



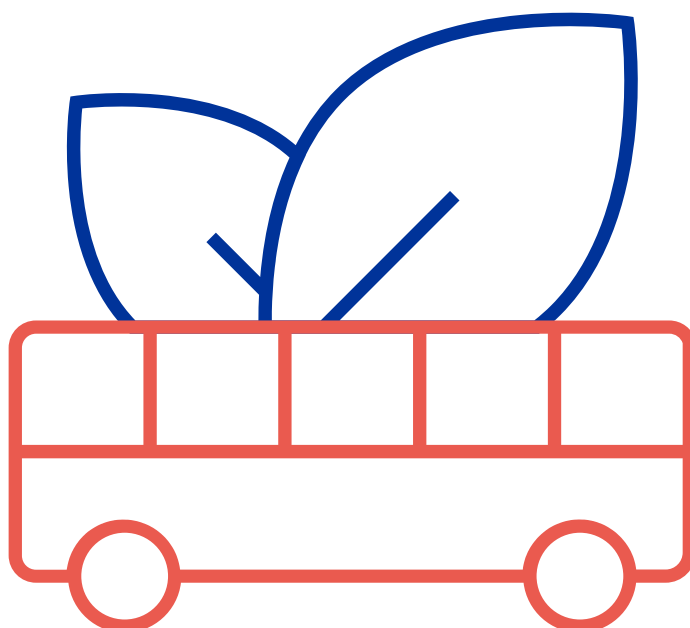
Audit de la « chaussée roulante »

Office fédéral des transports, RAIPin AG

CDF-24706

VERSION PRISES DE POSITION INCLUSES

4 AVRIL 2025



INFORMATIONS SUR LE DOCUMENT

ADRESSE DE COMMANDE	Contrôle fédéral des finances (CDF)
BESTELLADRESSE	Monbijoustrasse 45
INDIRIZZO DI ORDINAZIONE	3003 Berne
ORDERING ADDRESS	Suisse

NUMÉRO DE COMMANDE	916.24706
BESTELLNUMMER	
NUMERO DI ORDINAZIONE	
ORDERING NUMBER	

COMPLÉMENT D'INFORMATIONS	www.efk.admin.ch/fr
ZUSÄTZLICHE INFORMATIONEN	info@efk.admin.ch
INFORMAZIONI COMPLEMENTARI	+ 41 58 463 11 11
ADDITIONAL INFORMATION	

REPRODUCTION	Autorisée (merci de mentionner la source)
ABDRUCK	Gestattet (mit Quellenvermerk)
RIPRODUZIONE	Autorizzata (indicare la fonte)
REPRINT	Authorized (please mention source)

PRIORITÉS DES RECOMMANDATIONS	<p>Le Contrôle fédéral des finances priorise ses recommandations sur la base de risques définis : 1 = élevés, 2 = moyens, 3 = faibles.</p> <p>Sont par exemple considérés comme risques les projets non rentables, les infractions à la légalité ou à la régularité, les cas de responsabilité ou les atteintes à la réputation. Les effets et la probabilité de survenance sont ainsi évalués. Cette appréciation se fonde sur l'objet concret de l'audit (relatif) et non sur la pertinence pour l'administration fédérale dans son ensemble (absolu).</p>
--------------------------------------	--

TABLE DES MATIÈRES

L'essentiel en bref	4
Das Wesentliche in Kürze	6
L'essenziale in breve	8
Key facts	10
1 Mission et déroulement	13
1.1 Contexte.....	13
1.2 Objectifs et questions d'audit.....	14
1.3 Étendue de l'audit et principe	14
1.4 Documentation et entretiens.....	14
1.5 Discussion finale.....	15
2 Chaussée roulante : une solution transitoire	16
2.1 Une exploitation efficace dans un environnement difficile	16
2.2 Fourniture économiquement avantageuse des prestations – nécessité d'une planification pluriannuelle axée sur les risques	18
2.3 Comme mandant, l'OFT ne joue pas un rôle proactif.....	19
3 Clientèle de la CR : solutions de rechange	20
Annexe 1 – Bases légales.....	23
Annexe 2 – Abréviations.....	24
Annexe 3 – Glossaire.....	25

AUDIT

Audit de la « chaussée roulante »

Office fédéral des transports, RAAlpin AG

L'ESSENTIEL EN BREF

Le transfert de la route au rail du transport lourd de marchandises est au cœur de la politique suisse des transports depuis qu'un article sur la protection des Alpes est inscrit dans la Constitution. En 2023, 37 millions de tonnes de marchandises ont été transportées à travers la Suisse dans le cadre du trafic transalpin, dont 72 % par rail. Le transport combiné a prédominé dans ce contexte avec 20,4 millions de tonnes, soit 77 % du fret ferroviaire transalpin. La part de la « chaussée roulante » (CR) au total du transport combiné s'est élevée à 7 %.

En tant que transport combiné accompagné, la CR permet de charger un camion complet sur un châssis porteur à plancher surbaissé. Le chauffeur voyage à bord d'un wagon d'accompagnement. Le transport combiné non accompagné (TCNA), quant à lui, ne transporte que des conteneurs ou des semi-remorques sans tracteur à sellette sur des wagons de marchandises destinés au transport combiné. L'offre de CR portant sur la liaison entre Fribourg-en-Brisgau (D) et Novare (I) est exploitée par l'opérateur RAAlpin SA.

Dans son message du 30 septembre 2022, le Conseil fédéral proposait d'assurer la poursuite de l'exploitation de la CR jusqu'à la fin de 2026. Le Parlement a décidé de la maintenir deux ans de plus, adoptant un plafond de dépenses de 106 millions de francs au total pour que l'exploitation de la CR soit poursuivie durant les années 2024 à 2028. Ce montant inclut une participation financière de la Confédération aux frais de liquidation de RAAlpin SA, l'année suivant l'abandon de la CR.

En 2017, le Contrôle fédéral des finances (CDF) avait évalué la contribution concrète de la CR au transfert du trafic et passé en revue les facteurs ayant une influence sur son taux de couverture des coûts¹. Dans le présent audit, le CDF a examiné si les indemnités versées pour l'exploitation de la CR sont utilisées de manière rentable et efficace, dans l'optique d'un transfert durable du transport de marchandises de la route vers le rail. RAAlpin SA a adopté des mesures d'exploitation afin de fournir ses prestations de manière rentable dans un contexte difficile. Il ressort de la présente analyse qu'en tant que solution transitoire dans le cadre du transport combiné, la CR soutient le transfert vers le rail. Mais étant donné que le matériel roulant a atteint la fin de sa durée de vie économique, que le rapport coûts / efficacité des subventions est nettement moins bon que dans le cas du TCNA et que le terminal actuel de Novare sera fermé en 2028 au plus tard, il n'est pas défendable pour des raisons financières et opérationnelles d'en poursuivre l'exploitation au-delà de l'année 2028.

La chaussée roulante — une solution transitoire efficace

RAAlpin SA, entreprise commune des BLS, des CFF et de Hupac, a établi pour l'exploitation de la CR une planification jusqu'à la fin de l'année 2028 qui semble plausible. Elle parviendra ainsi, dans les conditions actuelles, à fournir efficacement ses prestations dans les années à venir, afin que le nombre prévu de camions soient transportés avec la même fiabilité qu'aujourd'hui jusqu'à l'arrêt de l'exploitation. Pour conserver sa marge de manœuvre financière et pouvoir en définitive fournir ses prestations de manière rentable, RAAlpin SA veille à optimiser de manière compréhensible ses processus de production, sur le plan tant opérationnel que financier.

Le CDF estime toutefois que la planification financière aura besoin d'être remaniée jusqu'à la cessation d'activité prévue en 2028. La planification financière doit être actualisée en continu. En collaboration avec l'Office fédéral des transports (OFT), RAAlpin SA devrait ainsi fixer à titre préventif une procédure applicable pour sa propre liquidation en cas de cessation d'exploitation anticipée de la CR ou en réponse, notamment, à une détérioration des conditions économiques, par exemple si de grands chantiers devaient aboutir à des

¹ Rapport du CDF Évaluation de la chaussée roulante, CDF-17570, disponible sur le site Internet du CDF.

interruptions d'exploitation de longue durée, le trafic connaît une forte baisse ou le matériel roulant cesse d'être opérationnel.

Nouvelles possibilités liées à l'offre de TCNA

Les wagons d'accompagnement et les châssis porteurs à plancher surbaissé atteindront ces prochaines années leur durée d'utilisation maximale. Quant au site actuel du terminal de Novare, il sera désaffecté en 2028 au plus tard. Enfin, le nombre d'expéditions effectuées stagne alors que, pour assurer le maintien de la CR, il faudrait investir massivement dans le matériel roulant et l'infrastructure. Économiquement parlant, un tel investissement est à rejeter. Il était donc logique d'inscrire dans la loi la cessation de l'exploitation de la CR.

L'efficacité des subventions allouées au TCNA est bien meilleure que dans le cas de la CR : en 2024, le montant moyen des indemnités accordées par envoi s'élevait à 61 francs pour le TCNA et à 269 francs pour la CR. Aussi est-il prévu de ne plus verser aucune indemnité à l'ensemble du transport combiné après 2030.

Du fait de sa prolongation jusqu'en 2028, les clients de la CR ont bien assez de temps pour passer à une offre de TCNA. Même dans le cas des semi-remorques non grutables, un système de transbordement efficace est en place avec plusieurs liaisons par jour. L'offre de TCNA avec de nouveaux terminaux et de nouvelles prestations ne cesse de se développer et d'élargir le champ des possibilités.

Un retour du trafic sur la route ne peut être exclu

Le transport combiné est tributaire de la fiabilité et de la ponctualité des trains. Alors même que la Suisse a développé ses infrastructures transalpines, les lignes d'accès restent problématiques. Au cours des années à venir, le retard massif de l'Allemagne en matière de travaux d'entretien et d'investissements constituera ainsi le principal défi. À ce besoin de rattrapage viennent s'ajouter l'augmentation du prix des sillons et le renchérissement de l'énergie. Tous ces facteurs pourraient conduire à un report du trafic sur les routes, surtout si celles-ci semblent plus attrayantes en dépit du retard allemand en matière d'entretien et des embouteillages enregistrés sur l'ensemble de l'axe nord-sud.

L'OFT a pleinement conscience de la problématique du trafic le long de l'axe nord-sud et s'engage activement au sein des organes internationaux pertinents en vue de la réalisation de solutions concrètes sur le rail.

Prüfung der «Rollenden Landstrasse»

Bundesamt für Verkehr, RALpin AG

DAS WESENTLICHE IN KÜRZE

Die Verlagerung des Güterschwerverkehrs von der Strasse auf die Schiene ist ein zentrales Anliegen der schweizerischen Verkehrspolitik. Es ist mit dem Alpenschutzartikel in der Bundesverfassung verankert. Im Jahr 2023 wurden im alpenquerenden Güterverkehr 37 Millionen Tonnen Güter durch die Schweiz transportiert, der Schienenanteil lag bei rund 72 %. Der kombinierte Verkehr machte davon 20,4 Millionen Tonnen aus, was 77 % des gesamten Schienenverkehrs entspricht. Die «Rollende Landstrasse» (RoLa) hatte einen Anteil von 7 % am gesamten kombinierten Verkehr.

Die RoLa als begleiteter kombinierter Verkehr ermöglicht den Verlad eines kompletten Lastwagens auf einen Niederflurtragwagen (NT-Wagen). Der Chauffeur fährt in einem Begleitwagen mit. Der unbegleitete kombinierte Verkehr (UKV) befördert dagegen nur Container oder Sattelaufleger ohne Sattelschlepper auf Güterwagen für den kombinierten Verkehr. Das Angebot der RoLa mit der Verbindung Freiburg im Breisgau (D) nach Novara (I) übernimmt die RALpin AG.

Der Bundesrat hat in seiner Botschaft vom 30. September 2022 einen Weiterbetrieb der Rola bis Ende 2026 vorgeschlagen. Das Parlament entschied, den Betrieb bis 2028 aufrechtzuerhalten. Für den Weiterbetrieb der Rola in den Jahren 2024 bis 2028 hat das Parlament einen Zahlungsrahmen von total 106 Millionen Franken bewilligt. In diesem Betrag ist auch eine finanzielle Beteiligung des Bundes an den Kosten der Liquidation der RALpin AG für das Jahr nach Einstellung der Rola eingeplant.

Im Jahr 2017 evaluierte die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK), welchen Beitrag die RoLa zur Verlagerung leistet und wodurch der Kostendeckungsgrad beeinflusst wird.² Bei der vorliegenden Prüfung beurteilte die EFK, ob die Abgeltung für die RoLa wirtschaftlich und wirksam eingesetzt wird, um eine nachhaltige Verlagerung des Güterverkehrs von der Strasse auf die Schiene zu erreichen. Die RALpin AG hat betriebliche Massnahmen getroffen, um die Leistungen in einem schwierigen Umfeld wirtschaftlich zu erbringen. Als Übergangslösung im kombinierten Verkehr unterstützt die RoLa die Verlagerung auf die Schiene. Da das Rollmaterial seine wirtschaftliche Nutzungsdauer erreicht hat, ist ein Weiterbetrieb über 2028 aus finanziellen und betrieblichen Gründen nicht zu vertreten.

RoLa – eine wirksame Übergangslösung

Die RALpin AG, ein Gemeinschaftsunternehmen der BLS Cargo, SBB und Hupac, verfügt über eine plausible Betriebsplanung der RoLa bis Ende 2028. Unter den heutigen Bedingungen können die Leistungen bis 2028 wirksam erbracht werden, damit die geplanten Mengen an Lastwagen bis zur Einstellung zuverlässig transportiert werden. Um finanziell handlungsfähig zu bleiben und schlussendlich ihre Leistungen wirtschaftlich zu erbringen, optimiert die RALpin AG ihre Produktionsprozesse nachvollziehbar in betrieblicher und finanzieller Hinsicht.

Die EFK sieht jedoch Handlungsbedarf in der Finanzplanung bis zur geplanten Betriebseinstellung im Jahr 2028. Die Finanzplanung muss kontinuierlich aktualisiert werden. Die RALpin AG sollte in Zusammenarbeit mit dem BAV vorausschauend ein Vorgehen für eine mögliche, vorzeitige Einstellung der RoLa und anschliessende Liquidation der RALpin AG ausarbeiten. Dies sollte sie insbesondere auch für den Fall, dass sich die Rahmenbedingungen für den Betrieb verschlechtern, z. B. aufgrund längerer Betriebsunterbrechungen infolge von grösseren Baustellen, starkem Verkehrsrückgang oder wenn das Rollmaterial nicht mehr einsatzfähig ist.

² EFK-Bericht Rollende Landstrasse, EFK-17570, abrufbar auf der Website der EFK

Neue Möglichkeiten mit dem UKV-Angebot

Die Begleitwagen und die Niederflurtragwagen erreichen in den nächsten Jahren ihre maximale Nutzungsdauer. Das Terminal in Novara soll bis spätestens 2028 am heutigen Standort geschlossen werden. Die Sendungszahl stagniert, ein Fortbestand der RoLa wäre nur mit hohen Neuinvestitionen in Rollmaterial und Infrastruktur machbar. Wirtschaftlich gesehen ist eine solche Investition abzulehnen. Folgerichtig ist die definitive Einstellung der RoLa auf Gesetzesstufe festgeschrieben.

Die Subventionseffizienz ist im UKV bedeutend besser als bei der RoLa: 2024 lag die durchschnittliche Abgeltung je Sendung im UKV bei 61 Franken, bei der RoLa bei 269 Franken. Nach 2030 sind für den gesamten kombinierten Verkehr keine Abgeltungen mehr vorgesehen.

Mit der Verlängerung bis 2028 haben die RoLa-Kunden genügend Zeit, sich auf ein UKV-Angebot auszurichten. Selbst für nicht kranbare Sattelaufleger gibt es ein funktionierendes Angebot mit mehreren Verbindungen pro Tag. Das UKV-Angebot mit neuen Terminals und Angeboten wächst und bietet neue Möglichkeiten.

Eine Rückverlagerung auf die Strasse kann nicht ausgeschlossen werden

Der kombinierte Verkehr steht vor Herausforderungen in Bezug auf die Zuverlässigkeit und Pünktlichkeit der Züge. Obwohl die Schweiz ihre alpenquerende Infrastruktur ausgebaut hat, bleiben die Zufahrtsstrecken ein Problem. Die grösste Herausforderung in den kommenden Jahren ist der erhebliche Unterhalts- und Investitionsrückstand in Deutschland. Dieser Rückstand, zusammen mit steigenden Trassen- und Energiepreisen, verschärft die Situation weiter. Diese Faktoren könnten dazu führen, dass der Verkehr auf die Strassen verlagert wird, insbesondere wenn die Strassen trotz des deutschen Unterhaltsrückstands und der Staus auf der gesamten Nord-Süd-Achse attraktiver erscheinen.

Das BAV ist sich der Problematik im Nord-Süd-Verkehr bewusst und versucht mit dem Einsitz in verschiedenen internationalen Gremien Einfluss auf die Realisierung von Lösungen auf der Schiene zu nehmen.

VERIFICA

Verifica della “strada viaggiante”

Ufficio federale dei trasporti, RAlpin SA

L'ESSENZIALE IN BREVE

Il trasferimento del traffico merci pesante dalla strada alla ferrovia rappresenta uno degli obiettivi principali della politica svizzera dei trasporti ed è sancito dall'articolo sulla protezione delle Alpi della Costituzione federale. Nel 2023 sono state trasportate in Svizzera 37 milioni di tonnellate di merci attraverso le Alpi, con una quota del traffico merci ferroviario pari a circa il 72 per cento. Il traffico combinato ha totalizzato 20,4 milioni di tonnellate, pari al 77 per cento dell'intero traffico ferroviario. La “strada viaggiante” (Rola) ha contribuito al 7 per cento del traffico combinato complessivo.

La Rola, in quanto sistema di traffico combinato accompagnato, permette di caricare un intero autocarro su un carro a pianale ribassato mentre il conducente viaggia a bordo di un vagone dedicato. Invece, il traffico combinato non accompagnato trasporta esclusivamente container o semirimorchi senza trattore a sella su appositi carri merci. RAlpin SA gestisce l'offerta della Rola nel collegamento tra Friburgo in Brisgovia (Germania) e Novara (Italia).

Nel messaggio del 30 settembre 2022 sulla modifica della legge sul trasferimento del traffico merci e su un decreto federale concernente il limite di spesa per il promovimento del traffico combinato, il Consiglio federale ha proposto di prorogare l'esercizio della Rola sino a fine 2026. Il Parlamento ha deciso di mantenerne l'esercizio fino al 2028 e di approvare un limite di spesa complessivo di 106 milioni di franchi per permettere alla Rola di proseguire il suo esercizio nel periodo 2024–2028. Tale importo prevede anche la partecipazione finanziaria della Confederazione ai costi di liquidazione della RAlpin SA nell'anno successivo alla cessazione dell'esercizio della Rola.

Nel 2017 il Controllo federale delle finanze (CDF) ha valutato il contributo della Rola in merito al trasferimento del traffico e i fattori che influenzano il grado di copertura dei costi.³ Nella presente verifica, il CDF ha giudicato se l'indennizzo per la Rola sia stato impiegato in modo economico ed efficace ai fini del raggiungimento di un trasferimento sostenibile del traffico merci dalla strada alla rotaia. RAlpin SA ha adottato misure operative per fornire i propri servizi in modo economico nonostante un contesto difficile. La Rola sostiene il trasporto su rotaia come soluzione transitoria nell'ambito del traffico combinato. Trattandosi di materiale rotabile che ha raggiunto la fine della sua durata d'utilizzo in termini economici e considerando l'efficacia dei sussidi nettamente inferiore a quella del traffico combinato non accompagnato oltre al fatto che l'attuale terminale di Novara verrà chiuso entro il 2028, non è giustificabile proseguire con l'esercizio oltre il 2028 né dal punto di vista economico né da quello operativo.

La Rola rappresenta una soluzione transitoria efficace

RAlpin SA è un'impresa comune tra BLS, FFS e Hupac SA che dispone di un piano operativo realistico per la Rola sino a fine 2028. Allo stato attuale, i servizi possono essere forniti in modo economico fino al 2028, garantendo così il trasporto affidabile dei volumi di autocarri previsti fino alla cessazione dell'esercizio. Per mantenere la propria capacità finanziaria e fornire di conseguenza i servizi in modo economico, RAlpin SA ottimizza i suoi processi di produzione in modo tracciabile sia dal punto di vista operativo sia da quello finanziario.

Il CDF ritiene tuttavia necessario intervenire ulteriormente in merito alla pianificazione finanziaria fino alla cessazione dell'esercizio prevista per il 2028, e dunque, aggiornare regolarmente la pianificazione finanziaria. RAlpin SA dovrebbe elaborare d'intesa con l'Ufficio federale dei trasporti (UFT) una procedura lungimirante da seguire per un'eventuale cessazione anticipata della Rola come anche per la successiva liquidazione di RAlpin SA. Tale procedura andrebbe adottata soprattutto nel caso in cui le condizioni quadro per l'esercizio dovessero

³ Rapporto del CDF «Valutazione della strada viaggiante», CDF-17570, consultabile sul sito Internet del CDF.

peggiore, per esempio, a causa di interruzioni prolungate dell'esercizio a seguito di cantieri di dimensioni importanti, di un forte calo del traffico o dell'impossibilità di utilizzare il materiale rotabile.

Nuove opportunità offerte dal traffico combinato non accompagnato

Nei prossimi anni i vagoni per i conducenti e i carri a pianale ribassato raggiungeranno la loro durata massima di utilizzo. Inoltre, la chiusura del terminale di Novara è prevista entro il 2028. Il numero degli invii è stabile, ma la continuità della Rola sarebbe possibile solo tramite nuovi investimenti ingenti in materiale rotabile e nell'infrastruttura. Da un punto di vista economico, un simile investimento è da escludere. Di conseguenza, la cessazione definitiva della Rola è stabilita dalla legge.

L'efficienza dei sussidi è nettamente superiore nell'ambito del traffico combinato non accompagnato rispetto alla Rola; infatti, nel 2024 l'indennizzo medio per invio per la prima tipologia di trasporto era di 61 franchi, contro i 269 franchi per la Rola. Dopo il 2030 non sono più previsti indennizzi per l'intero traffico combinato.

Grazie alla proroga dell'esercizio fino al 2028, i clienti della Rola hanno tempo sufficiente per passare all'offerta del traffico combinato non accompagnato che include diversi collegamenti giornalieri funzionanti anche per i semirimorchi che non possono essere spostati tramite gru mobile. L'offerta cresce, i terminali aumentano e si creano nuove opportunità.

Non è esclusa la possibilità di un ritorno alle strade

Il traffico combinato si trova ad affrontare sfide legate all'affidabilità e alla puntualità dei treni. Nonostante il potenziamento della propria infrastruttura transalpina da parte della Svizzera, le tratte di accesso rimangono un problema. La sfida principale nei prossimi anni riguarderà il forte ritardo nella manutenzione e negli investimenti in Germania. I ritardi, insieme all'aumento del prezzo di traccia e dell'energia, aggravano ulteriormente la situazione. Questi fattori potrebbero comportare uno spostamento del traffico sulle strade, soprattutto se i conducenti preferiscono comunque viaggiare su strada nonostante il ritardo della Germania nella manutenzione e la problematica delle code sull'intero asse nord-sud.

L'UFT è consapevole della problematica dell'asse nord-sud e, partecipando a vari organi internazionali, cerca di influire sulla realizzazione di soluzioni nell'ambito del trasporto ferroviario.

AUDIT

Audit of the "rolling highway"

Federal Office of Transport, RAlpin AG

KEY FACTS

A central element of Swiss transport policy is to shift heavy goods transport from road to rail. It is enshrined in the Federal Constitution in the article on the protection of the Alps. In 2023, 37 million tonnes of transalpine freight were transported through Switzerland, with rail accounting for around 72%. Combined transport accounted for 20.4 million tonnes of this, which corresponds to 77% of total rail transport. The "rolling highway" accounted for 7% of total combined transport.

The rolling highway as accompanied combined transport enables a complete lorry to be loaded onto a low-floor wagon. The driver travels in an accompanying wagon. Unaccompanied combined transport (UCT), on the other hand, only transports containers or semi-trailers without articulated lorries on freight wagons for combined transport. The rolling highway service between Freiburg im Breisgau (D) and Novara (I) is operated by RAlpin AG.

In its dispatch of 30 September 2022, the Federal Council proposed the continued operation of the rolling highway until the end of 2026. Parliament decided to maintain operations until 2028. Parliament approved a payment framework totalling CHF 106 million for the continued operation of the rolling highway from 2024 to 2028. This amount also includes a financial contribution from the Confederation towards the costs of liquidating RAlpin AG for the year after the rolling highway ceases operations.

In 2017, the Swiss Federal Audit Office (SFAO) evaluated the contribution made by RoLa to the shift and how this affects the cost recovery ratio.⁴ In this audit, the SFAO assessed whether the compensation for the rolling highway was being used economically and effectively to achieve a sustainable shift of freight transport from road to rail. RAlpin AG took operational measures to provide the services economically under difficult conditions. As a transitional solution in combined transport, rolling highway supports the shift to rail. The rolling stock has reached the end of its economic life, the efficiency of subsidies is significantly lower compared to UCT and the current terminal in Novara will be closed by 2028 at the latest, this means that continued operation beyond 2028 cannot be justified for financial and operational reasons.

RoLa – an effective transitional solution

RAlpin AG, a joint venture between BLS, SBB and Hupac, has a plausible operational plan for the rolling highway until the end of 2028. Under the current conditions, the services can be provided effectively until 2028 so that the planned volumes of lorries can be transported reliably until cessation. In order to remain financially viable and ultimately provide its services economically, RAlpin AG is optimising its production processes in a comprehensible manner from an operational and financial perspective.

However, the SFAO sees a need for action in the financial planning up to the planned cessation of operations in 2028. The financial planning must be continuously updated. RAlpin AG should work with the FOT to develop a forward-looking plan for the possible premature cessation of the rolling highway and subsequent liquidation of RAlpin AG. It should also do this in particular in the event that the framework conditions for operations deteriorate, e.g. due to longer interruptions to operations as a result of major engineering works, a sharp decline in traffic or if the rolling stock is no longer fit for use.

⁴ Evaluation of the rolling highway, SFAO 17570, available on the SFAO website.

UCT offers new possibilities

The accompanying wagons and the low-floor wagons will reach their maximum service life in the next few years. The terminal at the current location in Novara is to be closed by 2028 at the latest. The number of shipments is stagnating, and the continuation of the rolling highway would only be feasible with major new investments in rolling stock and infrastructure. From an economic point of view, such an investment should be avoided. The definitive cessation of the rolling highway is therefore enshrined in law.

The efficiency of subsidies for UCT is significantly better than for the rolling highway: in 2024, the average compensation per shipment was CHF 61 for UCT and CHF 269 for the rolling highway. No more compensation is planned for all combined transport beyond 2030.

With the extension until 2028, rolling highway customers have enough time to switch to a UCT service. Even for non-craneable semi-trailers, there is a functioning service with several connections per day. The UCT offering with new terminals and services is growing and offers new opportunities.

A shift back to road transport cannot be ruled out

Combined transport faces challenges in terms of train reliability and punctuality. Although Switzerland has expanded its transalpine infrastructure, the access routes remain a problem. The biggest challenge for the coming years is the considerable maintenance and investment backlog in Germany. This backlog, together with rising train path and energy prices, will further exacerbate the situation. These factors could lead to traffic shifting to road, especially if the roads appear more attractive despite the German maintenance backlog and congestion on the entire north-south axis.

The FOT is aware of the problems in north-south traffic and is attempting to influence the development of rail solutions by participating in various international committees.

PRISE DE POSITION GÉNÉRALE DE RALPIN SA

Depuis 24 ans, l'offre de l'autoroute ferroviaire est un pilier du transfert du trafic transalpin. Le taux d'occupation élevé des trains, supérieur à 80% au cours des trois dernières années, en montre la nécessité sur un marché du fret extrêmement compétitif et sensible aux prix. Le cadre décidé par le Parlement fédéral pour l'exploitation jusqu'à fin 2028 nous semble judicieux pour atteindre l'objectif d'une substitution maximale par le transport combiné non accompagné (TCNA) avec les offres qui seront alors disponibles et élargies.

RAlpin SA était déjà consciente des défis et des risques à venir lors de la préparation de la poursuite de l'autoroute ferroviaire pour les années 2024 à 2028 et de la liquidation consécutive. Comme RAlpin n'exploite qu'une seule relation, les travaux de construction sur l'infrastructure ferroviaire en Allemagne à la journée et à la semaine ainsi que sur la ligne Lötschberg-Simplon à travers l'Italie et la Suisse, constituent le plus grand handicap, d'autant plus que les projets de construction ne sont pas suffisamment coordonnés entre les pays. Ils entraînent plus souvent qu'auparavant des suppressions de trains. Il en résulte un manque à gagner important, pouvant aller jusqu'à 20%, qui ne peut être compensé par d'autres moyens.

Ce fait rend indispensable la planification de scénarios d'arrêt anticipé. Les risques identifiés pour la gestion de l'établissement sont examinés et évalués au moins tous les six mois. Dans le cadre du projet « Pilotage financier RAlpin 2025–2028 », ils sont intégrés dans les bases pour d'autres scénarios d'arrêt.

PRISE DE POSITION GÉNÉRALE DE L'OFFICE FÉDÉRAL DES TRANSPORTS

L'OFT est conscient des défis et risques auxquels l'exploitant de la CR se voit confronté. Conformément au mandat politique, il a négocié avec RAlpin une convention-cadre portant sur l'offre de prestations, l'exploitation et l'indemnisation de la CR pour les années 2024 à 2028. Cette convention est fondée sur une offre de RAlpin, mise à jour pour la dernière fois en avril 2024. Après de longues négociations, la convention-cadre a été conclue en mai 2024. Elle contient un élément central qui prévoit que l'exploitant soumette, au cours du deuxième semestre 2026, une nouvelle offre pour les deux dernières années d'exploitation, à savoir 2027 et 2028, ainsi que pour la liquidation ; sur cette base, les parties contractantes analyseront ensemble la phase de sortie et conviendront de la marche à suivre.

Après une année commerciale 2024 difficile, l'entreprise RAlpin accuse un nombre élevé de suppressions de trains dues à la production ferroviaire, ce qui la place dans une situation extrêmement difficile, d'autant plus que les conditions-cadres financières et d'exploitation se sont encore détériorées au cours des deux premiers mois de 2025. Par conséquent, les échanges entre l'OFT et RAlpin se sont fortement intensifiés. La convention-cadre inclut des dispositions qui définissent dans quelles conditions une résiliation de la convention et, partant, une cessation anticipée de la CR sont possibles.

L'OFT entend convenir avec RAlpin d'une cessation ordonnée et planifiable, qui satisfasse à la fois aux aspects entrepreneuriaux de RAlpin, aux réglementations du droit fédéral des subventions et aux aspects de la politique de transfert.

À cet effet, l'OFT est aussi en relations suivies avec le SG DETEC.

En ce qui concerne les chantiers, que RAlpin nomme comme raison principale des défis auxquels elle est confrontée, l'OFT s'engage par différents canaux, notamment dans le cadre de la coprésidence du conseil exécutif du corridor de fret Mer du Nord-Rhin-Méditerranée, ainsi que d'autres organes et rencontres binationales, pour améliorer la situation extraordinairement difficile en matière de chantiers.

1 MISSION ET DÉROULEMENT

1.1 Contexte

Le transfert de la route au rail du transport lourd de marchandises est au cœur de la politique suisse des transports. Le 20 février 1994, en approuvant aux urnes un article sur la protection des Alpes, le peuple et les cantons ont fait savoir que le trafic de marchandises transalpin devait être transféré de la route au rail. Cet objectif a été concrétisé par la loi sur le transfert du transport de marchandises (LTTM), qui se base sur 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).

En 2023, 37 millions de tonnes de marchandises ont été transportées à travers la Suisse dans le cadre du trafic transalpin, dont 72 % par rail. Le transport combiné a prédominé dans ce contexte avec 20,4 millions de tonnes, soit 77 % du fret ferroviaire transalpin. Avec 80 183 camions sur 4158 trains, la part de la « chaussée roulante » (CR) au total du transport combiné s'est élevée à 7 %.

En 2017, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a déjà évalué la contribution de la CR au transfert du trafic et passé en revue les facteurs ayant une influence sur le degré de couverture des coûts.

Transport combiné

Il existe deux types de transport combiné, l'un accompagné et l'autre non. Dans le cas du transport combiné non accompagné (TCNA), des conteneurs ou des semi-remorques de camions sont chargés sur des wagons de marchandises destinés au transport combiné.

Dans le cas de la CR le camion complet, composé d'un véhicule tracteur et d'une semi-remorque, est transbordé sur un châssis porteur à plancher surbaissé.



Fig. 1 : châssis porteur à plancher surbaissé de RAlpin SA (photo : P. Kaderli)

Le chauffeur voyage à bord d'un wagon d'accompagnement. Il bénéficie ainsi de son temps de repos légal, respecte l'interdiction de rouler de nuit en Suisse et échappe aux éventuelles perturbations du trafic routier sur l'axe du Saint-Gothard.



Fig. 2 : train de la chaussée roulante à Pratteln (photo : P. Kaderli)

Création de RAlpin SA

La première liaison de CR a été mise en service en 1968 au Saint-Gothard, suivie par d'autres offres. La société Hupac a exploité pendant de nombreuses années différentes liaisons franchissant le Saint-Gothard.

En signant l'accord sur les transports terrestres, la Suisse s'est engagée à mettre à la disposition des camions de 40 tonnes une offre de transport combiné accompagné qui soit compétitive en termes de qualité et de prix. En 1999, l'Office fédéral des transports (OFT) a mis au concours, pour la première fois, la liaison entre Fribourg-en-Brisgau (D) et Novare (I) par le Lötschberg. BLS Cargo, CFF Cargo et Hupac ont soumis une offre commune. RAlpin SA (ci-après RAlpin), entreprise commune à ces trois acteurs, est ainsi entrée en activité en 2001.

En 2011, RAlpin a repris à Hupac la liaison entre Bâle et Lugano. Avant de l'abandonner en 2018, en raison de la mauvaise efficacité des subventions (indemnité accordée par envoi). La CR n'est pas en mesure de s'autofinancer. L'OFT commande les prestations de la CR en vertu de la LTTM et de l'ordonnance sur le transport de marchandises, et verse des contributions d'exploitation sur la base des prestations effectivement fournies.

La CR est conçue comme solution transitoire, jusqu'à ce qu'un nombre suffisant d'offres attrayantes (liaisons, terminaux) de TCNA soient en place sur l'axe nord-sud.

Prolongation de l'exploitation jusqu'en 2028

Le Conseil fédéral a proposé au Parlement de poursuivre l'exploitation de la CR jusqu'en 2026. Le Parlement a décidé pour sa part de la maintenir jusqu'à la fin de l'année 2028, comme l'indique la disposition potestative de l'art. 8, al. 3, LTTM. Par arrêté fédéral du 1^{er} juin 2023, le Parlement adopté un plafond de dépenses de 106 millions de francs au total portant sur cinq ans. Outre les indemnités annuelles d'environ 20 millions de francs, ce montant inclut des moyens financiers destinés à la liquidation de RAlpin.

Comme une partie du matériel roulant aura déjà atteint la fin de sa durée de vie avant 2028, RAlpin devra progressivement réduire son offre dès 2027 jusqu'à sa cessation d'activité.

1.2 Objectifs et questions d'audit

L'audit a pour objectif d'évaluer la rentabilité et l'efficacité du soutien de la Confédération à la CR, dans l'optique du transfert durable du trafic de marchandises de la route au rail.

Les questions d'audit ont la teneur suivante :

- Les indemnités allouées à la CR sont-elles utilisées de manière économique et efficace ?
- Au vu de l'évolution du marché du transport de marchandises, les conditions-cadres sont-elles propices à l'abandon de la CR fin 2028 ?

1.3 Étendue de l'audit et principe

L'audit a été mené d'octobre à décembre 2024 par Peter Kaderli (responsable de révision) et Daniel Zoss. Il a été conduit sous la responsabilité de Prisca Freiburghaus. Le présent rapport ne prend pas en compte les développements ultérieurs à l'audit.

1.4 Documentation et entretiens

Les informations nécessaires ont été fournies au CDF de manière exhaustive et compétente par toutes les parties concernées. Les documents requis ont été mis à disposition de l'équipe d'audit sans restriction.

1.5 Discussion finale

La discussion finale a eu lieu le 18 février 2025 (RALpin) et le 25 février 2025 (OFT). Les participants étaient le président du conseil d'administration, le CEO et la CFO de RALpin, ainsi que le chef de la division Financement, le chef de la section Trafic marchandises et son suppléant à l'OFT. Du côté du CDF, la responsable du centre de compétences et le responsable de la révision ont pris part à la discussion.

Le CDF remercie les autres parties pour leur attitude coopérative et rappelle qu'il appartient à la direction de l'OFT ainsi qu'à la direction ou au conseil d'administration de RALpin de surveiller la mise en œuvre des recommandations.

CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES

2 CHAUSSÉE ROULANTE : UNE SOLUTION TRANSITOIRE

Après la décision du Parlement de poursuivre l'exploitation de la CR jusqu'en 2028, l'OFT a chargé RAlpin de maintenir son offre jusqu'à la fin de l'année 2028.

Les deux parties ont signé en mai 2024 une convention-cadre 2024-2028 relative à l'offre de la CR, à son exploitation et aux indemnités allouées (« Rahmenvereinbarung zu Angebot, Betrieb und Abgeltungen der Rollenden Landstrasse in den Jahren 2024 bis 2028 »), dont la mise en œuvre fait l'objet d'accords d'indemnisation annuels. L'indemnité allouée par train et envoi est redéfinie chaque année.

2.1 Une exploitation efficace dans un environnement difficile

Matériel roulant et entretien

Le parc de matériel roulant de RAlpin comprend 418 châssis porteurs à plancher surbaissé loués à Hupac et 23 wagons d'accompagnement lui appartenant en propre. BLS entretient les wagons d'accompagnement, tandis que DB Fahrzeuginstandhaltung AG à Offenburg assure la maintenance des châssis porteurs à plancher surbaissé. De son côté, RAlpin révisé les bogies et essieux desdits châssis dans ses ateliers de Wangen bei Olten. RAlpin a conclu à cet effet des contrats avec les fournisseurs de matériel et de pièces de rechange qui courent jusqu'en 2028.

En Italie, le matériel roulant doit être équipé de systèmes d'extinction offrant une protection active contre les incendies, en vertu d'un décret ministériel sur la sécurité des tunnels daté du 28 octobre 2005. Un délai transitoire expirant au 30 avril 2025 avait été fixé pour les véhicules existants, dont font partie les wagons d'accompagnement de RAlpin. Une mise à niveau aurait entraîné des coûts élevés. Ce scénario ne s'est toutefois pas produit pour RAlpin, grâce à la mise en vigueur au 1^{er} mai 2025 d'un nouveau décret ministériel sur la sécurité des tunnels, prévoyant un délai transitoire jusqu'au 31 décembre 2028.

Exploitation de la CR

La traction est assurée par CFF Cargo International sur les deux liaisons entre Fribourg-en-Brisgau (D) et Weil am Rhein (D), ainsi qu'entre Domodossola (I) et Novare (I). BLS Cargo couvre le trafic entre Weil am Rhein, près de Bâle, et Domodossola. CFF Cargo International est par ailleurs responsable de l'exploitation des terminaux.

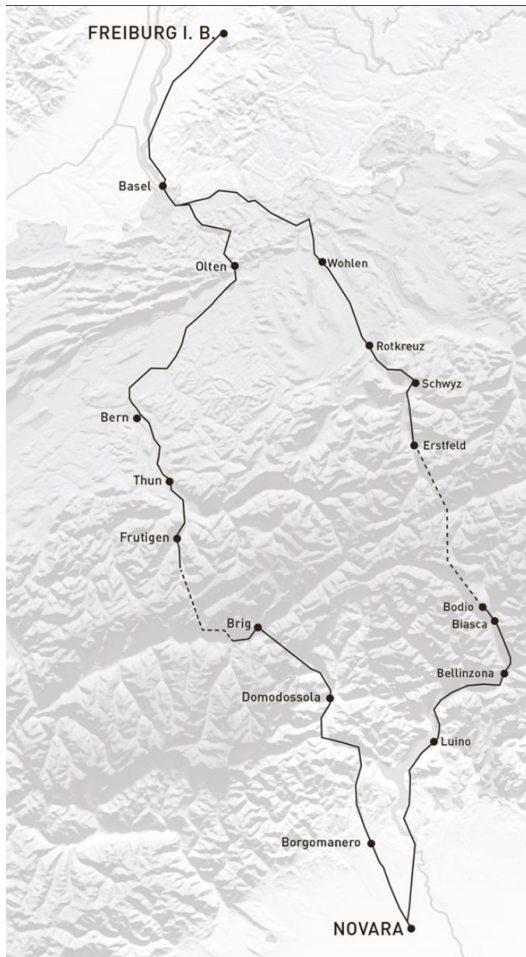


Fig. 3 : liaison entre Fribourg-en-Brigau et Novare (source : RAlpin)

Le taux d'utilisation des capacités ferroviaires est sujet à des fluctuations saisonnières et s'élève en moyenne à 78 %. En 2024, près de 10 % des trains n'ont pas circulé en raison de grèves, chantiers et autres événements. Le résultat financier de RAlpin s'en est ressenti. Les risques financiers et opérationnels liés à des interruptions prolongées sont susceptibles de menacer la survie de RAlpin.

L'objectif déclaré dans la convention-cadre pour les années 2024 à 2026 est de 80 000 camions transférés par an. Des valeurs comprises entre 70 000 et 75 000 camions paraissent aujourd'hui plus réalistes, au vu des restrictions d'infrastructure entre-temps connues imputables à des travaux. La cessation d'activité de RAlpin requiert par ailleurs une adaptation progressive de l'offre. La planification prévoit ainsi environ 67 000 envois pour 2027 et 40 000 pour 2028. Un tel redimensionnement permettra d'éviter de coûteuses mesures d'entretien du matériel roulant.

Personnel de RAlpin

RAlpin prévoit de réduire progressivement ses effectifs jusqu'en 2028. L'entreprise dispose aujourd'hui de 14,5 postes à plein temps, entre son siège principal d'Olten et son atelier de Wangen bei Olten.

Le véritable défi sera de garder le personnel jusqu'à la cessation d'exploitation. La direction mène à cet effet des entretiens réguliers avec les collaborateurs. Des solutions de remplacement sont déjà réalisées avec des intervenants externes, tandis que des plans visent au maintien des fonctions nécessaires à l'exploitation en dépit des départs possibles.

Q APPRÉCIATION

Les contrats conclus avec les principaux fournisseurs prévoient une cessation d'activité en 2028. Certains renferment toutefois une clause de résiliation permettant d'y mettre fin plus tôt. Les mesures se rapportant au personnel sont compréhensibles et les mesures planifiées ou déjà réalisées avec des

intervenants externes permettront de poursuivre efficacement l'exploitation jusqu'en 2028, de façon à prévenir un possible report du trafic sur les routes.

Les principaux facteurs critiques sont la vétusté du matériel roulant et les interruptions d'exploitation de durée variable, qui pourraient influencer ou compromettre la poursuite de l'activité jusqu'en 2028. RAlpin a certes identifié ces risques et adopté des mesures appropriées, comme la possibilité contractuelle d'une cessation anticipée de l'exploitation. Il lui est toutefois impossible de se prémunir face à de tels risques.

Les taux d'utilisation des capacités sont stables, en dépit des défis économiques ou opérationnels. Sous réserve d'événements imprévisibles, RAlpin devrait pouvoir contribuer efficacement, comme le lui demande le Parlement, à prévenir un retour du trafic sur la route.

2.2 Fourniture économiquement avantageuse des prestations – nécessité d'une planification pluriannuelle axée sur les risques

RAlpin a fort à faire pour fournir ses prestations de manière rentable. Face à la concurrence de la route, il ne lui est guère possible d'augmenter ses tarifs. Sur le plan des recettes, des adaptations de prix significatives s'annoncent possibles pour la première fois en 2025, avec l'augmentation de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations. Le facteur critique est ici le taux effectif d'utilisation des capacités, qui a un impact majeur sur la rentabilité. En outre, les recettes sont encaissées principalement en euros, tandis que les frais sont essentiellement débités en francs. Du côté des coûts, RAlpin doit faire face au renchérissement et régler tant les coûts de traction (coût de l'énergie et prix des sillons compris) que la location du matériel roulant. Entre autres économies possibles, il serait envisageable d'adapter les contrats pour prévoir aux terminaux des services non plus variables mais fixes, de réduire par étapes les frais de personnel ainsi que d'optimiser l'exploitation, en augmentant la longueur de trains.

Les indemnités allouées par la Confédération tiennent compte du taux d'utilisation des capacités prévu par RAlpin et du nombre de trains. Les surcoûts éventuels ou les fluctuations du taux d'utilisation des capacités relèvent du risque entrepreneurial et ne sont pas indemnisés. RAlpin a ainsi dû dissoudre, lors de la pandémie due au COVID-19, la quasi-totalité des réserves destinées à compenser de telles fluctuations.

RAlpin établit tous les mois pour son conseil d'administration un rapport détaillé et commenté renfermant les mesures à prendre, de même qu'un compte prévisionnel jusqu'à la fin de l'année budgétaire et un plan des liquidités. Ces rapports servant d'instrument de gestion sont complétés par les chiffres-clés d'exploitation (nombre de trains, taux d'utilisation des capacités, ponctualité). RAlpin établit par ailleurs un budget annuel, qui est à la base des offres soumises à l'OFT. L'OFT reçoit encore des rapports trimestriels commentés. Un plan pluriannuel, auquel RAlpin a apporté des changements pour la dernière fois en avril 2024, est en place jusqu'à la fin de l'année 2028. RAlpin a par ailleurs mis en place une gestion des risques dans l'optique d'un arrêt de l'exploitation en fin d'année 2028.

APPRÉCIATION

Les mesures mises en place, comme les indemnités fixes dépendant des prestations fournies, la réduction échelonnée des frais de personnel ou encore les optimisations de l'exploitation, ont pour effet d'améliorer la rentabilité et figurent dans les planifications jusqu'en 2028. À l'heure actuelle, les prestations sont fournies de manière rentable, dans le contexte défini.

En raison de la cessation d'activité prévue, il ne suffit pas de considérer sur une base annuelle les résultats et les liquidités en cours d'exercice, qui doivent au contraire être ajustés en tout temps à la liquidation en début d'année 2029, selon le nouveau but de l'entreprise RAlpin. Il faut par ailleurs envisager des scénarios d'arrêt d'activité anticipé. RAlpin en a conscience et prévoit d'établir dès le début de l'année 2025 un plan pluriannuel régulièrement actualisé en cours d'année, jusqu'à la cessation définitive de son exploitation à la fin de l'année 2028.

Le CDF recommande à RAlpin de remanier à intervalles réguliers, en fonction des risques, sa planification pluriannuelle jusqu'à la fin de l'année 2028, ainsi que de prévoir et d'actualiser périodiquement ses scénarios de cessation d'activité.

PRISE DE POSITION DE RALPIN

La recommandation est acceptée.

Avec le projet « Pilotage financier RAlpin 2025–2028 », les bases des scénarios d'arrêt possibles seront élaborées d'ici la fin du troisième trimestre 2025. Parallèlement, le plan pluriannuel est actualisé et fait l'objet d'une mise à jour semestrielle, en même temps que les risques individuels identifiés.

2.3 Comme mandant, l'OFT ne joue pas un rôle proactif

En tant que commanditaire des prestations, l'OFT se doit de vérifier que les prestations de RAlpin indemnisées soient fournies de manière efficace et rentable, afin d'obtenir l'effet souhaité de transfert du fret de la route au rail. Leur mise en œuvre opérationnelle est toutefois du ressort de RAlpin.

L'OFT procède au pilotage des prestations à travers des accords d'indemnisation annuels, eux-mêmes basés sur les offres annuelles soumises par RAlpin. En cours d'année, l'OFT reçoit des rapports de situation trimestriels et en prend acte. Un entretien au sommet portant sur la mise en œuvre de l'accord a lieu chaque année entre l'OFT, en l'occurrence sa direction et le chef de la section Trafic marchandises, et la direction de RAlpin ainsi qu'un représentant de son conseil d'administration. Au niveau opérationnel, les activités d'exploitation et les finances font l'objet d'échanges réguliers entre l'OFT et RAlpin.

Pour des raisons tant financières qu'opérationnelles, il est à craindre que RAlpin doive mettre prématurément fin à ses activités. À la demande de RAlpin, la convention-cadre inclut un passage sur sa liquidation anticipée. Une telle mesure ne peut être prise qu'avec l'OFT, d'entente avec le Secrétariat général du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (SG-DETEC).

Ni RAlpin, ni l'OFT n'ont précisé les modalités d'un arrêt anticipé de l'exploitation. En fonction de la situation, le temps de réaction pour mettre en œuvre les mesures qui s'imposent est susceptible de varier.

APPRÉCIATION

Le caractère annuel des conventions de prestations permet aux parties contractantes de réagir aux changements d'ordre financier ou opérationnel. En cours d'année, RAlpin informe périodiquement l'OFT sur la situation actuelle ; l'OFT en prend simplement connaissance, se limitant à vérifier la plausibilité des informations reçues. Aucun contrôle matériel approfondi n'est prévu à ce stade. De même, l'OFT voit dans les échanges opérationnels et stratégiques régulièrement prévus une précieuse source d'informations, mais n'intervient pas directement sur la base de cet instrument d'information.

Les parties contractantes sont bien conscientes de la possibilité d'une cessation d'exploitation anticipée. Elles n'ont toutefois ni l'une ni l'autre échafaudé de plan montrant à quelles conditions elle pourrait avoir lieu et quelle serait la procédure à suivre dans ce contexte.

RECOMMANDATION 2

PRIORITÉ 1

Le CDF recommande à RAlpin de fixer, en collaboration avec l'OFT, les conditions à remplir et la procédure à suivre en vue d'une cessation d'exploitation anticipée et de la liquidation de la CR.

PRISE DE POSITION DE RALPIN

La recommandation est acceptée.

RAlpin prévoit de faire le point au deuxième trimestre 2025 avec l'OFT sur la base des risques identifiés. Les bases élaborées avec le projet « Pilotage financier RAlpin 2025–2028 » pour les scénarios d'arrêt possibles constituent une base importante pour les conditions et la procédure à suivre en cas d'arrêt anticipé et de liquidation de RAlpin SA.

RECOMMANDATION 3

PRIORITÉ 1

Le CDF recommande à l'OFT de définir les étapes d'une cessation d'exploitation anticipée et de la liquidation de la CR ainsi que de coordonner les opérations à effectuer avec le SG-DETEC.

PRISE DE POSITION DE L'OFT

La recommandation est acceptée.

L'OFT approuve la recommandation et la met en œuvre immédiatement.

3 CLIENTÈLE DE LA CR : SOLUTIONS DE RECHANGE

Solutions de rechange d'un modèle condamné à disparaître

La CR reste une offre de niche en Suisse, avec une part d'environ 7 % du total du transport combiné. À l'étranger, seuls les chemins de fer autrichiens exploitent une CR, sur la route du Brenner ainsi que pour la liaison Wels-Maribor. Le matériel roulant spécial utilisé en rend l'exploitation coûteuse. Le TCNA est nettement plus rentable et les opérateurs investissent régulièrement dans de nouveaux terminaux et dans du matériel roulant neuf. Alors qu'il n'existe qu'un seul opérateur pour la CR, la concurrence actuelle dans le TCNA favorise la mise au point de nouvelles offres.

L'efficacité des subventions allouées au TCNA est bien meilleure que dans le cas de la CR : en 2024, le montant moyen des indemnités accordées par envoi s'élevait à 61 francs pour le TCNA, contre 269 francs pour la CR. Aussi est-il prévu de ne plus verser aucune indemnité à l'ensemble du transport combiné au-delà de 2030.

Le matériel roulant de la CR a atteint sa durée d'utilisation opérationnelle et aurait besoin d'être remplacé. Or de nouveaux investissements exigent des garanties à long terme, et l'environnement volatil où les incertitudes s'amoncellent n'attire aucun opérateur potentiel. Car les quelque 75 000 envois ne permettent pas une exploitation rentable et un taux d'utilisation des capacités sensiblement plus élevé ne paraît guère réaliste, selon les estimations du marché dues à RAlpin et à l'OFT.

Les changements annoncés en matière d'infrastructure s'avèrent eux aussi déterminants. Le gestionnaire d'infrastructures Rete Ferroviaria Italiana vise à désaffecter le terminal de Novare en 2028 au plus tard.

Or la construction éventuelle d'une nouvelle CR ailleurs à Novare n'est pas d'actualité, alors que la cessation de l'exploitation de la CR figure dans la LTTM.

Du fait de la prolongation de la CR jusqu'en 2028, sa clientèle aura bien assez de temps pour passer à une offre de TCNA. À commencer par celle de l'opérateur CargoBeamer, permettant de transporter même les remorques non grutables. Il est très difficile d'estimer ce que deviendront, à l'arrêt de la CR, ses quelque 75 000 envois annuels. Personne ne peut chiffrer de manière fiable la part des retours à la route. Le marché de l'expédition évolue en permanence et les décisions à court terme y sont fréquentes. La convention-cadre prévoit à ce propos que l'OFT et RAlpin attirent activement l'attention des clients de la CR sur les solutions de TCNA, afin d'éviter autant que possible un retour à grande échelle à la route.

La qualité du rail doit être améliorée

Indépendamment de la question de la CR, les investissements consentis dans le corridor nord-sud ainsi que des prix de transport attrayants ne sauraient suffire à éviter un retour à la route, sans la fiabilité des liaisons. Or cette exigence n'est guère remplie aujourd'hui, l'exploitation ferroviaire n'étant pas fiable en Allemagne, où le respect des horaires reste souvent un vœu pieux⁵. Les raisons en sont un entretien négligé pendant des années, l'absence d'investissement dans l'infrastructure (dans la signalisation notamment), le manque de personnel qualifié et les retards accumulés dans les travaux d'aménagement de la rive droite du Rhin. Ce n'est pas tout : les prix des sillons comme ceux du courant de traction ont fortement augmenté ces deux dernières années en Allemagne, réduisant encore plus l'attrait du rail.



Fig. 4 : corridor Rhin-Alpes (source : OFT)

La Suisse a beaucoup fait pour augmenter l'attrait du rail, entre l'extension de capacité de la NLFA et la construction d'un corridor de quatre mètres de haut sur l'axe du Saint-Gothard. Les investissements de plus de 22 milliards de francs consentis ne déploieront toutefois pleinement leurs effets que lorsque les autres États limitrophes du corridor nord-sud auront achevé l'aménagement des voies d'accès. Comme indiqué plus haut, l'Allemagne ne sera pas prête dans les années à venir. Il n'y a pas non plus de véritable itinéraire de substitution par la rive gauche du Rhin, faute d'aménagement en France d'un corridor de quatre mètres de hauteur.

Afin de rehausser encore l'attrait du rail, il faudrait harmoniser les conditions techniques en place, comme le montre par exemple le système européen de contrôle-commande, de signalisation et d'arrêt automatique des trains (ETCS). Or chaque pays limitrophe de l'axe nord-sud a choisi sa propre solution en la matière, ce qui rend l'exploitation plus complexe à gérer.

⁵ Voir aussi *Bericht nach Art. 99 BHO zur Dauerkrise der Deutschen Bahn AG, Hinweise für eine strukturelle Weiterentwicklung, Bundesrechnungshof*, mars 2023

L'OFT a pleinement conscience de la problématique du trafic le long de l'axe nord-sud et s'engage activement, au sein de divers organes internationaux, pour la mise de place de solutions rehaussant l'attrait du rail. De même, des contacts ont été noués dans ce sens avec des services gouvernementaux et des autorités de surveillance.

Malgré tous ces défis parfois considérables, le rail possède de sérieux atouts face à la route. Par exemple, le réseau autoroutier allemand n'est pas en meilleur état que le réseau ferroviaire. De nombreux ponts sont dans un état préoccupant et font souvent l'objet de restrictions de circulation. Selon un rapport de la Cour fédérale des comptes (*Bundesrechnungshof*)⁶ publié en 2024 sur la question, près de 5000 ponts autoroutiers auraient besoin d'être modernisés. Des embouteillages surviennent tous les jours sur tous les tronçons de l'axe nord-sud. Et comme la pénurie de camionneurs se fait sentir dans toute l'Europe, le rail pourrait s'imposer à l'avenir comme solution optimale sur les longues distances.

Q APPRÉCIATION

Avec le matériel roulant actuel, l'exploitation de la CR ne sera pas possible au-delà de 2028. Il n'est pas souhaitable toutefois d'investir dans du nouveau matériel roulant, tant pour des raisons financières qu'en raison de la stagnation voire du recul du taux d'utilisation des capacités.

Il existe bien des solutions de remplacement pour la clientèle de la CR, mais il est trop tôt pour estimer la demande de manière fiable. Seules des conjectures sont possibles quant à l'ampleur d'un report du trafic sur les routes, qui dépendra le moment venu de nombreux facteurs, comme la fiabilité du rail et des sillons alloués, ou encore les conditions de la circulation routière.

La Suisse a déjà apporté sa contribution. Encore faut-il que l'aménagement des voies d'accès soit mené à bien, pour que le volume de fret augmente encore sur l'axe nord-sud. La situation régnant aujourd'hui en Allemagne rend toutefois le trafic ferroviaire peu attrayant, et aucune solution rapide n'est en vue.

L'OFT assume son rôle et tente d'influencer les pays voisins dans les diverses commissions où il siège.

Étant donné que la situation sur les routes n'est guère meilleure, de réelles opportunités s'offrent au rail : le chemin de fer peut s'imposer dans le transport sur de longues distances de marchandises, la distribution fine étant assurée par la route.

⁶ Bericht nach Art. 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, Brückenmodernisierungsprogramm des Bundes für Autobahnbrücken, Bundesrechnungshof, janvier 2024

ANNEXE 1 – BASES LÉGALES

TEXTES LÉGISLATIFS

Constitution (état au 3 mars 2024), RS 101

Loi du 5 octobre 1990 sur les subventions (état au 13 février 2023), RS 616.1

Loi du 19 décembre 2008 sur le transfert du transport de marchandises (état au 1^{er} janvier 2024), RS 740.1

Loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (état au 1^{er} juillet 2024), RS 742.101

Ordonnance du 23 novembre 1983 sur les chemins de fer (état au 1^{er} juillet 2024), RS 742.141.1

Ordonnance du 25 mai 2016 sur le transport de marchandises (état au 1^{er} janvier 2025), RS 742.411

Arrêté fédéral du 1^{er} juin 2023 allouant un plafond de dépenses pour promouvoir le transport ferroviaire de marchandises accompagné à travers les Alpes (chaussée roulante)

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 (état au 13 décembre 2024), RS 0.740.72

MESSAGES ET RAPPORTS

24.036 Rapport sur le transfert du trafic, juillet 2021 à juin 2023, 29 novembre 2023

22.064 Message du 30 septembre 2022 relatif à une modification de la loi sur le transfert du transport de marchandises et à un arrêté fédéral allouant un plafond de dépenses pour promouvoir le transport ferroviaire de marchandises accompagné à travers les Alpes, FF 2022 2456

ANNEXE 2 – ABRÉVIATIONS

BLS	Chemin de fer Berne-Lötschberg-Simplon
CDF	Contrôle fédéral des finances
CEO	Chief Executive Officer (directeur général)
CFF	Chemins de fer fédéraux
CFO	Chief Financial Officer (directrice financière)
CR	Chaussée roulante
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
ETCS	European Track Control System (système européen de contrôle-commande, de signalisation et d'arrêt automatique des trains)
OFT	Office fédéral des transports
SG	Secrétariat général
TCNA	Transport combiné non accompagné
VML	Véhicule moteur lourd

ANNEXE 3 – GLOSSAIRE

CargoBeamer	Système de ferroutage à chargement horizontal et plateformes automatisées, permettant de transborder efficacement les semi-remorques non grutables sur des wagons de chemin de fer en vue de leur transport.
Châssis porteur à plancher surbaissé	Wagon de marchandises à petites roues spéciales permettant de transférer de la route au rail des camions entiers et des semi-remorques complètes d'une hauteur maximale de quatre mètres.
Chaussée roulante	Système de transport combiné accompagné consistant à transporter par rail des camions entiers et des semi-remorques complètes sur des châssis spéciaux à plancher surbaissé. Les chauffeurs effectuent le trajet dans des wagons d'accompagnement.
Conteneur	Conteneur de transport standardisé, normalisé au niveau international et réutilisable, dont il existe plusieurs tailles, servant au transport de marchandises par bateau, train ou camion.
Infrastructure	Toutes les installations physiques et organisationnelles nécessaires à l'exploitation d'un chemin de fer, comme les voies ferrées, les systèmes d'alimentation en courant de traction ou les systèmes de sécurité et de régulation du trafic. La sécurité et l'efficacité de l'exploitation ferroviaire en dépendent très largement.
Opérateur	Un opérateur de transport combiné est un prestataire de services qui organise et coordonne le transport de marchandises entre plusieurs modes de transport, comme le rail et la route, en mettant à disposition la traction nécessaire, l'accès aux infrastructures et les services de transbordement aux terminaux.
Prix du sillon	Redevance dont les entreprises ferroviaires doivent s'acquitter auprès des gestionnaires de tronçons pour l'utilisation de leur infrastructure. La redevance est perçue en fonction des kilomètres parcourus et varie selon la catégorie de sillon et le type de train.
Semi-remorque	Remorque de fret reliée à un tracteur routier, transférant une partie de son poids sur les essieux de ce dernier.
Transport combiné	Utilisation de plusieurs modes de transport (route, rail, voie navigable) sans transbordement des marchandises. Le principe consiste à couvrir la majeure partie de la distance par le rail ou par voie navigable, afin de réduire autant que possible les parcours initial et terminal par la route.
Wagon d'accompagnement	Wagon spécial de la chaussée roulante à bord duquel les chauffeurs des camions ou semi-remorques transportés peuvent séjourner pendant le trajet en train. De tels wagons comportent des places assises, des toilettes et des couchettes.