets d'étranglement qui ne cessent de s'aggraver sur les routes, notamment dans les agglomérations.

Les chargeurs optent pour le rail dès lors que les entreprises de transport ferroviaire de marchandises sont en mesure de proposer les services dont ils ont besoin à des conditions attrayantes, ce qui revient à dire que les capacités des sillons et leur qualité, couplées aux installations de transbordement, sont des préalables à la poursuite de la tendance décrite ici. L'un dans l'autre, le potentiel d'augmentation de la productivité semble nettement plus important pour le rail que pour la route.

### **1.1.3 Les formes de production dans le secteur suisse du transport ferroviaire de marchandises et les défis qui s'annoncent**

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

#### **Distinction par véhicule**

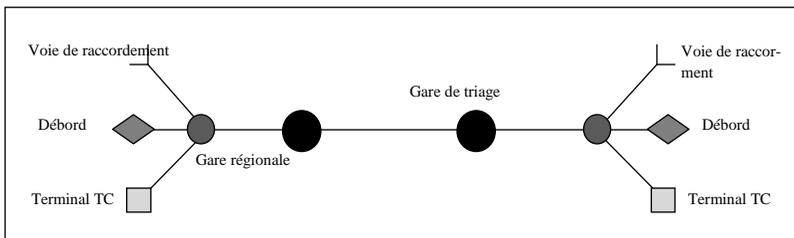
**Transport par wagons complets:** en transport par wagons complets, les wagons sont en principe adaptés aux marchandises transportées, lesquelles sont directement chargées sur le wagon. Citons par exemple les wagons-citernes pour fluides tels que le pétrole, les wagons pour produits agricoles en vrac, les wagons ouverts pour l'élimination de ferrailles et autres marchandises pondéreuses

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 transport combiné, les wagons de marchandises sont adaptés au transport de conteneurs, de semi-remorques ou de conteneurs universels ainsi qu’à l’expédition de poids lourds entiers (avec transport des conducteurs dans des voitures d’accompagnement). Ces réceptacles de transport ayant été créés pour le transport via différents modes (voie fluviale, routière ou ferroviaire), leur taille est souvent normalisée.

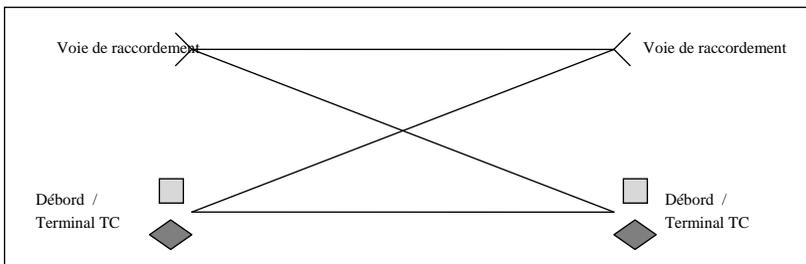
### Distinction par type de transport

**Système 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 terminaux 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 exemple dans le cadre du «Swiss Split»).



*Illustration 9: Représentation du système TWCI*

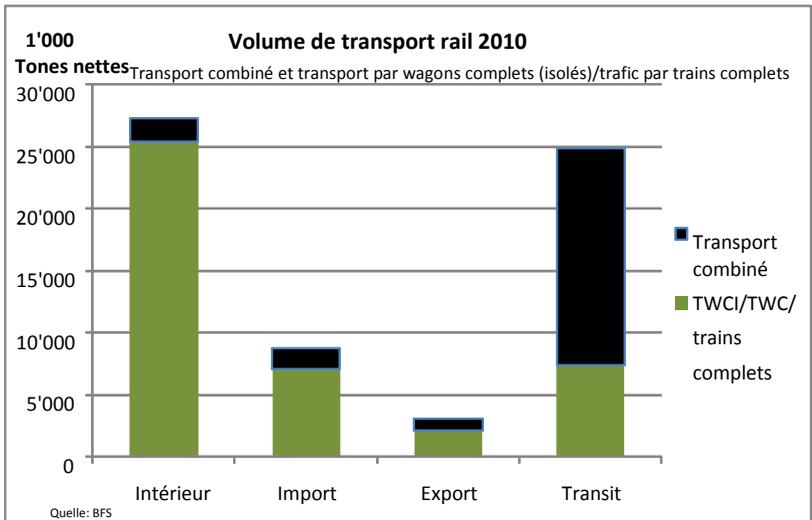
**Trains complets (transport direct):** Les trains complets circulent en TC en tant qu’unités entre les voies de raccordement ou les terminaux de départ et de destination. Si de grandes quantités de marchandises doivent être expédiées de manière régulière du point de départ au point d’arrivée, les courses sont parfois opérées sous le mode de navettes, c’est-à-dire via des compositions qui restent identiques d’un transport à l’autre, ce qui autorise une production 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 SA 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 le recours à 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.

L'illustration 11 montre, en tonnes, le rapport entre le transport par wagons complets et le transport combiné. 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.



*Illustration 11: Volumes de marchandises transportées sur tout le territoire, par type de production*

### 1.1.3.1 Système du trafic par wagons complets isolés

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 effets de regroupement, 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 transport par wagons complets traditionnels conserve une part non négligeable dans les concepts de transport et de logistique des entreprises industrielles et commerciales. Et à l'import-export, ces circulations 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 mis en œuvre pour le transport par wagons complets isolés.

Au-delà des capacités en termes de sillons et des installations de chargement et de déchargement, la production du système 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. A côté de la question relative au nombre des installations se pose également celle des exigences en termes de fonctionnalités.

L'existence de telles installations et leur perfectionnement sont indispensables à la fourniture de services de 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 stockage des trains, des compositions ou des groupes de wagons.

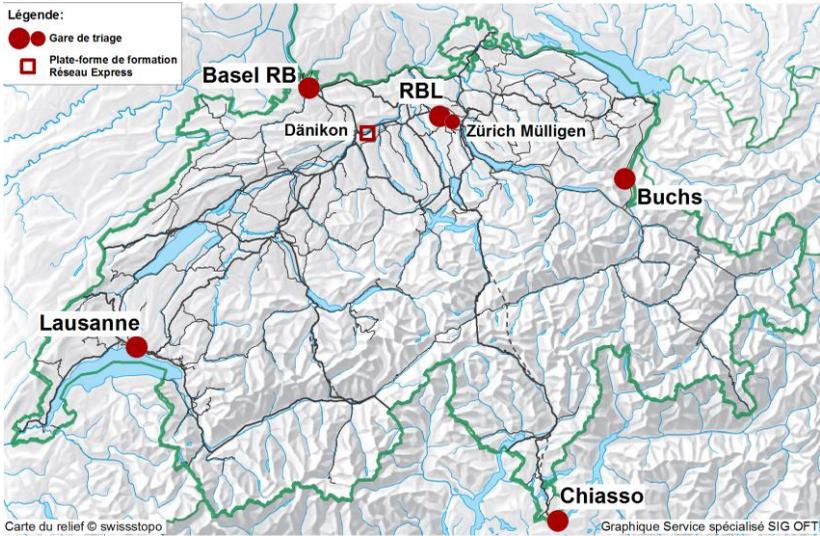


Illustration 12: Localisation des gares de triage

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 à des opérateurs privés et qu'elles ne fassent pas juridiquement partie de l'infrastructure ferroviaire au sens de la loi fédérale sur les chemins de fer<sup>26</sup>, elles permettent aux raccordés 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:

26 RS 742.101

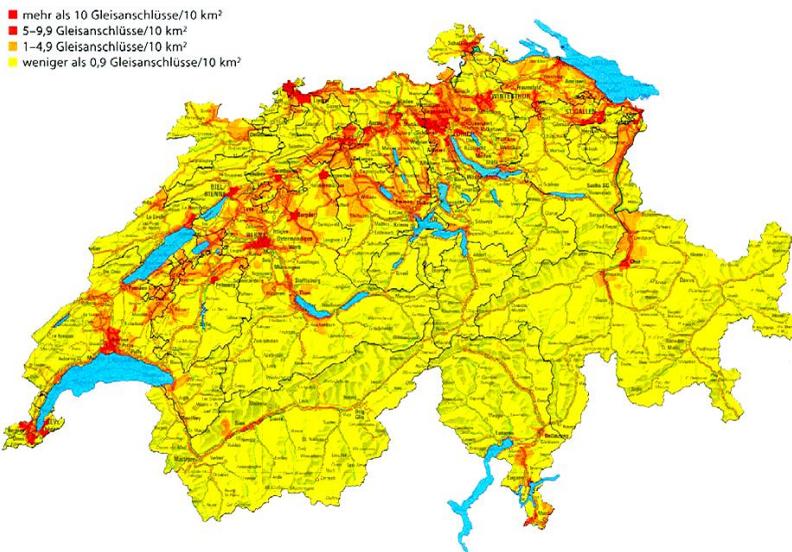


Illustration 13: Densité des voies de raccordement en Suisse<sup>27</sup>

### Coordination du système de TWCI

La mise sur pied d'une offre de trafic par wagons isolés est infiniment plus complexe que par trains complets, trains que l'entreprise ferroviaire se limite à conduire de leur point de départ à leur destination. La question de la coordination de l'offre est donc d'une importance cruciale. Exploiter un système de trafic par wagons complets isolés 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 la charge globale 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.

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

<sup>27</sup> Source: Stölzle, W., Hofmann, E., Lampe, K. (2012): Logistikmarktstudie Schweiz 2012, GS1 Schweiz, Berne, p. 82

CFF (CP)<sup>28</sup>, laquelle lui confère la responsabilité du système. La coordination du système mentionnée dans la CP n'est toutefois pas définie plus avant au moyen de tâches concrètes, ce qui entraîne un certain manque de lisibilité du mandat et ne permet pas la fixation d'obligations claires. Il est par conséquent difficile de dire quels sont les devoirs, les droits ou les objectifs légaux qui découlent de cette charge de coordination du système.

S'agissant du TWCI en Suisse, la norme veut que ce soit CFF Cargo SA qui produise pour son compte propre 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, à savoir CFF Infrastructure. Pour CFF Cargo, il en découle donc une part élevée dans la chaîne de création de valeur, mais aussi la nécessité d'assumer le risque de charge lié à l'offre de transports. Et en cas de baisse de la demande, cela se traduit par une adaptation des coûts décalée dans le temps.

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 transport combiné ou de la route.

### **Les défis lancés au trafic par wagons complets isolés en Suisse**

#### *Evolution de la demande et 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 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 exemple 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

<sup>28</sup> Voir par exemple la Convention sur les prestations entre la Confédération suisse et la société anonyme des Chemins de fer fédéraux (CFF) pour les années 2011–2012, FF 2011 3325

(«XRail»), à laquelle CFF Cargo est d'ailleurs affiliée, afin de mieux coordonner l'offre en matière de TWCI international et d'améliorer la qualité.

Les défis imposés par le TWCI sont globalement les mêmes pour CFF Cargo et pour la plupart des prestataires en Europe. S'agissant de la transformation industrielle en Suisse, les marchandises volumineuses classiques tiennent de moins en moins les premiers rôles. 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 ou pondéreux, sont moins recherchés.

Recul de la demande oblige, les bénéficiaires tirés du TWCI sont à la baisse. Et 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.

#### *Potentiels d'innovation et de coordination*

Le potentiel de gain d'efficacité du système TWCI est souvent mésestimé. Le mettre à profit est donc l'un des principaux défis qui attendent ses exploitants. En la matière, il est moins question de nouveautés techniques que de développement de l'organisation de l'entreprise et de disponibilité des capacités des infrastructures ferroviaires et des installations nécessaires au TWCI.

Il ne faut pas s'attendre à des bouleversements techniques ces prochaines années en matière de système TWCI. Les innovations porteuses d'une grande utilité pour le TWCI (attelages avec tampon central automatique ou technologies de communication dans les trains) impliquent de lourds investissements et requièrent une coordination entre les différents intervenants nationaux et étrangers. Or, les sommes en jeu laissent supposer qu'il ne va pas être possible de mobiliser rapidement les fonds nécessaires à de telles adaptations.

Au-delà de ces points, les gains d'efficacité sont davantage à rechercher du côté d'une réorientation organisationnelle, visant notamment l'externalisation de certaines étapes de la chaîne de création de richesses ou une plus grande ouverture de ces domaines à des tiers. Il est ainsi envisageable que des prestataires tiers soient de plus en plus amenés à proposer leurs services à l'intérieur du système (par exemple en matière de livraison de proximité), apportant de la sorte du sang neuf au système.

Par ailleurs, il semble indispensable d'accroître la coordination et la transparence de l'offre TWCI et de la mise à disposition des sillons et infrastructures nécessaires au transport de marchandises par le gestionnaire de l'infrastructure. Si les installations nécessaires au TWCI – gares de triage, voies dans les gares, voies de formation, installations de débord – n'existent pas en nombre suffisant ou sont de dimensions trop réduites, le TWCI ne sera pas à même de répondre à la demande et de livrer la qualité souhaitée. 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 et des quantités qu'elles génèrent. Et le dimensionnement des gares de

triaiage dépend, 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 de triage<sup>29</sup>.

### 1.1.3.2 Transport combiné

Le transport combiné 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. A ce titre, l'illustration 14 montre que les biens transportés par TC le sont en grande majorité par conteneurs ou caisses mobiles.

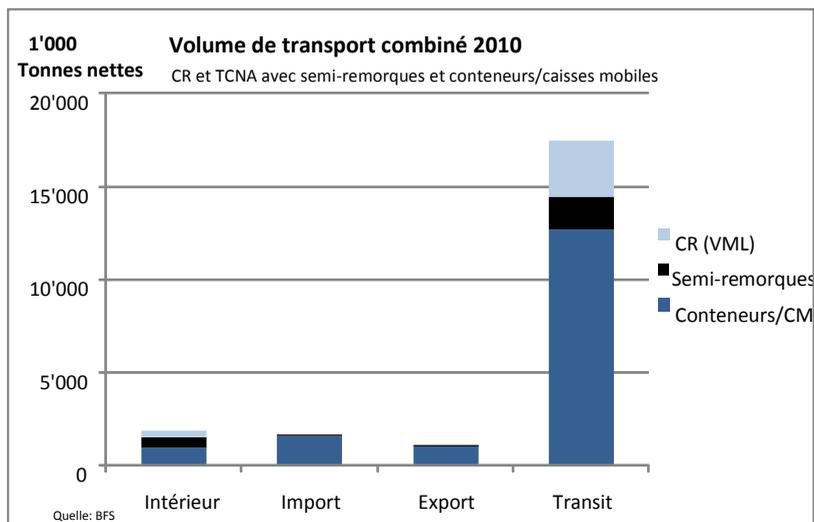


Illustration 14: Volumes expédiés en transport combiné en 2010

### TC intérieur et transports continentaux import-export

En matière de transport ferroviaire de marchandises en Suisse, le TC intérieur joue aujourd'hui un rôle relativement secondaire (voir illustration 11). Il faut dire que les opérateurs et les entreprises de transport ferroviaire ne proposent que peu de relations par trains complets. En 2011, quelque 60 000 expéditions ont ainsi été effectuées en trains complets de TC<sup>30</sup>. Mais l'offre fait actuellement l'objet d'un net

<sup>29</sup> A titre d'exemple: en théorie, on peut envisager qu'une seule gare de triage soit suffisante pour le système suisse de TWCI. Tous les trains régionaux de marchandises devraient alors y être conduits, ce qui augmenterait considérablement le nombre de sillons et les distances parcourues par ces trains. Et cette gare de triage unique devrait être d'une tout autre dimension si ces travaux n'étaient plus, comme c'est le cas aujourd'hui, répartis entre différentes gares de triage régionales.

<sup>30</sup> Source: chiffres fournis par les prestataires de services de TC dans le cadre des commandes de l'OFT

renforcement. La majorité des envois en TC (environ 110 000) 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 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 une prestation «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.

Pour les années à venir, il semble qu'il faille s'attendre à une poursuite de la hausse de la demande de produits de TC en transport intérieur et en transport non maritime import-export. Les offres de transport combiné sont particulièrement intéressantes pour faire face à la modification des exigences en termes de stockage et de 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'installations de débord 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, et il suffit parfois, pour remplir les exigences du TC intérieur, d'équiper une installation de débord avec un appareil de transbordement mobile («reach staker»).

### **Transports import-export depuis ou vers les ports maritimes**

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

Chaque année, quelque 100 000 envois en TC sont acheminés par le rail entre les ports de la mer du Nord et la Suisse. En règle générale, les marchandises (biens de consommation, produits semi-finis) sont transportées vers/depuis l'étranger dans des conteneurs de haute mer. Les transports se font à destination des petits et moyens terminaux de TC de Suisse, à partir desquels les envois sont en partie transférés au système TWCI (Swiss Split) pour être transportés jusqu'à la voie de raccordement. En raison de restrictions en termes de capacités au niveau des différents terminaux, seules quelques paires de trains par jour sont normalement affrétées depuis/vers les différents terminaux.

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: situation actuelle**

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

Une concentration de terminaux est toutefois observable dans la région de Bâle (terminaux bi et trimodaux) et sur le Plateau (Aarau, Birr, Niederglatt, Rekingen). Les capacités de transbordement des petits terminaux s’élèvent de 20 000 à 60 000 EVP par installation et par an.

En Suisse, les capacités de transbordement s’élèvent aujourd’hui à quelque 250 000 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 terminaux 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)
- stockage des réceptacles vides
- acheminement des parties de trains.

Ces activités ne sont toutefois ni pilotées, ni coordonnées entre les exploitants de terminaux mais reposent exclusivement sur les décisions prises par chaque intervenant.

La carte suivante donne un aperçu de la répartition des terminaux en Suisse.

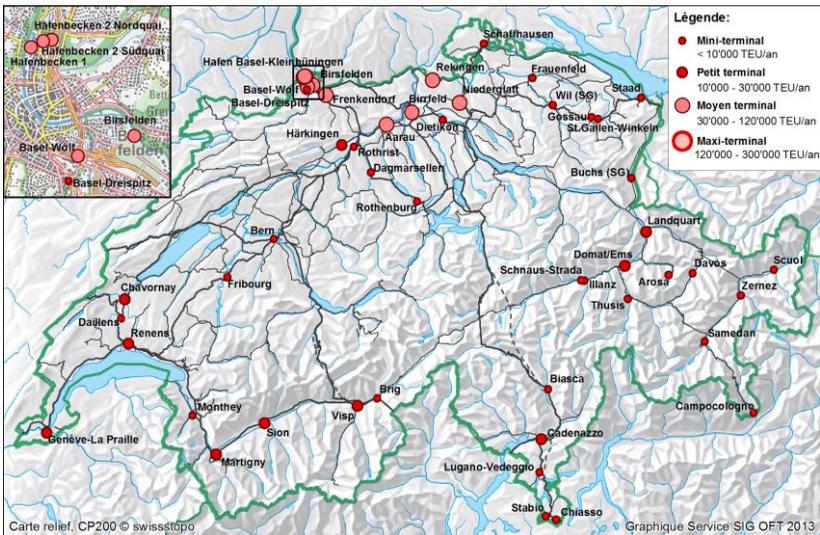


Illustration 15: Localisation des terminaux en Suisse

Il n'est pas certain que la répartition actuelle des terminaux, née d'un développement non coordonné, soit en mesure de faire face à la demande grandissante d'un traitement plus efficace du transport combiné non accompagné (TCNA).

### **Les défis lancés au transport combiné en Suisse**

#### *TC intérieur et transports continentaux import-export*

Les évolutions constatées en logistique de transport et de stockage présentent une forte corrélation avec les solutions proposées en transport combiné. En effet, si tous les transports ne se font pas uniquement via le TC, la taille des expéditions et la nécessité de procéder à des regroupements plaident toutefois 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 à la mise à disposition des ressources et à la fourniture des services sont difficilement amortissables.

Par ailleurs, le système TWCI existant aux côtés du TC intérieur, ce dernier se trouve souvent cantonné à proposer des offres complémentaires, lesquelles ne peuvent se révéler rentables que lorsque l'offre rencontre un taux d'utilisation des capacités suffisant, c'est-à-dire que lorsque des possibilités de regroupement existent.

#### *Transports import-export depuis ou vers les ports maritimes*

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 progression en volume 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 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 terminaux 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 terminaux / système TWCI. Maintenir une organisation décentralisée des terminaux ne permet guère de satisfaire aux exigences de productivité dans la mesure où les trains doivent être conduits des terminaux les plus petits vers la gare de triage la 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.

#### *Développement ultérieur du paysage en matière de terminaux en Suisse*

Des capacités supplémentaires sont nécessaires pour capter la croissance des transports à partir et à destination des ports maritimes. Selon une étude de l'OFT<sup>31</sup>, 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.

Sans installations supplémentaires de transbordement en Suisse, il est très probable que le chargement de ces trains doive être transbordé avant ou à la frontière suisse du rail sur la route pour une distribution fine dans le pays. Un service jusqu'aux voies de raccordement ou aux installations de débord, tel qu'il se fait aujourd'hui, 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 terminaux suisses, où ils sont ensuite facilement intégrables au système TWCI.

CFF Cargo et certains opérateurs de TC ont signalé à l'OFT qu'il serait nécessaire de construire des installations de transbordement de grande taille. Les projets Gateway Limmattal et Basel Nord devraient, selon les CFF, permettre de traiter les quantités attendues par la voie ferrée. Le terminal Basel Nord devrait ainsi permettre le transbordement rail-route pour le nord-ouest de la Suisse ainsi que le transbordement Rhin-rail pour toute la Suisse. De son côté, le Gateway Limmattal devrait faire office de terminal pour tous les trains de TC import-export pour le Plateau. Le raccordement à la gare de triage de Limmattal permettra une poursuite simplifiée des transports Swiss Split jusqu'aux voies de raccordement ou une installation de transbordement décentralisée.

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. Pour autant, les volumes transportés au niveau local semblant appelés à rester faibles, le TC intérieur ne nécessitera dans certains cas que d'équiper les installations de débord avec un appareil mobile de transbordement («reach staker»).

### **1.1.3.3 Les chemins de fer à voie métrique**

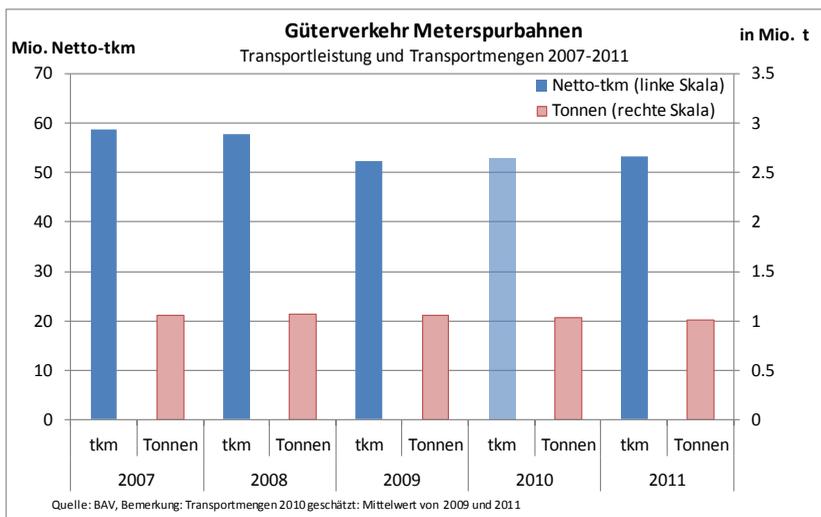
Les chemins de fer à voie métrique présentent différentes formes de production en matière de transport de marchandises. Sur leurs infrastructures propres, ils rassemblent et répartissent les wagons de la même manière que le système TWCI et sont responsables de la distribution fine dans leur zone géographique. Il existe parfois des points de transbordement ou de liaison avec le TWCI proposé par CFF Cargo sur le réseau à voie normale, auxquelles s'ajoutent les offres de transport combiné et les trains complets classiques (par exemple 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.

Dans les zones montagneuses, le transport ferroviaire de marchandises – notamment sur le réseau à voie métrique – joue un rôle spécial (écologie, tourisme, sécurité d'approvisionnement notamment en hiver). Topographie des lieux oblige, le trans-

<sup>31</sup> Infras IVT: Grossterminalstudie - Beurteilung der Terminalprojekte Gateway Limmattal und Basel Nord, 19.06.12

port ferroviaire de marchandises y affiche toutefois des tarifs plus élevés. Les principaux opérateurs sont le Chemin de fer rhétique (RhB), la Matterhorn-Gotthard-Bahn (MGB) ou les Chemins de fer du Jura (CJ).

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 en Suisse en transport ferroviaire intérieur. La prestation de transport dépasse 50 millions de t-km, 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 il 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*

### Les défis se posant au transport de marchandises par les réseaux à voie métrique

Le transport de marchandises par les réseaux à voie métrique est surtout important dans les régions montagneuses, qui présentent une topographie difficile. La difficulté première qui se pose au transport de marchandises est donc de produire de manière efficace, et elle est accentuée par la faible densité de population et d'industrie, laquelle empêche d'atteindre les volumes nécessaires à un taux élevé d'utilisation des capacités.

### 1.1.4 Les capacités infrastructurelles nécessaires au transport ferroviaire de marchandises

La Confédération planifie l'aménagement du réseau ferré suisse en collaboration avec les entreprises de chemins de fer. Les principaux investissements sont aujourd'hui financés par l'entremise du fonds FTP<sup>32</sup>. 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. De nombreux tronçons touchent toutefois déjà aux limites de leurs capacités. Les besoins des utilisateurs du réseau ne peuvent donc pas toujours être intégralement satisfaits. Sur quantité de tronçons, 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 (voir la carte de charge du transport ferroviaire de marchandises en Suisse, illustration 5).

Le message FAIF<sup>33</sup> traite des grandes étapes d'aménagement à venir pour l'infrastructure ferroviaire en Suisse. Pour chaque étape d'aménagement, l'OFT planifie la répartition des capacités entre le transport de voyageurs et de marchandises sous la forme d'horaires systématisés. Différentes installations destinées au transport de marchandises (gares de triage, gares team, installations de débord) sont également prévues et financées à l'occasion du développement de l'infrastructure ferroviaire dans le cadre de FAIF. Et le développement ultérieur des installations existant déjà au sein de l'infrastructure ferroviaire est également garanti pour l'essentiel.

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 risquent de remettre en question les sillons alloués au transport de marchandises – essentiellement du fait des priorités fixées par la LCdF<sup>34</sup> – et la Confédération, en planifiant les aménagements, risque de privilégier l'amélioration de l'offre de transport de voyageurs<sup>35</sup>.

Un horaire systématisé, réservant des sillons pour le transport ferroviaire de marchandises en fonction des besoins fondamentaux, existe déjà sur les axes de transit. Il en va de même pour le transport de marchandises sur tout le territoire mais, du fait des priorités fixées en termes d'horaire, les sillons ne sont pas garantis de manière ferme et définitive.

La perception des chargeurs et du secteur de la logistique est quelque peu différente, notamment parce que ces acteurs ne sont pas intégrés au processus de planification et d'attribution des sillons. La communication à propos des sillons existants se fait entre les entreprises d'infrastructure ferroviaire et les entreprises de transport ferroviaire (ETF). Ces dernières ne sont pas en mesure de satisfaire tous les besoins de leurs clients en termes de chargement et de déchargement d'un transport donné. Cela

<sup>32</sup> cf. article 196 ch. 3 Cst., RS 101

<sup>33</sup> FF 2012 1371

<sup>34</sup> Art. 9a LCdF, RS 742.101

<sup>35</sup> Voir également les résultats du paquet de recherche SVI 'Strategien zum wesensgerechten Einsatz der Verkehrsmittel im Güterverkehr der Schweiz', projet partiel F: Einschätzungen der Infrastrukturnutzer zur Weiterentwicklung des Regulativs, Schlussbericht, Berne 2012.

tient généralement à plusieurs facteurs autres que la disponibilité des sillons, qui n'est qu'un élément parmi d'autres.

Les fluctuations de la demande de transport de marchandises rendent le processus de planification 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, donc que la demande de transport ferroviaire de marchandises est à la hausse, les sillons qui lui sont réservés parviennent difficilement à satisfaire les clients aux heures de pointe. De plus, 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 capacités à long terme étant donné que leur horizon de planification est par expérience très proche. Le secteur des transports de marchandises a donc l'impression que les responsables de la planification des sillons ne cherchent pas à répondre à ses besoins. Mais ceux-ci ne trouvent pas d'interlocuteurs susceptibles de défendre les besoins généraux du secteur du transport de marchandises en termes de planification. Au vu de cet état de fait, l'OFT estime donc qu'il est de son ressort de défendre les intérêts du secteur du transport de marchandises en matière de planification et d'attribution des sillons, et de garantir les capacités ad hoc. Pour ce faire, il est toutefois nécessaire que les représentants du transport de marchandises fournissent des prévisions sur lesquelles les planifications pourront s'appuyer.

Le programme de développement stratégique de l'infrastructure ferroviaire (PRODES) dans le cadre du FAIF<sup>36</sup> table sur une forte hausse du transport ferroviaire de marchandises, tant au niveau national qu'international. Des besoins en termes de qualité tels que le cadencement, les possibilités de liaison, les sillons, la longueur des trains, le temps de parcours entre les nœuds, le profil, la vitesse ou la traction ont été pris en compte. Il en découle un horaire systématisé destiné au transport de marchandises et tenant compte des volumes transportés tels qu'estimés pour 2030.

Il n'en demeure pas moins que les sillons destinés au transport de marchandises sont insuffisants et vont le rester ces prochaines années. Et si de nouvelles offres de transports de voyageurs sont proposées sans aménagement des infrastructures existantes, cela ne fera que compliquer la donne. Bien souvent, les sillons demandés ne pourront dès lors pas être accordés dans la qualité désirée, ce qui, dans de nombreux cas, se traduira par une baisse de productivité chez les prestataires ferroviaires et chez les chargeurs.

### **1.1.5 Processus de planification des installations dédiées au transport de marchandises**

Aujourd'hui, les chargeurs et les entreprises de transport de marchandises planifient généralement leurs installations de manière autonome, et c'est l'OFT qui évalue les demandes de soutien financier à la Confédération. Mais cela ne permet pas de savoir si les capacités en termes de sillons nécessaires au transport des volumes indiqués peuvent être assurées dans la durée ou si différents projets ne portent pas parfois sur les mêmes transports. Les représentants du secteur du transport de marchandises souhaitent donc fortement une planification – coordonnée à l'échelle suisse et à

36 FF 2012 1371

laquelle ils seraient associés – des capacités du réseau et des installations dédiées au transport de marchandises.

La difficulté d'un tel processus de planification tient à ce que le transport de marchandises dépend beaucoup des variations conjoncturelles et de l'incertitude quant à l'évolution du marché 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 de facteurs qui dissuadent les entreprises d'investir dans le transport ferroviaire de marchandises.

## **1.1.6 Les instruments de soutien actuellement à la disposition des pouvoirs publics**

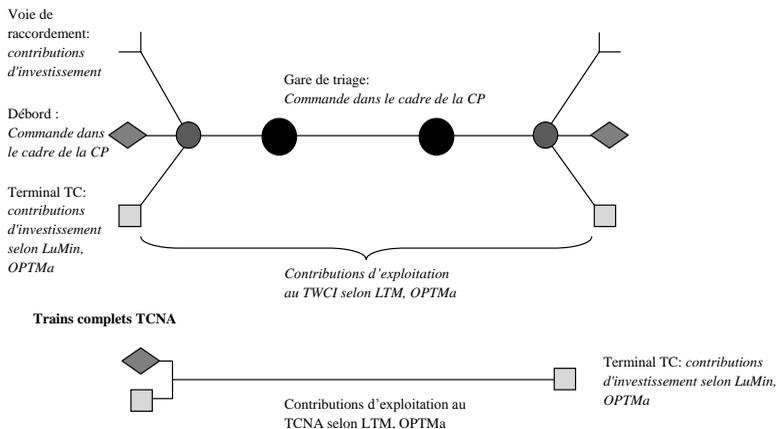
### **1.1.6.1 Aperçu des moyens financiers**

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

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<sup>er</sup> janvier 2013 après de nombreuses consultations. Le prix du sillon ne fera pas l'objet de nouvelles discussions dans le cadre du présent projet (voir point 1.1.2.3).

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:

### Système de transport par wagons complets



*Illustration 17: «Points d'attaque» des mesures de soutien de la Confédération au transport de marchandises<sup>37</sup>*

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 transport par wagons complets et en transport combiné. Ces dernières années, les montants engagés à cet effet ont été de l'ordre de 200 à 230 millions de francs par an, 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 ni élargir la gamme des instruments de soutien existants. 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 déjà disponibles.

<sup>37</sup> LuMin: loi fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles à affectation obligatoire et de la redevance autoroutière (LuMin), RS **724.116.2**  
LTM: loi fédérale sur le transport de marchandises par des entreprises de chemin de fer, de transport à câbles ou de navigation (loi sur le transport des marchandises, LTM, RS **742.41**  
LRPL: loi fédérale concernant une redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (loi relative à une redevance sur le trafic des poids lourds, LRPL), RS **641.81**  
OVR: ordonnance sur les voies de raccordement (OVR), RS **742.141.51**  
OPTMa: ordonnance sur la promotion du transport ferroviaire de marchandises (OPTMa), RS **740.12**

## Aperçu de l'aide financière au transport ferroviaire de marchandises sur tout le territoire

	Cpte 2011	Cpte 2012	Bud 2013	PF 2014	PF 2015	PF 2016
<b>CP CFF Infrastructure contr. d'investissement</b> une partie des investissements dans les gares de triage; A4300.0115	33	33	33	35	14	20
<b>CP CFF Infrastructure contr. d'exploitation</b> une partie des coûts non couverts des gares de triage; A2310.0213	104	100	100	100	100	100
<b>Terminaux</b> une partie au titre du trafic non transalpin A4300.014; financement via le FSCR	5	3	27	14	10	10
<b>Voies de raccordement</b> A4300.0121; financement via le FSCR	16	12	22	18	23	23
<b>Indemnisation transport de marchandises non transalpin</b> A2310.0450; part du TC financée via le FSCR	33	29	30	28	29	29
<b>Remboursement RPLP</b> E1100.0109	19	19	20	20	20	20
<b>Indemnités transport de marchandises chemins de fer à voie étroite</b> A2310.0451	6	6	6	6	6	6
<b>Total</b>	<b>216</b>	<b>202</b>	<b>238</b>	<b>221</b>	<b>202</b>	<b>198</b>

Tableau 1: 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)

### **1.1.6.2 Des aides financières sous forme de contributions d'investissement**

La Confédération octroie aujourd'hui des contributions d'investissement pour la réalisation d'installations dédiées au transport de marchandises (voies de raccordement et installations de transbordement privées destinées au transport combiné). Selon qu'il s'agit d'une installation destinée au transport combiné ou non, différents critères d'aide sont alors 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, 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 sur les voies de raccordement<sup>38</sup>. 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 2013 allouait 22 millions de francs à la promotion des voies de raccordement.

#### **Installations de transbordement du transport combiné**

Conformément à l'ordonnance sur la promotion du transport ferroviaire de marchandises<sup>39</sup>, la Confédération contribue à la construction de terminaux de transbordement destinés au transport combiné en Suisse et à l'étranger. Elle crée ainsi des conditions favorables à une nouvelle croissance du TCNA et à la suppression de goulets d'étranglement. En leur qualité de requérants, les exploitants des terminaux doivent déposer une demande de cofinancement. Différents critères permettent alors de déterminer si les projets justifient une aide et de fixer l'aide à octroyer: besoins (en termes de capacités) et lieu (preuve du manque de capacités, évaluation du lieu du terminal, desserte route/rail, possibilités d'agrandissement), coûts (coûts des investissements par rapport aux volumes transbordés), rentabilité et efficacité des subventions (aides nécessaires par transbordement, rapport coûts/bénéfices), report (effets en termes de report de la route au rail, 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 2013 pour les terminaux de TC, qui se monte à 37 millions de francs, concerne les terminaux de TC relevant du transport (non transalpin) intérieur ou import-export (cf. env. 27 millions de francs pour 2013 dans le tableau 1) ainsi que les terminaux de TC destinés au transport transalpin en Suisse et dans les pays voisins.

<sup>38</sup> OVR, RS 742.141.51

<sup>39</sup> OPTMa, RS 740.12

## **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 Confédération<sup>40</sup>.

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 Des indemnités sous forme de contributions d'exploitation**

En trafic non transalpin, l'offre TWCI ainsi que différentes offres relevant du transport combiné (transport intérieur, import-export) sont commandées et indemnisées par la Confédération en vertu de l'ordonnance sur la promotion du transport ferroviaire de marchandises<sup>41</sup>.

Via le plafond de dépenses destiné à la promotion du trafic ferroviaire de marchandises ne traversant pas les Alpes, le Parlement a ainsi voté des fonds s'élevant à 200 millions de francs pour les années 2010 – 2015<sup>42</sup>. 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'indemnité par wagon complet ou par envoi en TC. En 2013, l'indemnité par wagon complet en TWCI s'élève à 35 francs, et l'indemnité par envoi en TC dépend de la distance parcourue et ne peut excéder 70 francs. Seul le nombre de wagons complets ou d'envois effectivement transportés donne lieu à indemnité. Au total, 30 millions de francs ont été budgétisés à cet effet pour l'année 2013.

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 – 2015, le Parlement a fixé un plafond de dépenses séparé s'élevant à 30 millions de francs<sup>43</sup>. Les indemnités qui en relèvent sont donc limitées à 6 millions de francs par an.

S'agissant des transports effectués en amont ou en aval du transport combiné, il est en outre procédé à un remboursement forfaitaire de la RPLP selon l'art. 4 de la loi fédérale concernant une redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations

<sup>40</sup> Voir art. 46, 51 et 62 LCdF, RS **742.101**

<sup>41</sup> Voir art. 12 - 17 OPTMa, RS **740.12**

<sup>42</sup> FF **2009** 7497

<sup>43</sup> FF **2009** 7499

(LRPL)<sup>44</sup>. Pour le calcul du remboursement, une distinction est opérée entre petits et grands réceptacles de transbordement. Le remboursement s'élève aujourd'hui à 24 francs pour les petits et à 37 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, en retour, entraîne une diminution des ressources à affectation obligatoire versées au fonds FTP ou aux cantons.

#### **1.1.6.4 Interdépendances avec la politique de transfert**

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 de la Constitution fédérale<sup>45</sup>), le peuple et les cantons ont indiqué leur volonté de voir le transport transalpin de marchandises être reporté de la route au rail. La loi sur le transfert du trafic marchandises (LTTM)<sup>46</sup> qui en est la loi d'exécution, est ainsi entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2010 en tant que partie intégrante du projet de législation concernant le trafic marchandises. Dès lors, et afin de protéger l'espace alpin, le transport transalpin de marchandises doit être durablement transféré de la route au rail. Des valeurs maximales ont ainsi été fixées pour les transports routiers de marchandises traversant les Alpes.

Les outils mis en place à cette fin 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, la principale mesure concerne la commande de relations en TC, ce qui ne présente aucune interface directe avec le transport de marchandises sur tout le territoire.

## **1.2 La stratégie globale de promotion du transport ferroviaire de marchandises sur tout le territoire**

### **1.2.1 Les principes de la stratégie globale**

#### **1.2.1.1 Des objectifs à titre de base de la promotion**

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 formulés par elle mais résulte d'une évolution historique entraînant une

<sup>44</sup> RS **641.81**, ainsi que l'ordonnance concernant une redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (ordonnance relative à une redevance sur le trafic des poids lourds, OPRL) RS **641.811**

<sup>45</sup> RS **101**

<sup>46</sup> RS **740.1**

faible focalisation<sup>47</sup>. Le manque d'objectifs d'ordre supérieur a été l'un des principaux déclencheurs de la motion parlementaire dont est issu le présent message et constitue un état de fait auquel la Confédération entend remédier.

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 message 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**

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'installations de transbordement, 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.

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. Les contributions d'exploitation octroyées aux offres de transport ferroviaire de marchandises ne viennent qu'à titre de complément ponctuel. Elles permettent aux cantons et à la Confédération d'influencer le fret ferroviaire de manière à ce qu'il suive une évolution souhaitable du point de vue de la politique et de l'aménagement du territoire. Pour autant, ce soutien ne doit pas nuire aux incitations inhérentes au marché, et, pour les entreprises concernées, le principal intérêt doit rester de développer «le bon produit au bon endroit» afin de satisfaire aux besoins de transport de l'économie.

### **1.2.1.3 Interaction des modes de transport**

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»

<sup>47</sup> Voir également les résultats du paquet SVI 'Strategien zum wesensgerechten Einsatz der Verkehrsmittel im Güterverkehr der Schweiz', projet partiel G: Zielsystem im Güterverkehr, Schlussbericht, Berne 2012.

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.

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

### **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, à en croire leurs prévisions, future, 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.

L'illustration 18 indique l'évolution du nombre d'heures d'embouteillages sur les routes nationales de 2003 à 2011, qui s'inscrivent en nette hausse<sup>48</sup>. Engorgement du réseau routier oblige, 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 par voie routière et ferroviaire dans les grands centres urbains, il va falloir que la distribution fine soit possible dans les régions via ces deux modes de transport.

<sup>48</sup> Voir rapport annuel 2011 de l'OFROU, Trafic et disponibilité des routes nationales: «La nouvelle augmentation des embouteillages constatée peut être une conséquence directe d'entraves supplémentaires au trafic sur le réseau très chargé des routes nationales. Mais elle peut aussi être imputable aux améliorations du recensement des embouteillages. Il ne sera possible d'établir avec certitude lequel de ces deux effets est déterminant que lorsque les perturbations du trafic sur les routes nationales pourront être recensées avec une très grande fiabilité, ce qui n'est pas entièrement garanti aujourd'hui. Malgré ce problème, la forte augmentation des heures d'embouteillage recensées au cours des deux dernières années indique que le réseau très encombré des routes nationales devient de plus en plus instable. Une augmentation minime du trafic pendant les heures de pointe suffit à entraîner une augmentation disproportionnée des heures d'embouteillage. C'est notamment le cas dans la région de Zurich où les routes nationales sont énormément utilisées.»

## Evolution des heures d'embouteillage par an, ventilées par cause

Source: Viasuisse

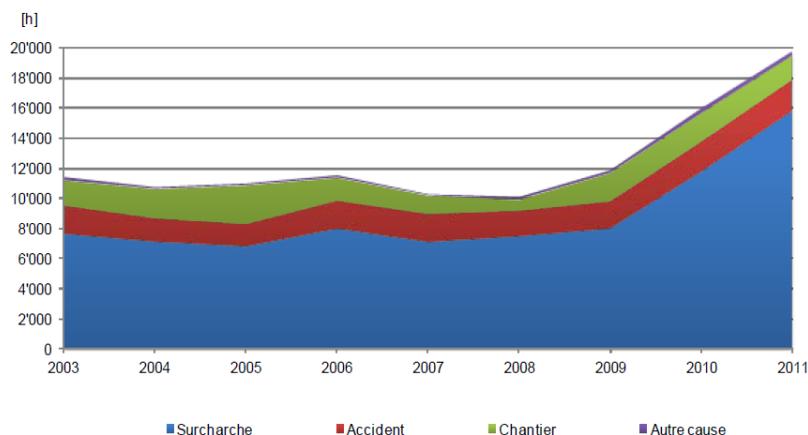


Illustration 18: Rapport annuel 2011 de l'OFROU, trafic et disponibilité des routes nationales: évolution du nombre d'heures d'embouteillages

L'offre de transport ferroviaire de marchandises sur tout le territoire a un effet délestant sur les infrastructures routières et améliore la fluidité des transports. Sans transport ferroviaire de marchandises sur tout le territoire, quelque 3 millions de courses supplémentaires de camions seraient nécessaires chaque année. 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 montagneuses 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 des évolutions macroéconomiques à venir, 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.

### Accompagnement de l'interdiction de circuler la nuit

Une interdiction de circuler la nuit existe en Suisse depuis de nombreuses années (voir point 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'enlèvement qui ne peuvent s'interrompre pendant la nuit. Les offres de transport ferroviaire de marchandises sur tout le territoire constituent dès lors une alternative de nuit. En leur absence, les entreprises devraient investir dans des capacités de stockage pour produits amont ou finis afin de rendre possible une production sans à-coups. Et, pour le commerce de détail, le rail garantit l'approvisionnement en produits frais.

Par conséquent, les offres de transport ferroviaire de marchandises sur tout le territoire contribuent à renforcer l'acceptation – déjà forte – de l'interdiction de circuler la nuit en atténuant les désavantages concurrentiels dont pourraient souffrir les entreprises suisses vis-à-vis des entreprises implantées dans le reste de l'Europe, où cette interdiction n'existe pas.

### **Contribution à la protection de l'environnement**

En Suisse, le transport ferroviaire de marchandises contribue grandement à soulager l'environnement des polluants atmosphériques (NO<sub>x</sub>, NO<sub>2</sub> et PM10 issus des moteurs à combustion). Vu que l'énergie consommée par les chemins de fer helvétiques ne produit presque pas de CO<sub>2</sub>, 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 SVI «Strategien zum wesensgerechten Einsatz der Verkehrsmittel im Güterverkehr der Schweiz<sup>49</sup>» coordonné par l'Office fédéral des routes (OFROU) a permis la compilation des chiffres actuels 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 de dioxyde de soufre (NO<sub>x</sub>) du trafic routier en Suisse pour 2010.

<sup>49</sup> Projet partiel H: Ortsbezogene Massnahmen zur Reduktion der Auswirkungen des Güterverkehrs, Teil I: Referenzzustände 2010 und 2020 «Umweltatlas», Schlussbericht, Berne 2012.

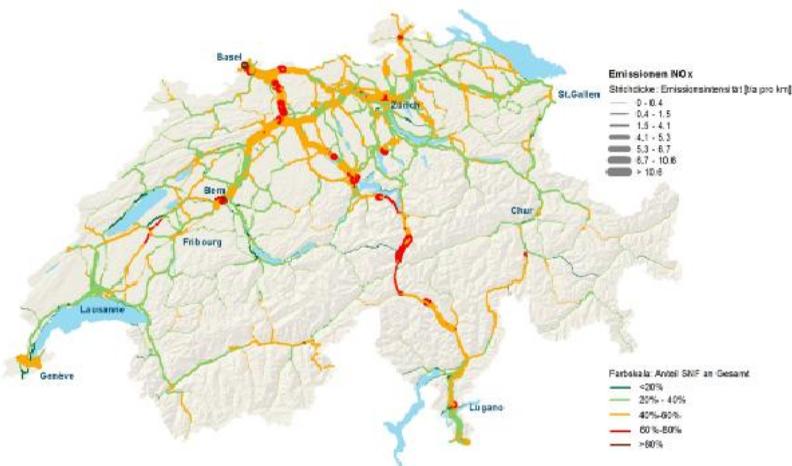


Illustration 19: Emissions de dioxyde de soufre par les véhicules utilitaires lourds en Suisse en 2010. Source: SVI Forschungspaket Güterverkehr, projet partiel H

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’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 de dioxyde de soufre (NO<sub>x</sub>) 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 de soufre puisqu’elle oscille entre 15 et 20 %.

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

	Unité	Route	Rail
Prestations de transport trafic intérieur, importation et exportation	Mio. t-km	13 288	4 682
Emissions d’oxydes d’azote NO <sub>x</sub>	Tonnes	27 033	486
Emissions PM10	Tonnes	176	8,1
Facteurs d’émissions en g par t-km			
Oxydes d’azote NO <sub>x</sub>	g/t-km	2,03	0,10
Emissions PM10	g/t-km	0,0132	0,0017

Tableau 1: Emissions de polluants atmosphériques par le transport de marchandises intérieur et import-export en Suisse sur la route et sur le rail. Source : paquet de recherche SVI Güterverkehr, projet partiel H, calculs propres.

Le tableau ci-dessus montre que les émissions de polluants atmosphériques (oxydes de soufre) découlant du transport ferroviaire de marchandises sont, par tonne transportée et kilomètre parcouru, 20 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 7 à 8 fois moins élevées par tonne-kilomètre. Les prescriptions plus sévères applicables aux nouveaux véhicules routiers immatriculés devraient toutefois entraîner que ces différences se réduisent à l'avenir.

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 CO<sub>2</sub> et à des droits d'acquisition à long terme sur du courant produit sans émission de CO<sub>2</sub>, à ce que les émissions de gaz à effet de serre soient sensiblement plus faibles. Au vu des travaux menés dans le cadre du programme de recherche SVI sur le trafic marchandises<sup>50</sup>, les émissions totales du transport routier de marchandises en Suisse peuvent être estimées à 1,45 million de tonnes de CO<sub>2</sub> (hors trafic de transit). Cela correspond à 4 % du total des émissions annuelles de CO<sub>2</sub> en Suisse. Quelque 110 g de CO<sub>2</sub> par tonne-kilomètre sont émis sur la route. En d'autres termes: le transport par le rail plutôt que par la route d'un chargement de 10 tonnes sur 100 km permet d'économiser environ 110 kg de CO<sub>2</sub>. Le transport ferroviaire de marchandises contribue donc grandement à la réduction des émissions de gaz à effet de serre dues à la circulation.

## 1.2.2 Aperçu de la stratégie globale

### 1.2.2.1 Principes et objectifs

D'après l'état actuel des délibérations parlementaires relatives au FAIF, un ancrage du transport ferroviaire de marchandises dans l'art. 81a (nouveau) de la Constitution fédérale est prévu selon la formulation 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.»<sup>51</sup> Les objectifs proposés dans le présent projet peuvent s'appuyer sur cette disposition (issue des délibérations parlementaires sur le FAIF). Une adaptation de la Constitution au transport ferroviaire de marchandises sur tout le territoire dans le cadre du présent projet n'apporterait de ce fait rien de plus.

Dans le 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. De par leur architecture et leur portée, les instruments de soutien devront à l'avenir viser à ce que:

1. la Confédération crée les conditions d'un développement durable du transport de marchandises et d'une interaction efficace entre les modes de transport concourant à l'approvisionnement en marchandises;

<sup>50</sup> Projet partiel H: Ortsbezogene Massnahmen zur Reduktion der Auswirkungen des Güterverkehrs, Teil I: Referenzzustände 2010 und 2020 «Umweltatlas», Schlussbericht, Berne 2012.

<sup>51</sup> Numéro d'objet 12.016

2. la Confédération veille à l'existence d'une infrastructure ferroviaire conforme aux besoins et d'installations dédiées au transport des marchandises adaptées;
3. la Confédération garantisse un accès non discriminatoire aux installations dédiées au transport de marchandises;
4. les offres en matière de transport ferroviaire de marchandises soient rentables, une dérogation à ce principe n'étant admise que si la Confédération et les cantons souhaitent assurer conjointement des offres qui ne couvrent pas leurs coûts ou si la promotion temporaire d'une offre est de nature à favoriser son évolution vers une rentabilité durable.

### **Description de l'objectif 1**

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 «comodalité» adaptée entre la route et le rail.

### **Description de l'objectif 2**

La Confédération planifie les **infrastructures** correspondant aux besoins en termes de transport ferroviaire ainsi que les installations importantes pour le fret ferroviaire. Elle participe au financement des installations. Par des mesures appropriées, la Confédération veille par ailleurs à ce que des capacités suffisantes en matière de transport ferroviaire de marchandises existent sur les tronçons les plus chargés du réseau ferré.

### **Description de l'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.

### **Description de l'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 au développement économique régional et tient compte d'aspects afférents à l'aménagement du territoire. Elle peut ainsi, de pair avec les cantons, veiller à l'existence d'une offre adéquate de transport ferroviaire. Dans les régions montagneuses notamment, il peut se révéler judicieux d'utiliser les infrastructures ferroviaires existantes pour transporter des marchandises.

#### **1.2.2.2 Objectifs rejetés**

Il n'est pas prévu d'imposer au transport de marchandises sur tout le territoire un objectif concret en matière de report modal (part de marché réservée au rail, par exemple) ni de déterminer une offre de base à respecter (par exemple via la définition d'un réseau à couvrir par le TWCI). Ces variantes ont certes été étudiées, mais, après discussion avec les acteurs de la branche, elles ont été rejetées. Les raisons sont les suivantes:

- En matière de transport intérieur et 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 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 et les choix d'implantation des entreprises ne peuvent être influencés par la Confédération qu'au prix d'interventions massives dans l'économie privée, lesquelles ne seraient pas compatibles avec l'ordre économique prévalant en Suisse. Dans ces conditions, la Confédération ne peut pas imposer un objectif en matière de report modal. Il est toutefois important qu'elle puisse réagir avec souplesse aux exigences du marché en jouant sur différentes mesures de soutien.
- Les besoins des chargeurs évoluent en permanence, de même que les modalités techniques et les processus logistiques. Définir par avance un objectif de report modal ou même un réseau à desservir ne permettrait dès lors pas d'y faire face.

### 1.2.2.3 Instruments de promotion du transport ferroviaire de marchandises

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.

- Les **conditions-cadre pour le transport routier de marchandises**, notamment l'interdiction de circuler la nuit et les dimanches, la limite de 40 tonnes (44 tonnes 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, 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'installations de transbordement rail/route 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, 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 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 la planification. Ils jouent par ailleurs un rôle actif dans l'élaboration des prévisions sous-jacentes en matière de transport.
- L'**aide financière aux installations dédiées au transport de marchandises** se fait par le biais de contributions à fonds perdus sur la base des prescriptions de la conception précitée. Les petites installations de transbordement du transport combiné bénéficient d'une aide analogue à celle dispensée aux voies de raccordement.
- Dans certains domaines, les coûts restent imputés, conformément aux prescriptions de la Confédération, aux **coûts marginaux** (prix des sillons, manœuvres dans les gares de triage).
- **Le remboursement de la RPLP** sur les trajets amont et aval du transport combiné 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. À 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 des **contributions d'exploitation** découlant de commandes ciblées et ainsi contribuer à une desserte adaptée de ces régions. Ce soutien à l'exploitation se fait sur la base des concepts cantonaux de transport de marchandises. Cet instrument devrait notamment permettre de conserver les contributions d'exploitation actuellement versées aux chemins de fer à voie métrique des régions de montagne.
- 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.
- Les **contributions d'exploitation** actuellement octroyées au trafic par wagons complets isolés et au transport combiné non transalpin seront supprimées à l'issue d'une **phase transitoire**. Les moyens ainsi dégagés seront pour 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 dans la loi sur les Chemins de fer fédéraux (LCFF)<sup>52</sup>, 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 Projet d’utilisation du réseau sur le long terme (PRUR)

Le projet d’utilisation du réseau sur le long terme (PRUR) 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 grandes lignes
- transport régional des voyageurs
- transport international de marchandises sur les corridors définis par la législation européenne<sup>53</sup>
- transport intérieur de marchandises et transport international hors des corridors de transport de marchandises
- autres types de transport importants (chargement des automobiles).

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 dans le cadre du programme de développement stratégique de l’infrastructure ferroviaire (PRODES). L’OFT confie la planification aux gestionnaires de l’infrastructure ferroviaire.

Cet aménagement se fait dans le cadre d’une «planification continue», c’est-à-dire d’un processus permettant d’actualiser, de concrétiser ou de retravailler les plans préexistants.

<sup>52</sup> Voir art. 3 LCFF, RS 742.31.

<sup>53</sup> Fixation du tracé des corridors destinés transport des 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

Les planifications de l'offre se fondent en premier lieu sur les besoins avérés qui découlent, entre autres, de l'évolution prévue de la demande de transports nationaux, laquelle s'appuie sur les prévisions de la Confédération pour le transport de voyageurs et de marchandises et sur les prévisions régionales en termes de trafic.

L'OFT veille à ce que les décisions concernant l'intégration de mesures dans chaque étape d'aménagement du programme de développement stratégique soient facilement vérifiables. Il a l'intention d'associer davantage les milieux intéressés – notamment le secteur du transport de marchandises – à la planification lors de l'élaboration des futurs messages relatifs au PRODES, et de discuter des résultats avec eux.

Les enseignements tirés ces dernières années indiquent que le Parlement ne devrait plus à l'avenir plus décider de grands programmes d'aménagement de l'infrastructure dont les durées de mise en œuvre dépassent les 20 ans. En lieu et place, il est convenu de décider et de mettre en œuvre des étapes d'aménagement tous les quatre à huit ans.

Il est par conséquent important de vérifier tous les quatre ans si les conditions cadre ont changé et s'il convient d'adapter les mesures ou leur ordre de priorité. Ce processus décisionnaire progressif garantit un niveau suffisant de flexibilité.

Afin de garantir des capacités suffisantes pour le transport de voyageurs et de marchandises, les éléments suivants sont, dans le cadre du PRODES, rajoutés au processus de planification défini par le message relatif au FAIF<sup>54</sup>:

- a) Elaborées par les gestionnaires de l'infrastructure sur demande de l'OFT, les planifications de l'offre à long terme pour les étapes d'aménagement du PRODES prennent la forme de plans de réseau avec sillons-système (les sillons-système définissent pour les tronçons suisses le nombre de sillons par heure avec horaires d'arrivée et de départ dans les nœuds pour une heure donnée). Dans le cadre de la planification de l'offre, les entreprises d'infrastructure ferroviaire demandent à l'OFT l'attribution de sillons pour les types de transport susmentionnés. L'OFT décide alors si cette attribution correspond aux objectifs de la Confédération et si la planification est suffisamment avancée pour pouvoir être déclarée contraignante. Si tel est le cas, l'OFT soumet le PRUR au Conseil fédéral.
- b) Sur cette base, le Conseil fédéral peut déclarer contraignante une utilisation du réseau sur le long terme. Ce faisant, il fixe la répartition des capacités à venir entre les types de transport pour une année de planification donnée d'après les plans de réseau pourvus de sillons-système. De la sorte, il définit, complète ou modifie un PRUR.
- c) Tous les quatre ou huit ans en général, l'OFT réexamine le PRODES et les mesures identifiées. En cas de modifications, le PRUR est également adapté.
- d) Les entreprises d'infrastructure ferroviaire, les entreprises de transport ferroviaire et les cantons peuvent également demander des modifications des projets d'utilisation du réseau. En la matière, la décision appartient au Conseil fédéral.

<sup>54</sup> FF 2012 1371

- e) Les milieux intéressés (cantons, acteurs du secteur, associations professionnelles etc.) sont consultés à l’occasion de la première déclaration d’entrée en vigueur d’un PRUR et lors de modifications importantes apportées à celui-ci.
- f) Le PRUR constitue la prescription contraignante pour les PLUR (PLUR, voir point suivant). Les capacités visées sont ainsi garanties de la première planification contraignante à l’année de leur mise en œuvre.

### 1.2.3.2 Plan d’utilisation du réseau (PLUR)

Tout comme le PRUR, les plans d’utilisation du réseau (PLUR) portent en premier lieu sur la répartition des sillons prévus entre les différents types de transport. Mais si le PRUR reste valable et contraignant jusqu’à la septième année de planification avant la réalisation effective des transports, les PLUR sont établis pour les années de planification 1 à 6 avant 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 en principe établi six ans avant l’année de réalisation. Il est soumis à l’approbation de l’OFT (qui tient compte pour ce faire du PRUR) 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 4 mois avant le début de l’horaire. 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 à l’utilisation des capacités, les sillons sont, lors de l’attribution des sillons, 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 ETF, si ce n’est que le nombre et la qualité des sillons par type de transport mentionnés dans le PLUR doivent être respectés.

L’ordre des priorités tel qu’il est actuellement défini par l’art. 9a LCdF<sup>55</sup> n’a plus qu’une valeur subsidiaire par rapport aux options prises dans le PRUR et dans les plans d’utilisation de réseau.

Le tableau 3 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 concernée, s’appliquera pour la première fois en 2021.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
PLUR AH 2016								
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 début de l'année d'horaire (AH)	

Tableau 2: Découpage temporel de l'introduction des PLUR

Au niveau du contenu, le PLUR est plus détaillé que le PRUR. Tandis que le PRUR fonctionne sur la base de sillons-système complétés par une série de données, le PLUR affine la planification en faisant apparaître la répartition journalière et hebdomadaire des sillons entre les types de transport. Il précise en outre les paramètres supplémentaires dont les entreprises de transport ont besoin pour leur planification (profil d'espace libre, longueur des trains etc.).

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

- Le PRUR 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 exemple 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 sur le développement de l'infrastructure ferroviaire<sup>56</sup> 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, pour autant qu'ils soient planifiés.
- 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).

Le PRUR et les PLUR portent toujours sur toutes les voies à écartement normal de Suisse. Si nécessaire, il est toutefois possible d'élaborer des PLUR pour les lignes à voie métrique.

### Flexibilité du PRUR et des PLUR

Le PRUR 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

<sup>56</sup> LDIF, RS 742.140.2

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. Le PRUR et les PLUR restent par conséquent modifiables durant chaque phase jusqu'à l'attribution des sillons. La modification du PRUR ou des PLUR est soumise aux règles suivantes:

- 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'au PRUR 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.
- Le PRUR est normalement réexaminé tous les quatre ans, parallèlement au PRODES, et adapté si nécessaire. Ce sont alors surtout les prévisions en matière de transport de marchandises qui sont passées au crible. Ce contrôle doit permettre une représentation géographique des besoins (quantitatifs et qualitatifs) en termes de sillons. L'OFT peut ensuite procéder à des adaptations après avoir consulté les milieux intéressés, adaptations qui requièrent une décision formelle du Conseil fédéral.
- Les demandes de modifications émanant de gestionnaires de l'infrastructure ferroviaire, d'entreprises de transport ferroviaire et des cantons et se traduisant par une réduction du nombre ou de la qualité des sillons attribués à un type de transport peuvent être tranchées au cas par cas par le Conseil fédéral. En la matière, celui-ci doit alors mettre en regard les effets des modifications demandées et la conduite prévue du trafic.
- Les modifications apportées aux PLUR sont soumises à l'OFT pour approbation. Si une modification entraîne des répercussions sur le PRUR, elle ne peut être validée sans que le Conseil fédéral ait accepté la modification dudit PRUR.

### **Travaux de maintenance et blocage de voies dans le plan d'utilisation du réseau**

Depuis quelques années, il est devenu fréquent de bloquer, en partie ou en totalité, les lignes sur lesquelles d'importants travaux de maintenance sont menés. Le gestionnaire de l'infrastructure y trouve son compte, dans la mesure où il n'a pas à interrompre les travaux pour laisser passer le trafic et peut donc terminer le chantier plus rapidement et à moindres frais. Les entreprises de transport ferroviaire doivent toutefois chercher des solutions permettant de maintenir leurs offres, ce qui est bien souvent compliqué tant les voies de délestage – pour autant qu'elles existent – sont souvent déjà bien chargées et ne peuvent absorber un surcroît de trafic sans aménagement supplémentaire.

Jusqu'ici, du fait de la hiérarchisation des priorités édictée par l'art. 9a LCdF<sup>57</sup>, le transport de marchandises pouvait se trouver totalement interrompu pendant la durée des travaux. Cette mesure étant dans la plupart des cas jugée contre-productive par tous les intervenants, l'OFT entend à l'avenir demander aux gestionnaires d'infrastructure de proposer une répartition concrète des sillons sur les voies partiellement bloquées ou sur les voies devant accueillir le trafic détourné. Cette planification sera validée par l'OFT après consultation des milieux concernés et versée au PLUR concerné, y compris lorsque l'attribution de sillons liée à des travaux n'est

appelée à durer que quelques semaines ou quelques mois. Les principes suivants s'appliquent aux réductions de sillons et aux blocages de voies découlant de travaux:

- En matière de trafic national grandes lignes et de trafic régional, la priorité reste – pour autant que le PLUR prévoie ces sillons – à une paire de trains par heure chacun à condition qu'au moins 1000 voyageurs soient transportés par jour et par type de transport. Le trafic international grandes lignes intégré au système national de cadencement est à cet égard considéré comme faisant partie de l'offre nationale.
- Les trains internationaux de marchandises circulant sur les corridors européens de transport de marchandises se voient également accorder la priorité sur les autres trains.
- Abstraction faite des priorités susmentionnées, l'OFT statue au cas par cas.

### 1.2.3.3 **Processus de planification du transport ferroviaire de marchandises et conception concernant les installations idoines**

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 sur l'aménagement du territoire (LAT)<sup>58</sup>, est un instrument appelé à jouer un rôle central. C'est en effet à travers lui que la Confédération peut agir pour remplir ses missions à incidences géographiques.

La **conception concernant les installations dédiées au transport de marchandises** et leur harmonisation avec l'évolution de l'infrastructure ferroviaire est un instrument de planification qui regroupe dans un aperçu global toutes les planifications actuelles d'installations dédiées au transport de marchandises. 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:

- **offre de sillons** prévue pour le transport de marchandises (PRUR et PLUR) correspondant au dimensionnement des installations dédiées au transport de marchandises;
- plans relatifs aux centres régionaux de production, notamment aux **gares team** pour le trafic par wagons complets isolés;
- plans relatifs aux **installations de transbordement du transport combiné** avec mention du domaine d'activité et des capacités de chaque terminal;
- planification des **gares de triage**;
- prévisions relatives à l'évolution des **voies de raccordement**;

<sup>58</sup> RS 700

– prévisions relatives à l'évolution des **installations de débord**.

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. Cela signifie que l'OFT doit, en coopération avec les entreprises d'infrastructure ferroviaire et les différents acteurs de la branche, intégrer en permanence les installations dédiées au transport de marchandises à la planification pluriannuelle.

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. Et, comme il en va du PRODES pour ce qui est du transport de marchandises, cette actualisation se fonde sur les études concernant le marché du transport ferroviaire de marchandises en Suisse. Ces études (constamment réactualisées) visent 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. 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 leur attentes dans les études. Pour finir, l'OFT actualise la conception concernant le transport de marchandises et, après consultation des milieux intéressés, l'arrête pour les quatre à huit années suivantes, soit jusqu'à la prochaine actualisation.

La conception concernant les installations dédiées au transport de marchandises ne doit pas nécessairement comporter le même niveau de détail pour toutes les installations. Les grandes installations que sont les terminaux ou les gares de triage doivent être clairement positionnées et détaillées, et leurs perspectives de développement doivent être présentées. Pour les installations de plus petite taille, telles les voies de raccordement, les adaptations aux installations existantes, les compléments aux installations de débord et les perspectives de développement doivent faire l'objet d'une présentation sélective.

Dès lors, la conception doit être assortie d'un horizon temporel pour la réalisation des installations, et il convient d'indiquer l'échelonnement des aides financières de la Confédération au moyen d'un plan à moyen terme (sous la forme d'une version plus précise des programmes pluriannuels déjà décidés par le DETEC et le DFF en matière d'investissements dans les voies de raccordement et les terminaux). Lorsque la conception est établie et modifiée, la coordination avec les autres instruments fédéraux et cantonaux d'aménagement du territoire doit être assurée. De plus, les installations qui produisent un effet en termes d'aménagement du territoire devront également être inscrites au Plan sectoriel des transports, partie Infrastructure rail, et dans les plans directeurs cantonaux.

#### 1.2.3.4 **Aide financière aux installations de transbordement du transport combiné 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 pour les installations dédiées au transport de marchandises relevant de l'infrastructure ferroviaire générale (gares de triage, installations de triage et installations de débord). Les contributions d'investissement portant sur des installations privées sont versées, comme auparavant, via des financements spéciaux au sens de la LuMin<sup>59</sup>.

Le soutien financier aux installations privées dédiées au transport de marchandises n'est pas une nouveauté. Le présent projet vise simplement 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 installations de transbordement pour le transport combiné 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 installations de transbordement du transport combiné est plafonné à 80 %.
- Pour les grands terminaux d'importance nationale, une participation fédérale supérieure, à hauteur de 80 % au maximum, peut être accordée. Pour pouvoir bénéficier de cette participation fédérale accrue, 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'installations de transbordement 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, c'est-à-dire 40-60 %.
- Les installations de transbordement pour le transport combiné 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 dimensionnement 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 élaborée dans le cadre du processus de planification institutionnalisé (cf. point 1.2.3.3). Des critères tels que le volume d'investissement, l'effet en termes d'aménagement du territoire, la contribution au report du trafic ou la rentabilité au regard d'autres installations peuvent être appliqués.
- Les cantons peuvent également participer aux investissements dans les installations de transbordement du transport combiné ou dans les voies de raccordement.

<sup>59</sup> RS 725.116.2

- Dorénavant, les aides aux voies de raccordement et aux installations de transbordement 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 installations de transbordement du transport combiné ne se sont pas révélés concluants. La Confédération se réserve néanmoins le droit de faire également couvrir les contributions 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 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 installations de transbordement du TC), la Confédération a la possibilité de fixer les modalités de l'accès non discriminatoire en imposant un modèle d'exploitation ou en exigeant la publication des tarifs de transbordement. La Commission d'arbitrage dans le domaine des chemins de fer (CACF) est compétente pour les litiges relatifs à l'accès non discriminatoire.
- L'harmonisation visée entre le financement des voies de raccordement et des terminaux se traduit in fine par la fusion des crédits A4300.014 (terminaux) et A4300.0121 (voies de raccordement) en un crédit commun pour les installations dédiées au transport de marchandises. Celui-ci continuera à être financé conformément à la LuMin<sup>60</sup>.
- En principe, les contributions ne seront désormais plus attribuées que pour financer des investissements de renouvellement ou d'extension, la maintenance demeurant du ressort des propriétaires des installations. Du point de vue du financement, les branchements des voies de raccordement 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. En cas de démantèlement d'une voie de raccordement, il doit toutefois être possible d'exiger du raccordé qu'il participe aux coûts d'adaptation de l'infrastructure.
- Les contributions aux installations de transbordement du transport combiné réalisées à l'étranger et soutenues à la condition qu'elles servent au report modal du trafic poids lourds transalpin peuvent continuer à être octroyées sous la forme de prêts remboursables.

### 1.2.3.5 Promotion des innovations techniques

La Confédération crée une base légale pour les contributions aux investissements dans des innovations techniques en matière de transport ferroviaire de marchandises. L'aide aux innovations porteuses de sens doit se faire au cas par cas, et ces contributions doivent en premier lieu porter sur le développement de technologies de base dans le domaine du système ferroviaire destiné au transport de marchandises. Par ailleurs, la Confédération apporte sa contribution à des innovations ouvrant la voie à une production plus efficace et plus économe en ressources. Pour finir, il convient de

<sup>60</sup> RS 725.116.2

promouvoir et de soutenir activement une coopération européenne en matière d'innovation.

### **1.2.3.6 Remboursement de la RPLP pour les trajets amont et aval du transport combiné**

La Confédération maintient l'instrument du remboursement de la RPLP pour les trajets amont et aval du transport combiné en tant qu'élément de la stratégie globale. Le remboursement de la RPLP versé aux entreprises de transport par route diminue la charge de redevances RPLP sur leurs parcours initiaux et terminaux du transport combiné : pour chaque transbordement suivant la taille du conteneur (conteneurs, caisses mobiles, semi-remorques) un montant maximal de la RPLP payée leur est reversé. La Confédération envisage d'optimiser l'agencement de cet instrument (surtout dans la définition des catégories de taille, afin d'obtenir une différenciation des montants remboursés) en adaptant les dispositions d'exécution

### **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, la contribution est fonction du déficit susceptible de découler du maintien en exploitation d'un point de service ou de la production d'une offre, et le montant est négocié en amont de la fourniture de la prestation.

En règle générale, les cantons supportent au moins 50 % des contributions convenues pour la commande conjointe. Et c'est le canton qui assume la gestion de la commande.

La participation de la Confédération implique que le canton dispose d'une stratégie ou d'une conception du transport de marchandises dans le cadre de ses plans directeurs cantonaux. Cette stratégie doit être harmonisée avec la conception de la Confédération concernant les installations dédiées au transport de marchandises. La participation de la Confédération ne peut pas dépasser les moyens budgétisés pour les commandes. Son montant est communiqué aux cantons après que ceux-ci ont défini le volume de commandes qu'ils envisagent. Les cantons peuvent passer des commandes supplémentaires sous leur propre responsabilité, mais cela ne donnera alors pas lieu à contribution de la Confédération.

Au travers de ces commandes ciblées, les cantons peuvent, avec la Confédération, compléter les offres autofinancées des entreprises et ainsi s'assurer une offre de base souhaitable du point de vue politique et adaptée à la situation du marché et aux spécificités régionales. La Confédération entend ainsi, avant tout, compenser les écarts tarifaires – dus à la topologie territoriale – des prestations de transport de marchandises dans les régions suisses de montagne et assurer la desserte par le trafic marchandises des zones industrielles constituant un pôle de développement pour tel ou tel canton.

#### **Contributions d'exploitation 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 qui se mettent en place sur tout le territoire. Ces transports doivent soit être nouveaux soit avoir jusqu'ici été effectués par la route, et ils ouvrent à ce titre de nouveaux segments de marché au fret ferroviaire. Les transports représentant une nouvelle solution logistique pour des offres préexistantes de transport ferroviaire de marchandises n'ouvrent en revanche pas droit à contribution. Il est par conséquent exclu que les offres TWCI transférées dans le TC bénéficient de contributions. Par ailleurs, ce financement de départ limité dans le temps vise essentiellement le transport intérieur.

La contribution fédérale à une nouvelle offre est fixée en amont. Elle est fonction du déficit susceptible de survenir dans l'année de contribution. Pour éviter toute distorsion des offres, la Confédération fixe en outre un montant maximal unique pour toutes les offres.

Le délai maximal, fixé à trois ans, ne peut être prolongé. En effet, si l'offre rencontre du succès, elle sera à même de couvrir ses propres coûts après trois ans. A l'inverse, si elle ne l'est pas, il conviendra de l'adapter ou de la supprimer.

### **Allègement du budget fédéral grâce à la suppression des contributions d'exploitation**

Les contributions d'exploitation jusqu'ici accordées au TWCI et au TC intérieur seront définitivement supprimées – à l'issue d'un délai transitoire, pendant lequel les contributions sont progressivement réduites – au maximum trois ans après l'entrée en vigueur de la LTM révisée.

Pour 2013, les contributions d'exploitation budgétisées se montent à 30 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 36 à 24 millions de francs. Sur les 12 millions de francs ainsi libérés, il est prévu de continuer à en réserver 6 au transport de marchandises sur voies métriques, notamment dans les régions de montagne. On peut s'attendre à ce que les cantons concernés continuent à commander ces offres si la Confédération y participe. Les 6 autres millions de francs devraient être affectés à d'autres commandes avec les cantons et aux financements de départ.

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

La suppression progressive des importantes contributions d'exploitation actuelles permettra de permettre de réaliser les économies demandées par le Programme de consolidation et de réexamen des tâches 2014 (CRT 2014) dans le domaine du transport de marchandises sur tout le territoire.<sup>61</sup>

<sup>61</sup> Cf. message du 19 décembre 2012 concernant la loi fédérale sur le programme de consolidation et de réexamen des tâches 2014 (CRT 2014)

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

En vertu de l'art. 3 de la loi fédérale sur les Chemins de fer fédéraux (LCFF)<sup>62</sup>, 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 dans. Le présent projet propose donc les adaptations suivantes:

1. Plutôt que de définir, comme le fait actuellement la LCFF, le transport de marchandises comme une tâche essentielle, il convient de fixer une disposition potestative pour ce qui est des prestations de transport de marchandises.
2. Par une disposition ancrée dans la LCFF, la Confédération fait en sorte que la décision d'abandonner le système de trafic par wagons complets isolés ou des pans essentiels de cette offre doit être soumise à l'assemblée générale (et donc au Conseil fédéral). Cette mesure vise à garantir qu'une telle décision ne puisse être mise en œuvre que dans des délais raisonnables<sup>63</sup>.

### **1.2.3.9 Simplification des dispositions régissant la construction, l'exploitation et la surveillance des voies de raccordement et des installations de transbordement**

Les dispositions relatives à la construction et à l'exploitation des installations dédiées au transport de marchandises ainsi qu'à leur surveillance, actuellement contenues dans la loi du 5 octobre 1990 sur les voies de raccordement<sup>64</sup>, ont besoin d'être simplifiées. La longue liste de définitions fournie à l'article 2 de la loi sur les voies de raccordement n'est plus indispensable, les termes techniques étant, si nécessaire, désormais explicités dans les dispositions légales concernées. La réflexion fondamentale, à savoir planifier les installations dédiées au transport de marchandises au niveau de l'aménagement du territoire et les garantir, 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 de 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. Partant de ce constat, il s'agit à présent d'abroger la loi. La nouvelle réglementation est plus simple et plus claire. Elle ne contient plus que quatre dispositions (desserte, autorisation de construire, expropriation et un renvoi à la LCdF pour ce qui est des dispositions en matière de sécurité).

<sup>62</sup> RS 742.31

<sup>63</sup> Cf. art. 10, al. 2 LCFF, RS 742.31

<sup>64</sup> RS 742.141.5

## **1.3 Motivation et évaluation de la solution proposée**

### **1.3.1 Principes et objectifs**

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.

#### **Motivation objectif 1**

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 de base 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 contribuer à décharger les 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.

#### **Motivation objectif 2**

L'Etat contribue à la disponibilité d'infrastructures de transport générales nécessaires à une offre de transport de marchandises fonctionnelle et performante. Aux yeux du Conseil fédéral, le fait de pérenniser le financement des infrastructures requises concourt à garantir l'approvisionnement de base. 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, de manière prospective, à travers la planification PRODES, 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 des infrastructures adaptées, il doit aussi garantir les capacités planifiées. 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 institutionnalisé et la garantie des capacités nécessaires aux différents types de transport sont définies par le présent texte comme une mission incombant dorénavant à la Confédération.

### **Motivation objectif 3**

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 terminaux et les voies de raccordement 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 bon respect de cette exigence. Désormais, la CACF devrait également intervenir en la matière.

### **Motivation objectif 4**

Les services de transport de marchandises par le rail, tout comme par les autres modes de transport, doivent normalement être autofinancés. Toute dérogation provisoire ou durable au principe de l'autofinancement ne saurait être tolérée qu'à titre exceptionnel. Une telle dérogation doit être possible lorsque les cantons ou les régions souhaitent, pour des raisons valables, maintenir des offres de transport ferroviaire de marchandises ne couvrant pas leurs coûts (dans des zones de montagne pour des considérations liées à la sécurité de l'approvisionnement tout au long de l'année ou dans des pôles de développement industriel, par exemple). La Confédération doit alors pouvoir contribuer à ces offres et aider les cantons à assurer l'existence de services 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 judicieuses, s'il doit permettre la mise sur pied d'offres de transport ferroviaire durables et rentables.

Les objectifs rejetés ont été exposés au point 1.2.2.2 dans le cadre des principaux éléments pris en compte lors de la détermination des principes et objectifs.

## **1.3.2 La sélection des instruments de promotion du transport ferroviaire de marchandises sur tout le territoire**

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 texte, les conditions-cadre en vigueur pour le transport routier de marchandises.

- Au travers des nouveaux instruments que sont le PRUR et le 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.
- La Confédération veille à ce que les installations dédiées au transport de marchandises fassent l'objet d'une planification coordonnée.
- La Confédération garantit un accès non discriminatoire aux installations.

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 % de leurs coûts totaux. Pour les installations de transbordement revêtant une importance nationale pour les transports, 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.
- L'infrastructure ferroviaire et les installations connexes, telles les installations de triage, peuvent être utilisées aux coûts marginaux par le transport de marchandises.
- Le remboursement de la RPLP pour les trajets amont et aval du transport combiné est maintenu.
- La Confédération peut, de manière ponctuelle, encourager des innovations si celles-ci contribuent durablement à une production plus efficace et moins gourmande en ressources.

Tous ces instruments conditionnent le succès des offres de transport ferroviaire de marchandises. Ils constituent la base de prix compétitifs et 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 de 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'installations de transbordement doivent être simplifiées et les compétences de la Confédération, des cantons et des communes être clarifiées.

### **1.3.3 Instruments rejetés**

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 de 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'octroi, 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 la desserte 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 va 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. Par conséquent, cette option n'est pas envisageable, ne serait-ce que du point de vue du respect de la neutralité budgétaire.

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.

### **1.3.4 Motivation des nouveaux instruments**

#### **1.3.4.1 Projet d'utilisation du réseau sur le long terme et plan d'utilisation du réseau**

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 FAIF<sup>65</sup> et de la planification 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 du secteur, l'une des demandes les plus pressantes était que la disponibilité de l'infrastructure soit garantie et améliorée. 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, les tronçons sont complètement utilisés par le transport de voyageurs et de marchandises.
2. Le trafic voyageurs cadencé est prioritaire sur le trafic marchandises dans l'accès au réseau (art. 9a LCdF<sup>66</sup>). 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 à l'origine 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 grandes lignes; 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 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.

En vertu de FAIF<sup>67</sup>, 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. Des sillons horaires lui sont affectés sur tous les principaux tronçons. Cette planification, qui prend la forme de plans de réseau ou d'horaires systématisés, prévoit des sillons horaires permettant une production efficace au sein du transport de marchandises. Elle repose sur les dernières prévisions de 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 le PRUR 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.

65 FF 2012 1371

66 RS 742.101

67 FF 2012 1371

#### 1.3.4.2

### **Processus de planification du transport ferroviaire de marchandises et conception concernant les installations idoines**

L'une des principales revendications des acteurs du transport de marchandises est de pouvoir prendre part à la planification et à la coordination, à l'échelle nationale, des installations dédiées au transport de marchandises et des capacités infrastructurelles. Cela permettrait d'utiliser efficacement les fonds fédéraux, par essence limités, et d'éviter que les installations nouvellement construites entrent en concurrence les unes avec les autres.

Actuellement, les entreprises de transport de marchandises et les chargeurs planifient leurs installations chacun de leur côté, et l'OFT traite les demandes de fonds fédéraux correspondantes. 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 l'OFT se heurte à des demandes superflues ou mal dimensionnées. Associer toutes les entreprises à la planification de ces installations 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 au cours des prochaines années.

Ce processus institutionnalisé débouche sur l'établissement et l'actualisation d'une conception telle que prévue par l'art. 13 LAT<sup>68</sup>. Cette conception permet de piloter le développement des installations importantes pour le transport de marchandises et de le caler sur celui de l'infrastructure ferroviaire. Elle repose essentiellement sur les plans stratégiques relatifs à l'offre de sillons visée en trafic marchandises, aux installations de triage, de transbordement du TC et autres installations dédiées au transport de marchandises. Ces plans stratégiques mettraient 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. Grâce à ces plans stratégiques, l'octroi de contributions fédérales pourra être axé sur les objectifs fixés par la Confédération et étudié au moyen d'une planification coordonnée.

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. Par ailleurs, la pratique unifiée en matière de desserte de zones industrielles et artisanales par des voies de raccordement, prévue par la loi actuelle sur les voies de raccordement ferroviaires<sup>69</sup> et par la LTM à réviser dans le cadre du présent projet, et visée par des mesures d'aménagement du territoire, peut devenir une réalité.

<sup>68</sup> RS 700

<sup>69</sup> RS 742.141.5

### 1.3.4.3

### **Promotion financière des installations de transbordement du transport combiné et des voies de raccordements privées**

La Confédération alloue des contributions à la construction et à l'extension des installations de transbordement du transport combiné et des voies de raccordement. Leurs conditions et critères d'octroi doivent à présent être harmonisés, et les crédits être regroupés et faire l'objet d'une gestion conjointe<sup>70</sup>. La possibilité de promouvoir financièrement des installations de transbordement à l'étranger afin de soutenir le transfert du transport transalpin n'est pas affectée par ce regroupement des mesures de soutien.

Cette harmonisation induit de nombreux avantages:

- La promotion des installations de transbordement et des voies de raccordement est soumise aux mêmes objectifs d'ordre supérieur. Pour que l'octroi de contributions d'investissement puisse être mieux aligné sur les objectifs, les conditions et critères applicables en la matière doivent être harmonisés.
- Chaque installation de transbordement dispose d'une ou plusieurs voie(s) 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. Il ne faut toutefois pas en déduire que les voies de raccordement et les installations de transbordement du transport combiné ont automatiquement droit à la même participation fédérale aux investissements. L'importance pour le système de transport, le risque inhérent au financement, la taille de l'installation, de même que l'ouverture et les possibilités d'accès aux tiers jouent un rôle dans le calcul de la part prise en charge par la Confédération. Il en résulte également que les contributions fédérales aux installations de transbordement revêtant une importance nationale peuvent être portées à un maximum de 80 % au lieu des 60 % valables par ailleurs. Les grandes installations de transbordement nécessitent un fort apport de capitaux, si bien qu'elles risquent de ne pas être réalisées sans une contribution fédérale plus importante.
- La gestion des fonds fédéraux via un seul et unique poste créditeur est porteuse d'avantages pour les installations de transbordement 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.

Les contributions aux terminaux et aux voies de raccordement se feront dorénavant uniquement sous la forme de contributions à fonds perdus. L'octroi de prêts s'est révélé inadapté car, en raison de l'évolution du marché, les exploitants de terminaux sont rarement en mesure de rembourser les prêts dont ils ont bénéficié. Dans ces conditions, la gestion de ces prêts implique une charge très lourde. Dans les cas où les taux de remboursement et la rémunération des prêts sont financés par les prix d'utilisation de l'installation de transbordement, ce sont les prestataires du transport

<sup>70</sup> Sont concernés à cet égard les crédits budgétaires actuels A4300.0121 pour les voies de raccordement et A4300.0141 pour les terminaux

combiné qui en supportent les frais, ce qui n'est pas souhaitable compte tenu des conditions actuelles de concurrence.

Avec l'harmonisation des critères et des conditions applicables à l'octroi d'aides à l'investissement pour les installations de transbordement du transport combiné 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. Lorsqu'ils doivent être renouvelés, les branchements représentent de loin l'investissement le plus lourd au sein de la voie de raccordement. Ils seront à l'avenir financés via les conventions sur les prestations passées avec les gestionnaires d'infrastructure (pour un montant cumulé avoisinant en moyenne les 5 millions de francs par an). Les travaux devraient ainsi être supportables pour les propriétaires de voies de raccordement. Ce changement 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 Innovations**

Les instruments de promotion de l'innovation, à savoir les subventions aux investissements dans des nouvelles techniques, suscitent l'approbation de la branche et sont utiles. Pour autant, leur architecture et leur mise en œuvre sont complexes. Une action de l'Etat en faveur d'innovations données peut en effet conduire à des distorsions indésirables (adoption de systèmes non adaptés au marché, notamment), d'où un risque élevé de favoriser des investissements à mauvais escient.

Autre problématique: la promotion des nouvelles technologies ne peut déployer ses effets que dans la mesure où toute la Suisse, voire l'Europe, adopte les mêmes systèmes. Citons à cet égard l'exemple des attelages avec tampon central automatique. Compte tenu de la composition des trains, qui évolue en permanence, tous les wagons d'un système de transport de marchandises communicant doivent être équipés de cette nouveauté, faute de quoi les gestionnaires ne peuvent rentabiliser les tampons automatiques, ni économiser des ressources pour les manœuvres. L'équipement de tous les wagons pourrait toutefois prendre des décennies. Par conséquent, les effets de l'investissement ne seront perceptibles qu'avec un grand décalage temporel.

De plus, les initiatives non coordonnées à l'échelle suisse en matière d'innovations techniques pour les véhicules ferroviaires destinés au transport de marchandises se révèlent rarement judicieuses. Il faut dire que la majorité du matériel roulant doit également être utilisable au-delà de nos frontières, les standards doivent donc être établis au niveau international. L'utilisation (à titre de test ou de phase pilote) de telles innovations techniques, en particulier dans des systèmes fermés, doit cependant être possible, et même être encouragée dans la mesure du raisonnable.

Dans ce contexte, le recours ponctuel à cet instrument de promotion apparaît comme la solution la plus sensée à moyen terme. Pour faire simple, la Confédération «attend» un investissement pertinent, qui ne pose pas – ou pratiquement pas – les

problèmes décrits plus haut. Si de nouveaux standards plus efficaces ou moins coûteux devaient s'imposer au niveau européen, nécessitant ainsi une adaptation du parc suisse de véhicules, il conviendrait d'examiner l'opportunité de promouvoir ponctuellement des nouveautés techniques.

Pour autant, la Confédération n'a pas l'intention d'attendre les bras croisés que de telles nouveautés s'imposent dans le système ferroviaire. Dans le cadre de ses activités au sein des organes européens, elle compte bien militer pour l'introduction de certaines innovations. Elle invite par ailleurs toutes les entreprises ferroviaires et les autres acteurs de la branche à prendre part à la mise en œuvre sur tout le territoire d'innovations techniques allant dans le sens d'un renforcement de la productivité et d'une réduction des coûts.

### **1.3.4.5 Remboursement de la RPLP sur les trajets amont et aval du transport combiné**

En transport combiné, la Confédération rembourse actuellement la RPLP versée en Suisse sur les parcours amont et aval du TC jusqu'à concurrence d'un montant maximal. Cette promotion est jugée extrêmement efficace par les représentants de la branche, en particulier en ce qui concerne les offres de TC en trafic intérieur. Cet instrument génère des incitations ciblées à un renforcement du transport combiné et à une combinaison appropriée des trafics ferroviaire et routier de marchandises. Comme le montant du remboursement est plafonné, les transporteurs sont fortement incités à se rendre à un terminal proche et approprié, et à réduire la partie routière du trajet.

Une étude mandatée par l'OFT<sup>71</sup> 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 que suivant les conteneurs utilisés, des inégalités de traitement peuvent se produire. Les optimisations possibles pourront être mises en œuvre par adaptation des dispositions d'exécution.

#### **Variante rejetée**

Comme mentionné plus haut, l'abolition sans compensation du remboursement de la RPLP sur les parcours amont et aval du transport combiné a fait l'objet d'un examen approfondi.

On a également envisagé une solution de rechange au remboursement de la RPLP, en le transformant en un « bonus de transbordement ». Comme le remboursement de la RPLP, une contribution de la Confédération au transbordement en transport

combiné ferait baisser les coûts de ce transport. Ces contributions pourraient être décomptées en règle générale forfaitairement pour chaque transbordement effectué par le biais des exploitants des installations de transbordement, qui les reverseraient aux diverses entreprises de transport en amont et en aval. En cas de transbordement décentralisé (par ex. sur une voie de débord), la Confédération verserait le bonus de transbordement forfaitaire directement à l'entreprise de transport.

Ce bonus bénéficierait à tous les types de transbordements du transport combiné (route-rail, voie navigable-rail et rail-rail) sur territoire suisse. Il serait versé indépendamment de la technique de transbordement (portique roulant, reach stacker, technologies mobiles et autres).

Tel qu'il se présente aujourd'hui, le remboursement de la RPLP constitue une subvention cachée dans la mesure où il donne lieu à un manque à gagner au niveau de la RPLP. La Confédération s'efforce de remplacer les subventions cachées par des subventions directes afin de rendre ses mesures de soutien plus transparentes. On a donc renoncé à transformer le remboursement de la RPLP en un «bonus de transbordement», car ce dernier aurait grevé directement les finances fédérales de 20 millions de francs par an et empêché de respecter la prescription d'économie imposée par le message CRT au niveau du transport des marchandises. Les recettes nettes de la RPLP augmenteraient, ce qui profiterait pour  $1/3 = 6.5$  millions de francs aux cantons et pour  $2/3 = 13.5$  millions de francs au fonds FTP/FIF). Mais ces recettes nettes ne peuvent pas être décomptées sur l'économie prescrite par le CRT.

### **1.3.4.6 Contributions d'exploitation aux offres de transport de marchandises**

#### **Participation fédérale aux commandes des cantons**

Les prestataires du TWCI doivent opérer sous leur responsabilité propre et proposer un réseau autofinancé sur la durée. Ils doivent gagner de nouveaux transports adaptés au TWCI et transférer les offres non rentables actuelles vers des offres plus adaptées faisant appel à une autre forme de production ou à un autre mode de transport. Que ce soit du point de vue de l'offre de points de desserte et de solutions concrètes de transport ou de celui de l'aménagement de la production, le réseau TWCI doit pouvoir s'adapter en permanence aux besoins de transport et non être figé par les prescriptions de la Confédération. Il en va de même pour l'offre de relations ou de trains de ligne dans le transport combiné.

Dans l'optique d'une desserte de base aussi appropriée que possible des différentes régions et en tenant compte des aspects liés à l'aménagement du territoire, les cantons doivent pouvoir, avec l'aide de la Confédération, maintenir ou créer des points de desserte et des offres en trafic par wagons complets et en transport combiné qui, selon leur appréciation et celle de la Confédération, revêtent une importance centrale pour le développement d'une région. Ils indemnisent les entreprises en contrepartie du maintien ou de la mise en place de ces offres. Cette possibilité est à l'heure actuelle explicitement limitée aux chemins de fer à voie métrique, ce qui constitue une limitation arbitraire car dénuée de fondements objectifs. Une extension de cette possibilité à toutes les régions est dès lors justifiée.

Concrètement, le réseau autofinancé du TWCI et les offres autofinancées du TC peuvent sous certaines conditions s'écarter de la desserte dictée par les impératifs

politiques et d'aménagement du territoire des cantons et de la Confédération. Les motifs valables à cet égard peuvent être les suivants:

- desserte de base dans des régions géographiquement sensibles (par exemple en montagne, et surtout pendant les mois d'hiver), assurée principalement par des chemins de fer à voie métrique;
- 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.

Chefs de file en la matière, les cantons participent financièrement aux commandes à hauteur d'au moins 50 %. 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 les motivations qui la sous-tendent sont justifiées et que les conditions requises pour une participation de la Confédération (stratégie du canton en matière de transport de marchandises ou conception concernant le transport de marchandises dans le cadre du plan directeur) sont réunies. En définissant ces conditions et en veillant à la coordination avec la conception concernant les installations dédiées au transport de marchandises, la Confédération garantit la compatibilité de l'ensemble et donc la durabilité de telles commandes. Le Conseil fédéral peut développer plus avant les critères et les conditions à remplir pour une participation fédérale à la commande. Il peut notamment fixer le montant de son aide en prenant en considération les coûts de production dans les régions de montagne, qui sont plus élevés du fait de la topologie territoriale.

La part minimale des cantons, 50 %, est supérieure à la promotion des chemins de fer à voie métrique assurée aujourd'hui par les cantons.

Au final, la Confédération et les cantons peuvent, par des commandes ciblées, compléter les offres autofinancées des entreprises et assurer une offre voulue politiquement et correspondant à la situation de marché actuelle et future et aux spécificités régionales.

### **Contributions temporaires d'exploitation aux 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 le risque lié à l'utilisation des capacités sur les **trois premières années**. Cette promotion vise à renforcer le transport ferroviaire de marchandises sur tout le territoire en créant des incitations à développer de nouvelles offres répondant à de nouveaux segments de demande et, partant, à encourager le transfert du trafic marchandises de la route au rail et l'adoption du rail pour les nouveaux transports.

Du point de vue de la Confédération, les offres porteuses doivent être autofinancées après trois ans 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 et atteindre ainsi un taux d'utilisation suffisant.

## **Allègement du budget fédéral grâce à la suppression des contributions d'exploitation**

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.

Il ne saurait être question de continuer à commander et à indemniser les différents transports ferroviaires de marchandises sur tout le territoire selon la méthode actuelle. Lors de la consultation préalable menée sur le présent projet, les acteurs de la branche se sont prononcés pour la suppression de cette forme de promotion car elle n'est pas considérée comme durable. Du fait de la primauté conférée à l'autofinancement des offres futures de transport ferroviaire de marchandises sur tout le territoire, la Confédération ne peut plus influencer le réseau de desserte du TWCI et les offres du transport combiné par une commande et une indemnisation à grande échelle. Les différents prestataires doivent opérer sous leur propre responsabilité et établir une offre qui puisse être autofinancée durablement.

A en croire des expertises<sup>72</sup> 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 répercutée sur les prix des transports et quelle serait la réaction des chargeurs à ces changements de prix. La suppression progressive permet toutefois au marché de gagner en sécurité de planification et lui laisse le temps de s'adapter au changement de donne. La demande de transports ferroviaires pour conteneurs maritimes étant considérée comme peu élastique, 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 sur tout le territoire**

Pour le Conseil fédéral, il est important que l'offre de trafic marchandises soit de qualité, et ce, à long terme.

Lors des consultations préalables, les représentants de la branche, et parmi eux les CFF, ont apprécié la mesure consistant à libérer les CFF de l'obligation d'exploiter le transport de marchandises en tant que tâche essentielle. Les partisans de cette idée partent 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'il ne va 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. Conformément aux 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:

<sup>72</sup> Ecoplan: Evaluation der LSWA-Rückerstattung und der Betriebsabgeltung als Förderinstrumente im unbegleiteten kombinierten Verkehr. Schlussbericht zuhanden des Bundesamts für Verkehr. Berne 2012.

- 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 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.

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 ancrée dans la LCFE et la condition d'une décision du Conseil fédéral (dans son rôle d'assemblée générale des CFF), la Confédération veille à un processus de transformation sans heurts pour le TWCI. 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 voies de raccordement et des installations de transbordement**

La procédure d'autorisation pour les installations dédiées au transport de marchandises doit être simplifiée et condensée. La coexistence, dans des conditions de transparence très limitées, d'une autorisation de construire cantonale et d'une décision d'approbation de l'OFT pour ce qui est de la technique de sécurité doit laisser place à une procédure de prise de décision concentrée et coordonnée. L'examen de sécurité requis en application des dispositions de la législation sur les chemins de fer est du ressort de l'OFT, qui transmet une prise de position contraignante à l'autorité d'approbation cantonale. Les charges qui y figurent doivent être reprises dans l'autorisation de construire. En phase d'exploitation, les compétences de surveillance sont partagées: celles revenant à 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 s'agit par ailleurs de renoncer au modèle d'autorisation des voies de raccordement et des installations de transbordement 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 et 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 concernés.

#### **1.4 Harmonisation des tâches et des finances**

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 FAIF.

Un autre poste à temps plein est nécessaire pour les travaux liés au PRUR et les PLUR.

La réorganisation des mesures de soutien financier de la Confédération n'implique en revanche aucune surcharge de travail.

#### **1.5 Comparaison juridique 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 installations de transbordement bénéficient d'un soutien de l'Etat ou des régions. Les voies de raccordement sont parfois subventionnées (en Allemagne, par exemple). Les formes de promotion existantes ont été examinées et évaluées lors de l'élaboration du présent projet. L'Union européenne 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° 913/2010 du 22 septembre 2010 relatif au réseau ferroviaire européen pour un fret compétitif exige que soient réservées les capacités nécessaires au niveau des sillons internationaux. Dans le présent texte, les capacités requises sont garanties grâce au PRUR et aux PLUR.

Les autres modifications légales proposées ne sont pas touchées par le droit européen en vigueur. Elles sont conformes à l'accord sur les transports terrestres, qui

garantit la mise en œuvre de la politique suisse en matière de transports. L'art. 35 de cet accord<sup>73</sup> autorise la Suisse à prendre des mesures de soutien destinées au transport ferroviaire de marchandises.

## **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.

## **1.7 Traitement des interventions parlementaires**

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

10.3881	M	Avenir du transport ferroviaire de marchandises sur tout le territoire (E CTT-E, 14.10.2010)
11.3284	M	Terminaux du trafic combiné (N Hutter Markus, 18.03.2011)
12.3311	P	Ne pas mettre en péril le transfert du transport de marchandises en fixant de fausses priorités (N Grossen Jürg, 16.03.2012)
12.3419	M	Garantir des sillons de qualité et en nombre suffisant pour le transport de marchandises (E Janiak Claude 31.05.2012)

## **2 Commentaires sur les divers articles**

### **2.1 Contexte du projet**

Le présent texte implique la modification de cinq lois fédérales. Fait figure de charnière en la matière la refonte de la loi fédérale sur le transport ferroviaire de marchandises par des entreprises de chemin de fer, de transport à câbles ou de navigation (loi sur le transport de marchandises, LTM)<sup>74</sup>. Dans le cadre de cette refonte, la loi fédérale sur les voies de raccordement ferroviaires est abrogée et son contenu est, si nécessaire, transféré dans la loi sur le transport de marchandises. Cette étape est non négligeable du point de vue de la systématique juridique car elle harmonise les modalités de financement applicables aux installations de transbordement du transport combiné et aux voies de raccordement et, partant, fusionne ces deux domaines normatifs. Le contenu de la loi fédérale sur les voies de raccordement ferroviaires sera pour l'essentiel conservé, quoique de manière simplifiée. La principale modification concerne l'interface entre la voie de raccordement privée et le réseau ferré (branchements 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 suffi-

<sup>73</sup> RS 0.740.72

<sup>74</sup> RS 742.41

sant. Les remaniements qui en ont résulté n'ont toutefois entraîné aucun changement sur le fond.

L'harmonisation des modalités de financement applicables aux voies de raccordement et aux installations du transport combiné nécessite également une adaptation de la loi fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et de la redevance autoroutière (LuMin)<sup>75</sup>, qui régit les principaux points d'ancrage en matière de financement.

Les nouveaux instruments que sont le PRUR et les PLUR sont introduits par le biais de la LCdF (LCdF)<sup>76</sup>. La création des bases légales pour l'introduction d'évaluations de la conformité dans le domaine du transport de marchandises dangereuses sur le rail comme sur la route requiert une adaptation de la loi sur la circulation routière (LCR)<sup>77</sup>.

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 loi fédérale sur les Chemins de fer fédéraux (LCFF)<sup>78</sup>. Le tableau de concordances ci-après récapitule toutes les modifications de lois prévues:

<sup>75</sup> RS 725.116.2

<sup>76</sup> RS 742.101

<sup>77</sup> RS 741.01

<sup>78</sup> RS 742.31

<b>Loi</b>	<b>Article</b>	<b>Contenu</b>
Loi sur le transport de marchandises	Art. 1 Objet et champ d'application	Adaptation du champ d'application
	Art. 2 Principes et objectifs	Définition de principes et d'objectifs en matière de transport de marchandises
	Art. 3 Conception	Définition d'une conception pour les installations dédiées au transport de marchandises
	Art. 4 Transport de marchandises dangereuses	Reformulation de l'art. 5 LTM
	Art. 5 Transports dans le cadre de la coopération nationale en matière de sécurité	Ancien art. 6 LTM
	Section 2: Promotion financière (art. 6 à 8)	Nouveau régime de promotion fusionnant les principes qui s'appliquaient jusqu'ici aux voies de raccordement et aux aides à l'investissement du transport combiné
	Section 3: Procédure d'autorisation (art. 9 à 12)	Simplification des contenus de la loi fédérale sur les voies de raccordement ferroviaires
	Section 4: Relations entre le gestionnaire d'infrastructure et les raccordés (art. 13 à 17)	Contenus de la loi fédérale sur les voies de raccordement ferroviaires
	Section 5: Contrat d'utilisation de wagons et contrat de transport (art. 18 à 20)	Anciens art. 9 et 10 LTM et nouvelle réglementation en matière de responsabilité
	Section 6: Surveillance, justice et dispositions pénales (art. 21 à 25)	Régime de surveillance fusionnant les principes qui s'appliquaient jusqu'ici aux voies de raccordement et aux aides à l'investissement du transport combiné
Section 7: Dispositions finales (art. 26 – 29)	Exécution, abrogation et modification du droit en vigueur et phase transitoire pour les offres commandées en vertu de l'ancien droit	
Art. 4, al. 3	Suppression du remboursement forfaitaire de la RPLP	

		pour les trajets amont et aval du TC (et conversion en un bonus de transbordement indépendant du mode de transport)
Loi concernant une redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations	Art. 18	Harmonisation des principes régissant la participation de la Confédération aux voies de raccordement et les contributions d'investissement ou d'exploitation du transport combiné
Loi concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire	Art. 21 et 22 Art. 30, al. 4 et 5	Abrogés
Loi sur la circulation routière	Art. 9b	Introduction de deux nouveaux instruments, le «PRUR» et le «plan d'utilisation du réseau»
Loi sur les chemins de fer	Art. 40a <sup>bis</sup>	Adaptation des tâches de la CACF
	Art. 40b, al. 2	Reformulation des dispositions en matière de responsabilité (correction d'un renvoi erroné)
	Art. 3	Libération des CFF de l'obligation qui leur était faite de fournir, au nombre de leurs tâches essentielles, des prestations de transport de marchandises
Loi sur les Chemins de fer fédéraux	Art. 8, al. 6	Nécessité de recueillir l'approbation de l'assemblée générale avant d'abandonner le TWCI

Tableau 4: Tableau de concordances récapitulant toutes les modifications de lois prévues

## 2.2 **Loi sur le transport de marchandises (refonte)**

### **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 en matière de sécurité, la responsabilité extracontractuelle 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'installations de transbordement (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 objectifs**

La définition des principes et objectifs 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 actifs dans le 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'*alinéa 1* stipule 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). De pair avec la définition des conditions-cadre sous-jacentes, 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 installations de transbordement, notamment) et leur raccordement à l'infrastructure ferroviaire relèvent du champ d'application de la loi sur le transport de marchandises. La Confédération s'efforce également de rendre les installations privées accessibles aux tiers sans discrimination. A cet effet, elle peut conditionner 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 première à cela étant évidemment que

cette ouverture réponde à un intérêt concret. Or, l'expérience montre que, à l'exception des installations de transbordement pour le transport combiné, l'accès aux installations privées suscite peu de demande.

L'*alinéa 2* autorise le maintien, conjointement avec les cantons, d'offres de transport de marchandises ne couvrant pas leurs coûts 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'autofinancement qui prime. A l'avenir, les offres non rentables ne pourront être maintenues avec l'aide de la Confédération que si les cantons les commandent en application de conceptions ou de stratégies cantonales en matière de transport de marchandises (approvisionnement des régions de montagne, par exemple). 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 transport combiné transalpin conformément aux dispositions de la LTTM<sup>79</sup>.

Les *alinéas 3 et 4* ont été repris de la loi existante. Du fait de la réorganisation des bases légales, l'*alinéa 4* doit préciser que le Conseil fédéral est habilité à régler les modalités de collaboration des entreprises entre elles et avec les chargeurs.

### Art. 3 Conception

Les conceptions sont des instruments d'aménagement du territoire régis par l'article 13 de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire<sup>80</sup>. 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 le transport combiné et les voies de raccordement. Outre les cantons concernés, les divers acteurs du transport de marchandises seront associés comme il se doit 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. Celles-ci ne comprennent pas seulement les installations de transbordement du TC 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 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 nouvelle conception requiert une harmonisation minutieuse avec le Plan sectoriel des transports, partie Infrastructure rail (PSIR).

<sup>79</sup> RS 740.1

<sup>80</sup> RS 700

*Art. 4* Transport de marchandises dangereuses (art. 5 LTM)

L'*al. 1* est complété et stipule désormais que le Conseil fédéral est compétent pour édicter des prescriptions en matière de transport de marchandises dangereuses valables aussi bien pour le rail que pour la route.

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 l'art. 26 de la loi fédérale du 23 juin 2006 sur les installations à câbles transportant des personnes<sup>81</sup> (loi sur les installations à câbles, LICa). Sur le fond, les dispositions s'inspirent de la nouvelle approche adoptée dans l'ordonnance du 31 octobre 2012 relative à la mise sur le marché et à la surveillance du marché des contenants de marchandises dangereuses<sup>82</sup> (ordonnance sur les contenants de marchandises dangereuses, OCMD), qui prévoit une procédure d'évaluation de la conformité pour les contenants servant au transport de marchandises dangereuses.

*Art. 5* Transports dans le cadre de la coopération nationale en matière de sécurité (art. 6 LTM)

Les dispositions de l'article sont reprises telles quelles.

## **Section 2: Promotion financière**

*Art. 6* 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. En effet, la promotion des voies de raccordement et la participation de la Confédération aux installations de transbordement du transport combiné 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, voir à ce sujet l'art. 3 de la loi sur les subventions<sup>83</sup>). Aucune raison objective ne justifie l'inégalité de traitement entre les voies de raccordement et les installations de transbordement du transport combiné. 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. La promotion des investissements dans le transport combiné à l'étranger devrait pour sa part continuer à se faire via des prêts. Comme c'était déjà la règle en matière d'investissements dans le transport combiné, le soutien aux installations dédiées au transport de marchandises sera plafonné à 60 % des coûts imputables. Seuls les projets d'installations de transbordement d'importance nationale pourront prétendre à une contribution de la Confédération pouvant aller jusqu'à 80 % des coûts imputables. La promotion s'exercera 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. Par ailleurs, seule la construction sera désormais soutenue financièrement. La Confédération ne participera plus au renouvellement des voies de

<sup>81</sup> RS 743.01

<sup>82</sup> RS 930.111.4

<sup>83</sup> RS 616.1

raccordement. Néanmoins, les branchements de raccordement, très coûteux, sont eux intégralement assimilés à l'infrastructure ferroviaire. La Confédération veille dans la mesure du raisonnable à ce que les installations dédiées au transport de marchandises soient accessibles sans discrimination. Cela signifie qu'un exploitant de terminal privé doit dans certaines circonstances tolérer que son installation soit utilisée par un tiers, moyennant une rémunération appropriée, pour le transbordement de caisses mobiles du transport combiné. C'est le seul moyen pour la Confédération de garantir la coordination et la planification des capacités portées dans le plan stratégique. Les terminaux construits à l'étranger et contribuant au transfert du trafic poids lourds à travers les Alpes sont exclus de cette réglementation et pourront continuer à bénéficier de prêts remboursables.

#### *Art. 7 Contributions d'exploitation*

L'al. 1 énonce le principe, nouveau, selon lequel la Confédération ne peut commander des offres de transport ferroviaire de marchandises financièrement non viables 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. 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 la procédure de commande (existante) en matière de transport combiné transalpin. En matière de transport transalpin, la Confédération doit rester l'unique commanditaire afin de soutenir la réalisation des objectifs fixés par la loi sur le transfert du transport de marchandises<sup>84</sup>.

L'al. 3 porte sur le «financement de départ». Dans la mesure où une nouvelle offre est susceptible d'atteindre une viabilité financière durable 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.

#### *Art. 8 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: Procédure d'autorisation**

Cette section contient les dispositions (à traiter impérativement au niveau la loi) de la loi fédérale sur les voies de raccordement ferroviaires, laquelle est abrogée. Ces dispositions sont étendues aux installations de transbordement. Il n'existe pas d'installations de transbordement pertinentes dans le présent contexte qui n'englobent pas de voies de raccordement ou ne soient pas desservies par de telles

<sup>84</sup> RS 740.1

voies. C'était du reste déjà le cas auparavant, mais cet état de fait n'avait pas fait l'objet d'un examen approfondi. Il en est résulté des approches parfois différentes dans le cadre d'un même projet, tant en ce qui concerne l'aspect du droit régissant les autorisations que le régime de promotion applicable.

Les articles de la loi sur les voies de raccordement ferroviaires 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 de la loi sur les voies de raccordement ferroviaires) étaient pour la plupart superflues. Celles qui étaient utiles ont été intégrées directement aux articles concernés ou ont été précisées dans les commentaires.

*Art. 9 Desserte  
(art. 5, art. 18, al. 1 et art. 19 de la loi sur les voies de raccordement)*

Les dispositions ont été condensées. Dans la pratique, l'autorisation directe de voies de raccordement par le biais des plans d'affectation cantonaux 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. 10 Autorisation de construire*

Ces nouvelles 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 technique auprès de l'OFT. La prise de position de l'OFT, qui se fonde sur une évaluation à demander au gestionnaire d'infrastructure, revêt un caractère contraignant pour l'autorité qui délivre l'autorisation de construire. Il s'agit ainsi de garantir que les questions de sécurité entourant une installation dédiée au transport de marchandises 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<sup>m</sup> de la LCdF concernant les installations annexes. L'art. 18<sup>m</sup> LCdF ne prévoit une intervention de l'OFT dans la procédure que dans certains cas, ce qui ne garantit pas que les aspects liés à la sécurité fassent l'objet d'une vérification technique suffisante.

Dans l'intérêt d'une simplification de la procédure, il faut en revanche renoncer 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 décision<sup>85</sup>, se trouve ainsi appliqué aux installations dédiées au transport de marchandises.

La communication de l'autorisation de construire à l'OFT donne à ce dernier la possibilité de recourir si les charges 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. 11** Expropriation  
(art. 16 de la loi sur les voies de raccordement)

Il doit rester possible de recourir au droit d'expropriation tel qu'il découle de la loi fédérale sur l'expropriation pour la construction et l'exploitation d'installations dédiées au transport de marchandises. La condition selon laquelle le droit d'expropriation n'est conféré qu'à l'approbation du plan d'affectation est toutefois supprimée. La restriction du rôle d'expropriant potentiel à la collectivité compétente est également supprimée. La possibilité de recourir au droit d'expropriation doit être ouverte aussi bien à la collectivité, dans le cadre d'une planification éventuelle, qu'à un tiers souhaitant construire et exploiter une installation dédiée au transport de marchandises au sens de la loi. Ce droit ne peut toutefois être mis en œuvre qu'en cas d'échec des tentatives visant à acquérir de gré à gré les droits requis. Dans le droit fil du principe de concentration des procédures, les demandes émises par des personnes concernées par une installation dédiée au transport de marchandises, que ce soit pendant le délai de mise à l'enquête ou ultérieurement en vertu de la LEX, doivent être déposées auprès de l'autorité dirigeante.

**Art. 12** Dispositions techniques de la législation ferroviaire, prescriptions d'exploitation

Par cette disposition, la législation relative aux chemins de fer – et plus précisément l'ordonnance sur les chemins de fer (OCF)<sup>86</sup> – et ses dispositions d'exécution prennent un caractère contraignant pour les installations dédiées au transport de marchandises. Celles-ci étant toutefois moins cruciales en termes de sécurité que le réseau de base, l'OFT est habilité à alléger les exigences à respecter.

#### **Section 4: Relations entre le gestionnaire d'infrastructure et les raccordés**

**Art. 13** Obligation de consentir au raccordement  
(art. 3 et 15 al. 1 de la loi sur les voies de raccordement)

Hormis quelques reformulations, les dispositions sont reprises telles quelles.

**Art. 14** Régime de propriété  
(art. 4 de la loi sur les voies de raccordement)

Hormis quelques reformulations, les dispositions de l'art. 4, al. 1 et 2 sont reprises telles quelles. La constitution d'une servitude pour les voies de raccordement n'est pas une absolue nécessité et n'a trouvé que de rares applications jusqu'ici. Les dispositions des alinéas 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 de la loi sur les

<sup>86</sup> RS 742.141.1

voies de raccordement va de soi, tandis que l'al. 4 énonce une évidence en droit civil.

**Art. 15** Contrat de raccordement  
(*art. 6, al. 1 et 2 de la loi sur les voies de raccordement*)

Hormis de légères reformulations en français, les dispositions sont reprises telles quelles.

**Art. 16** Obligations réciproques des raccordés  
(*art. 10 de la loi sur les voies de raccordement*)

Hormis de légères reformulations en français, les dispositions sont reprises telles quelles.

**Art. 17** Frais  
(*art. 11 de la loi sur les voies de raccordement*)

Cet article s'inspire de l'art. 11 de l'actuelle loi sur les voies de raccordement. Il part du principe que l'exploitant ou le propriétaire (non exploitant) d'une installation de transbordement est également un raccordé au sens de la loi.

L'*alinéa* 2 stipule 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 «branchements de raccordement», qui servent d'interface entre les installations privées et le réseau ferré. 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 général. 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 installations de transbordement.

L'*al.* 3 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. Dans ce cas, c'est en effet la décision du raccordé qui est à l'origine des travaux, et le gestionnaire d'infrastructure n'a rien à y gagner.

Le renvoi à la LuMin<sup>87</sup> qui figurait dans l'art. 11 al. 2 de la loi fédérale sur les voies de raccordement 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.

## **Section 5: Contrat d'utilisation de wagons et contrat de transport**

**Art. 18** Contrat d'utilisation de wagons (*art. 9 LTM*)

Les dispositions sont reprises telles quelles.

**Art. 19** Contrat de transport (*art. 10 LTM*)

Les dispositions sont reprises telles quelles.

<sup>87</sup> RS 725.116.2

## Art. 20 Responsabilité

Les dispositions régissant la responsabilité en matière de trafic ferroviaire se trouvent dans la LCdF<sup>88</sup> (art. 40b-40f LCdF) et dans la loi sur le transport de voyageurs (art. 21, 27 et 42-51 LTV). L'actuelle loi sur le transport de marchandises renvoie aux art. 40b-40f LCdF pour ce qui est de la responsabilité extracontractuelle. Ce renvoi est toutefois dénué de sens, car l'art. 40b, al. 2, let. b LCdF renvoie à son tour à la loi sur le transport de marchandises. La nouvelle réglementation est plus simple et ne porte plus que sur la responsabilité concernant les risques caractéristiques liés à l'exploitation d'installations dédiées au transport de marchandises. Les dispositions relatives à la responsabilité quant aux marchandises transportées sont superflues car le code des obligations et le droit international, plus précisément la Convention relative aux transports internationaux ferroviaires (COTIF) et ses annexes<sup>89</sup>, s'appliquent en la matière. L'annexe concernée de la COTIF est citée à l'art. 19, al. 3 LTM, si bien qu'un simple renvoi à cet article dans l'art. 20 est suffisant.

La réglementation en matière d'installations dédiées au transport de marchandises s'inspire de l'art. 40b, al. 1 et de l'art. 40c, al. 1 LCdF. Dans la LCdF, le renvoi à la loi sur le transport de marchandises doit être adapté car il est aujourd'hui déjà erroné et le restera après la présente révision. Voir à ce sujet les commentaires relatifs à l'art. 40c LCdF.

## Section 6: Surveillance, justice et dispositions pénales

Art. 21 Surveillance des installations dédiées au transport de marchandises

*(art. 11 LTG et art. 17 de la loi sur les voies de raccordement)*

Cet article stipule que la surveillance technique des installations dédiées au transport de marchandises jusqu'aux limites des compétences cantonales et communales (*alinéa 4*) incombe à l'OFT. Il définit les instruments à sa disposition en plus de ceux prévus par la législation sur les chemins de fer.

Dans l'alinéa, il est expressément stipulé que les installations dédiées au transport de marchandises sont en outre soumises à la surveillance de l'autorité dirigeante ou 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 de mettre à leur disposition le personnel et le matériel nécessaires et de leur fournir toutes les informations requises.

Art. 22 Voies de droit

*(art. 12 LTM et art. 21 de la loi sur les voies de raccordement)*

Les dispositions relatives aux voies de droit sont reprises avec de légères modifications stylistiques et sont harmonisées.

<sup>88</sup> RS 742.101

<sup>89</sup> RS 0.742.403.1

*Art. 23*                      *Contraventions (art. 13 LTM)*

Toute infraction volontaire aux obligations visées à l'art. 5, qui porte sur les transports dans le cadre de la coopération nationale en matière de sécurité, est punie d'une amende. Cette réglementation correspond au droit en vigueur.

*Art. 24*                      *Délits (art. 14 LTM)*

Hormis une légère reformulation en français, cette disposition relative aux infractions en matière de transport de marchandises dangereuses est reprise telle quelle.

*Art. 25*                      *Compétence (art. 16 LTM)*

Les dispositions de l'art. 16, al. 1 de la LTM en vigueur sont reprises telles quelles. Celles concernant la communication des jugements et les ordonnances de non-lieu au Ministère Public de la Confédération sont supprimées car superflues.

## **Section 7: Dispositions finales**

*Art. 26*                      *Exécution*

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

En vertu de l'*alinéa* 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. 27*                      *Abrogation et modification du droit en vigueur*

L'abrogation et la modification du droit en vigueur sont réglées en annexe. La loi du 19 décembre 2008 sur le transport de marchandises et la loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les voies de raccordement ferroviaires sont abrogées.

*Art. 28*                      *Dispositions transitoires*

Les offres commandées selon l'ancien droit sont soumises à des critères et règles qui diffèrent des ceux régissant les nouvelles contributions d'exploitation visées à l'*art.* 7. 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 subventions doivent en principe être limitées dans le temps. L'al. 2 vise à empêcher que des subventions se pérennisent et continuent à être versées sans examen d'éventuelles modifications des besoins. Le délai fixé à fin 2027 à l'al. 2 correspond à trois périodes législatives, il est donc approprié.

*Art. 29*                      *Référendum et entrée en vigueur*

Cet article reprend la formulation courante pour ces dispositions.

## **2.3                      Loi fédérale sur les voies de raccordement ferroviaires**

La loi fédérale sur les voies de raccordement ferroviaires est abrogée par l'art. 27 LTM. Les dispositions à maintenir au niveau de la loi sont désormais intégrées à la loi sur le transport de marchandises afin d'être harmonisées avec les dispositions relatives à la promotion des installations de transbordement. 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 loi sur le transport de marchandises.

## **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 (nouveau): Contributions aux voies de raccordement ferroviaires et à la promotion du transport combiné et du transport de véhicules routiers accompagnés**

##### *Art. 18*

*(Fusion et harmonisation des 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 (entre une petite voie de raccordement privée et une plate-forme de transbordement d'importance internationale en matière de transport combiné, par exemple.) 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 *alinéas 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.

## **2.6 Loi sur les chemins de fer**

##### *Art. 9a Accès au réseau*

Réforme des chemins de fer 2.2 oblige, l'art. 9a a été pourvu des alinéas 3 et 4. Le présent projet s'emploie à préciser encore une fois les modalités d'octroi de l'accès au réseau. Afin de préserver la lisibilité des articles relatifs à l'accès au réseau, à l'attribution des sillons et à la redevance, leur structure a été améliorée. L'article 9a régit l'octroi de l'accès au réseau. Il contient les anciens alinéas 1, 4, 5 et 6.

##### *Art. 9b Utilisation du réseau et attribution des sillons*

Cet article a été intégralement reformulé. Il remplace les alinéas 2 et 3 de l'ancien art. 9a concernant la hiérarchie des priorités. Cette nouvelle réglementation introduit par ailleurs deux nouveaux instruments, le PRUR et le 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 non affectés dans le PRUR et les PLUR. Dans les domaines où le Conseil fédéral définit l'utilisation du réseau par le biais d'un PRUR ou de PLUR, ceux-ci priment sur la hiérarchie des priorités.

Le PRUR est un instrument visant à garantir les capacités sur le long terme. Il est adopté par le Conseil fédéral et repose sur les projets d'offre conçus et adaptés dans le cadre du PRODES. Le Parlement 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, l'affectation des sillons ne doit compromettre ni le système suisse d'horaire cadencé, ni le principe des nœuds en matière de transport de voyageurs. Pour autant, le transport de voyageurs ne doit pas entraver l'efficacité du transport ferroviaire de marchandises. Les PLUR visent à garantir les capacités sur le court terme.

Grâce au PRUR 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, du transport international de marchandises sur les corridors européens et des autres transports de marchandises, ainsi qu'aux autres transports, tel 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. Le PRUR doit impérativement être respecté 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 du PRUR relève de la compétence du Conseil fédéral. Des demandes peuvent être déposées en vue de modifier les plans et le PRUR. Si une modification des PLUR approuvée par l'OFT entraîne des répercussions au niveau du PRUR, elle ne peut être validée sans que le Conseil fédéral ait accepté la modification du PRUR. Les modalités des deux instruments sont réglées par le Conseil fédéral.

*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.

*Article 40a<sup>bis</sup> Tâches*

Etant donné que l'art. 29, al. 2, LTM donne au Conseil fédéral la compétence d'édicter des prescriptions visant à prévenir et empêcher les discriminations pour ce qui est des services de transport de marchandises, la Commission d'arbitrage dans le domaine des chemins de fer (CACF) doit être habilitée à vérifier le respect de ces prescriptions. Sortie renforcée de la réforme des chemins de fer 2.2, elle est plus à même de remplir ce rôle que ne l'est la Commission de la concurrence (ComCo).

*Art. 40b, al. 2, let. b*

Dans sa version actuelle, la loi sur le transport de marchandises est déjà exempte de dispositions propres en matière de responsabilité. Elle se borne à renvoyer à celles de la LCdF. Et vu que celle-ci renvoie à son tour à la loi sur le transport de marchandises, c'est le serpent qui se mord la queue. 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 obligations et aux prescriptions internationales faisant foi pour ce qui est des choses transportées.

## **2.7 Loi sur les Chemins de fer fédéraux**

### *Art. 3* But et principes de gestion

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 trafic par wagons complets isolés (cf. art. 10), l'entreprise est libre de décider si et dans quelle mesure elle fournit des prestations de transport de marchandises.

### *Art. 8, al. 6*

L'abandon du trafic par wagons complets isolés constitue une décision susceptible de produire un grand retentissement, notamment politique. Les CFF étant une société anonyme de droit public, une telle décision devrait être soutenue par l'assemblée générale. De fait, conformément à l'art. 698, al. 2, cf. 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.

## **3 Conséquences**

### **3.1 Conséquences pour la Confédération**

#### **3.1.1 Conséquences financières**

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

En réduisant les crédits alloués aux installations de triage et aux contributions d'exploitation dans la mesure prescrite par le message CRT, le projet réalise le mandat d'économie de la CRT 2014 (au total -20 millions de francs par an à partir de 2015).

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 Financement spécial pour la circulation routière (FSCR). Les contributions d'exploitation destinées au TC non transalpin, qui sont elles aussi actuellement financées via le FSCR (pour près de 13 millions de francs en 2012), seraient réduites et intégralement supprimées après une phase transitoire de trois ans.

Les éléments actuels donnent le résultat suivant pour le budget fédéral:

## Impact financier de la stratégie globale de promotion du transport ferroviaire de marchandises sur tout le territoire

Crédit	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Investissements dans les installations dédiées au transport de marchandises (y compris terminaux TC à l'étranger) Financement: FSCR	55 (-15)	60 (-10)	60	65	60	55	50
Contributions d'exploitation Financement partie TC: FSCR	30 (-5)	24 (-10)	17	12	12	12	12
Remboursements RPLP	20 (0)	20 (0)	20	20	20	20	20
<b>Total conséquences sur le budget fédéral</b>	<b>105 (-20)</b>	<b>104 (-20)</b>	<b>97</b>	<b>97</b>	<b>92</b>	<b>87</b>	<b>82</b>

Tableau 5: Effets du projet sur le budget fédéral de 2015 à 2021 en millions de francs (entre parenthèses:  $\Delta$  par rapport au plan financier actuel)

### 3.1.2 Conséquences sur le personnel

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 du PRUR et des PLUR. 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 les installations dédiées au transport de marchandises est absorbé par le poste approuvé dans le cadre de 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 sont globalement identiques à celles nécessaires aux financements de départ et aux commandes conjointes cantons/Confédération (0,4 équivalent temps plein).

Les nouvelles réglementations prévues par le projet entraînent donc au total un besoin de ressources humaines de 1 équivalent temps plein pour la Confédération.

#### Augmentations

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

### 3.2 Effets sur les cantons, les communes, les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

Les cantons ont autant intérêt que la Confédération 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 points de contact suivants 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 territoriales par des contributions d'exploitation découlant de commandes ciblées et ainsi contribuer 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. Les contributions d'exploitation existantes à destination des réseaux à voie métriques doivent en particulier être conservées grâce à cet instrument. La Confédération prévoyant une participation financière minimale des cantons s'élevant à 50 % des commandes, cela n'entraîne en règle générale qu'un surcoût minime pour les cantons.

En revanche, hausse des recettes de la RPLP oblige, 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 le PRUR et les PLUR permettent de déterminer de manière obligatoire la répartition des capacités entre le transport voyageurs grandes lignes, le transport régional de voyageurs, le transport international de marchandises sur les corridors européens, les autres transports de marchandises et d'autres types importants de transport (par exemple le chargement des automobiles). Un processus institutionnalisé de changement est par ailleurs défini pour le PRUR 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 du PRUR 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 du PRUR 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: afin de développer conjointement les 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 par le Plan sectoriel des transports et les plans directeurs des cantons.

### **3.3 Conséquences pour l'économie**

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 comme 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 à disposition des infrastructures dédiées au transport de marchandises de capacité suffisante et de se doter d'offres compétitives du fret ferroviaire. 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 Répercussions sur la société**

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 Répercussions sur l'environnement**

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 de dioxyde de soufre et de particules dues au transport routier de marchandises vont respectivement reculer de 45 et 70 % (par rapport aux prestations de transport). Mais comme le rail aura, d'ici-là, également réduit ses émissions de polluants atmosphériques, les différences entre la route et le rail pour ce qui est des émissions de dioxyde de soufre devraient plus ou moins rester constantes (avec des émissions 20 fois moindres pour le rail) mais être ramenées à un facteur deux (au lieu de 7 à 8) 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 CO<sub>2</sub>). 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 CO<sub>2</sub> par an.

## **4 Lien avec le programme de la législation et les stratégies nationales du Conseil fédéral**

### **4.1 Lien avec programme de la législation**

Le présent texte est annoncé dans le message du 25 janvier 2012 sur le programme de la législation 2011 à 2015<sup>90</sup>.

### **4.2 Lien 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 «Développement durable» du Conseil fédéral<sup>91</sup>.

<sup>90</sup> FF 2012 349, ici 483.

<sup>91</sup> Voir Stratégie pour le développement durable, Conseil fédéral suisse, Stratégie pour le développement durable 2012 - 2015, p. 30.

## **5 Aspects juridiques**

### **5.1 Constitutionnalité et conformité aux lois**

Le présent message concerne en premier lieu la refonte de la loi sur le transport de marchandises (LTM) et l'intégration de la loi fédérale sur les voies de raccordement ferroviaires dans cette loi. La LTM peut s'appuyer sur la disposition relative à une prise en compte raisonnable du transport de marchandises qui, d'après l'avancement actuel des délibérations parlementaires sur FAIF, devrait être intégrée dans la Constitution au travers du nouvel article 81a.

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

### **5.2 Compatibilité avec les engagements internationaux de la Suisse**

Les mesures proposées dans le cadre du présent projet sont en accord avec les engagements internationaux pris par la Suisse, et notamment avec 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 route (accord sur les transports terrestres)<sup>92</sup>. 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'accord sur les transports terrestres. Le règlement (UE) n° 913/2010 du 22 septembre 2010 relatif au réseau ferroviaire européen pour un fret compétitif contient des dispositions imposant que soient réservées les capacités nécessaires au niveau des sillons internationaux. Cette garantie de capacités étant, au travers du présent texte, mise en application par le PRUR et les PLUR, la partie suisse crée les conditions nécessaires à la reprise du règlement (UE) n° 913/2010.

### **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 objectifs qu'elle définit et les mesures qu'elle préconise soient ancrés dans des dispositions fixant des règles de droit. Or, conformément à l'art. 164, al. 1 Cst.<sup>93</sup>, 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 loi sur le transport de marchandises 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

<sup>92</sup> RS 0.740.72

<sup>93</sup> RS 101

ainsi toutes les dispositions traitant du même domaine. La loi est soumise au référendum facultatif.

#### **5.4 Assujettissement au 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.<sup>94</sup>, 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 approuvés par la majorité des membres de chacune des deux chambres.

Le présent projet ne constitue pas une demande de crédits d'engagement ou de plafond de dépenses. Les dépenses prévues dans le présent texte au titre des aides financières seront soumises à l'Assemblée fédérale en tant que crédits dans le cadre des messages annuels relatifs au budget prévisionnel de la Confédération suisse.

De la sorte, l'aide financière aux investissements dans des innovations techniques (art. 8 LTM) est assujettie au frein aux dépenses.

#### **5.5 Respect des principes de 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 sur les subventions du 5 octobre<sup>95</sup>. Les principes de la loi sur les subventions ne sont en rien remis en question par les dispositions proposées. Les mesures d'encouragement financier sont limitées jusqu'à nouvel ordre à fin 2027.

<sup>94</sup> RS 101

<sup>95</sup> RS 616.1

## 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	Dans le cas d'espèce: servant à deux modes de transport.
Cabotage	Prestation de services de transport au sein d'un pays (transport intérieur de marchandises) par une entreprise de transport étrangère; droit de fournir une telle prestation.
Caisse mobile, conteneur universel	Réceptacle de transport employé dans le transport combiné (TC); similaire aux conteneurs, il n'est toutefois pas empilable.
Cargo Domicile	Nom de produit d'une offre en matière 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 sur la base du trafic par wagon isolé dans la mesure où les wagons de marchandises expédiés via le trafic par wagon isolé 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 trafic par wagons complets isolés 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 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.
Hauteur aux angles	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.
Horaire cadencé	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.
Horaire systématisé	Horaire cadencé, également valable pour le transport de marchandises.
Installations dédiées au transport de marchandises	Voies de raccordement et installations de transbordement privées pour le transport combiné
Installations de l'infrastructure ferroviaire générale destinées au transport de marchandises	Gares de triages, installations de triage, installations de débord
Mode de transport	Moyen ou système de transport (rail, route, voie fluviale, voie aérienne etc.).
Nœud	Gare comportant au moins deux lignes coordonnées servant au transport des voyageurs.
Plan du réseau	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.
Prestation de transport	Quantité transportée multipliée par le trajet effectué (en matière de transport de marchandises: tonnes transportées multipliées par la distance parcourue).
Prix du sillon	Prix à payer pour l'utilisation d'une infrastructure ferroviaire.
Production juste-à-temps	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».
Reach staker	Grue mobile employée essentiellement en transport combiné pour l'empilement et le transbordement de conteneurs, de conteneurs universels et de semi-

	remorques.
Répartition modale (ou split modal)	Ventilation des volumes transportés ou des prestations de transport 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 transport combiné.
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 pour la 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 transport combiné dans le cadre du trafic par wagon complets isolés.
Terminal, terminal de TC	Gare de transbordement du transport combiné (TC)
Territorial	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.
Trafic par wagons complets isolés (TWCI)	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 matière de transport combiné) entre la route et le rail sans recours à des moyens de levage.
Transbordement vertical	Transbordement d'un réceptacle de transport (dans le domaine du transport combiné) 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 de marchandises à l'exportation	Transport de marchandises ayant son point de départ en Suisse et son point d'arrivée à l'étranger.
Transport de marchandises à l'importation	Transport de marchandises ayant son point de départ à l'étranger et son point d'arrivée en Suisse.
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	Dans le cas d'espèce: 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 entre des mains privées et n'étant pas la propriété des gestionnaires d'infrastructure.
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).



