



CONSEIL D'ETAT

Château cantonal
1014 Lausanne

43
Madame Doris Leuthard
Conseillère fédérale
Cheffe du Département fédéral de
l'environnement, des transports, de
l'énergie et de la communication
Palais fédéral
3003 Berne

Réf. : PM/15014342

Lausanne, le 21 août 2013

Procédure de consultation fédérale :
Révision totale de la loi sur le transport de marchandises; stratégie globale de promotion du transport ferroviaire de marchandises sur tout le territoire

Madame la Conseillère fédérale,

Nous vous remercions de nous avoir consultés sur le projet de révision totale de la loi sur le transport de marchandises.

Nous avons l'avantage de vous adresser en annexe notre réponse au questionnaire concernant la procédure de consultation susmentionnée et vous communiquons ci-après les points principaux de notre préavis.

Préambule

Nous saluons ce projet de révision totale de la loi sur le transport des marchandises, qui doit permettre de clarifier les règles en vue de promouvoir le transport des marchandises par le rail. Nous apportons notre soutien pour favoriser le chemin de fer pour le transport des marchandises, afin de délester le réseau autoroutier qui présente de son côté de nombreux goulets d'étranglement. Nous nous référons en particulier à la récente consultation fédérale sur le programme d'élimination des goulets d'étranglement.

Le rapport explicatif met en évidence les enjeux de maintenir la part la plus forte possible de transport de marchandises par le rail, mais également les pressions économiques que connaît ce secteur avec la concurrence du transport par camion.

De manière générale, le Conseil d'Etat apporte son soutien à la prise de position du 9 juillet 2013 de la Conférence des directeurs cantonaux des transports publics, sous réserve du point concernant la procédure d'approbation des plans des voies de raccordements ferroviaires (voir ci-après).

Le Conseil d'Etat relève que le rapport explicatif manque de structure, ce qui en rend la compréhension laborieuse, notamment dans les deux chapitres principaux 1.2 « La stratégie globale de promotion du transport ferroviaire de marchandises sur tout le territoire » (pages 51 et suivantes du rapport explicatif) et 1.3 « Motivation et évaluation de la solution proposée » (pages 73 et suivantes). Il serait sans doute plus logique de présenter successivement dans deux chapitres distincts « Les principes et les objectifs de la stratégie de promotion du transport ferroviaire de marchandises », puis « Les instruments de promotion du transport ferroviaire de marchandises ». Concernant la liste des instruments, celle-ci varie selon les chapitres avec, parfois, des découpages et des intitulés différents pour le même objet.

Enfin, le texte français souffre d'imprécisions par rapport au texte allemand, notamment pour des définitions de base.

Un effort d'amélioration rédactionnel est indispensable pour le message qui sera soumis aux Chambres fédérales.

Enfin, nous constatons le manque de propositions concrètes de la Confédération visant à améliorer la desserte est-ouest de la Suisse en trafic des marchandises, alors que des moyens considérables sont investis sur l'axe nord-sud.

Les principes et les objectifs de la stratégie de promotion du transport ferroviaire de marchandises

Nous apportons notre appui aux objectifs formulés (pages 57 et 58) :

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;*
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 [garantit] un accès non discriminatoire aux installations dédiées au transport de marchandises;*
4. *les offres en matière de transport ferroviaire de marchandises [sont] 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.*

Les instruments de la stratégie de promotion du transport ferroviaire de marchandises

Ainsi que nous l'avons relevé dans le préambule, la liste de ces instruments varie entre chapitres du rapport explicatif.

Nous nous prononçons de la manière suivante sur ces instruments selon notre synthèse de ce rapport :

1. **Maintien des conditions-cadre pour le transport routier de marchandises** (page 59) :

Nous approuvons le maintien des conditions-cadre, 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 transport combiné), le montant de la redevance sur les poids lourds liée aux prestations (RPLP) et l'interdiction du cabotage.

2. **Projet d'utilisation du réseau sur le long terme (abréviation : PRUR) et plan d'utilisation du réseau (abréviation : PLUR)** (pages 61 à 66 ; pages 76 à 77) :

Nous relevons tout d'abord que la terminologie utilisée dans le texte en français est insatisfaisante. Elle doit être corrigée en se référant au texte en allemand (voir présentation faite aux cantons le 28 juin 2013). Il convient par exemple de parler de « **Concept d'utilisation à long terme du réseau** » (abréviation proposée: CULTR), correspondant à « Langfristiges Netznutzungskonzept » et de « **Plans annuels d'utilisation du réseau** » (abréviation proposée : PAUR), correspondant à « Netznutzungspläne », définis pour chaque année.

Nous approuvons ces instruments. **Toutefois, nous demandons que les cantons soient associés dès le début à la planification du concept et des plans annuels d'utilisation du réseau et non consultés en fin de processus.**

En effet, les cantons doivent participer aux arbitrages nécessaires entre les différentes catégories de trafic (Trafic voyageurs Grandes lignes et international, Trafic régional voyageurs, Trafic marchandises). Cette approche est conforme aux principes retenus dans le projet « Financement et aménagement de l'infrastructure ferroviaire » (FAIF), approuvé en juin 2013 par les Chambres fédérales et soumis en votation populaire en février 2014.

3. **Processus de planification du transport ferroviaire de marchandises et conception concernant les installations idoines** (pages 66 et 67 ; page 78) :

Nous approuvons la mise en place d'un processus de planification des installations nécessaires pour la promotion du transport ferroviaire des marchandises au niveau fédéral. Nous conduisons une telle démarche dans le cadre de notre plan directeur cantonal, mais celle-ci présente des limites dans la mesure où le périmètre du transport des marchandises par le rail dépasse les limites cantonales. Une coordination entre les plans de la Confédération et des cantons permettra d'améliorer cette planification.

4. **Promotion financière des installations de transbordement du transport combiné et des voies de raccordements privées** (pages 68 et 69 ; pages 79 et 80) :

Nous approuvons l'adaptation des règles en vigueur pour en améliorer l'efficacité. Nous sommes favorables à ce que la Confédération accorde désormais ses aides sous forme de contributions à fonds perdus, notamment pour les installations de transbordement du transport combiné (exemple : Terminal combiné de Chavornay, TERCO). Il convient dans ce contexte de prévoir également la conversion des prêts

en contributions à fonds perdus pour les installations déjà réalisées qui connaissent des difficultés pour amortir les prêts.

5. **Promotion des innovations techniques** (pages 69 et 70 ; pages 80 et 81) :

Nous approuvons cet instrument qui mériterait d'être toutefois mieux documenté dans le rapport explicatif. Il nous paraît aussi utile d'encourager les technologies permettant le transport de wagons à voie normale sur les lignes à écartement métrique, à l'exemple de la ligne reliant Morges à Bière et à L'Isle, notamment dans le transport des matériaux pierreux.

6. **Remboursement de la RPLP sur les trajets amont et aval du transport combiné** (page 70 ; pages 81 et 82)

Nous sommes favorables au maintien du remboursement de la RPLP sur ces trajets dans le transport combiné, de manière à favoriser une logistique permettant de desservir des entreprises non reliées directement au rail et favoriser l'utilisation du rail sur de longues distances. Le transport combiné présente encore un fort potentiel de développement.

7. **Accès non discriminatoire à toutes les installations dédiées au trafic marchandises** (page 60)

Cet instrument ne fait pas l'objet d'un développement spécifique dans la liste détaillée du rapport explicatif. Il nous semble important de développer cette proposition. Nous relevons que dans le trafic par wagons complets isolés (TWC1), un seul opérateur, en l'occurrence Cargo CFF, peut en Suisse assurer ce service, vu la nécessité de regrouper les WCI dans les gares de triages et de former ensuite un train entre gares de triage, puis de les conduire à leur destination (pages 35 à 38).

8. **Contributions d'exploitation aux offres de transport de marchandises** (pages 70 et 71 ; pages 82 à 84)

Nous approuvons un soutien de la Confédération pour financer, le cas échéant, les offres de transport de marchandises.

Dans ce contexte, nous appuyons la détermination de la Conférence des directeurs cantonaux des transports publics qui demande notamment une nouvelle formulation de l'article 2, al. 2, du projet de loi sur le transport des marchandises (LTM) :

« Les offres relevant du transport ferroviaire de marchandises doivent être viables financièrement. La Confédération peut toutefois soutenir des offres :

- a. en maintenant, ~~conjointement avec les cantons~~ **pour des motifs de politique régionale et d'aménagement du territoire, des offres dont les coûts ne sont pas couverts ;** »

Il convient également de prévoir une nouvelle formulation de l'article 7, al. 1, du projet LTM « Contributions d'exploitation » :

«¹ Pour permettre le maintien de prestations de transport ferroviaire de marchandises qui ne sont pas viables financièrement, la Confédération peut, ~~en s'associant aux commandes des cantons,~~ **pour des motifs de politique régionale**

et d'aménagement du territoire, allouer une contribution afin de participer aux coûts non couverts de ces prestations. »

De leur côté, les cantons restent libres de fournir leurs propres subventions d'exploitation, mais cela sur la base du droit cantonal.

9. ***Devenir de CFF Cargo en tant que principal prestataire de transport ferroviaire de marchandises sur tout le territoire (page 72 ; pages 84 et 85)***

Nous nous opposons à la proposition de libérer les CFF de l'obligation d'exploiter le transport de marchandises en tant que tâche essentielle. Nous estimons que cette disposition doit être maintenue dans la loi sur les chemins de fer fédéraux. Si CFF Cargo se retire du trafic des wagons complets isolés (TWC1) pour des motifs économiques, aucun autre opérateur ne reprendra ce secteur. Celui-ci sera alors abandonné au trafic routier. Une telle décision remettrait en cause la stratégie globale du transport des marchandises. Dès lors, cette compétence relève des Chambres fédérales et doit figurer dans la loi sur les CFF et non être transférée au Conseil fédéral en qualité d'actionnaire unique des CFF.

10. ***Simplification des dispositions régissant la construction, l'exploitation et la surveillance des voies de raccordement et des installations de transbordement (page 72 ; pages 85 et 86)***

Nous approuvons la modification des dispositions légales concernant la procédure d'autorisation de construire (article 10 du projet LTM) pour les voies dédiées au transport des marchandises au droit cantonal sur les constructions.

La législation actuelle figurant dans la loi fédérale sur les voies de raccordement ferroviaires pose des problèmes récurrents dans la mesure où elle renvoie l'autorisation à des procédures de plans d'affectation et non à des procédures de permis de construire.

Dans notre canton, ce sont les communes qui octroient les permis de construire. Ce sont donc, selon votre définition, les communes qui constituent « l'autorité dirigeante ».

Afin de simplifier la procédure et d'éviter des conflits entre la Confédération et les communes, nous proposons que l'Office fédéral des transports (OFT) approuve au préalable, du point de vue technique, les projets de voies dédiées au transport des marchandises. L'article 10, alinéa 2, du projet LTM doit être modifié comme suit :

« ² Le requérant doit au préalable soumettre son projet à l'Office fédéral des transports (OFT) afin d'obtenir son accord quant au respect des dispositions en matière de technique ferroviaire (art. 12). L'OFT s'appuie pour ce faire sur la prise de position du gestionnaire de l'infrastructure. L'OFT informe de sa décision le canton et l'autorité dirigeante. La décision est soumise aux moyens de recours prévus par le droit fédéral ».

Ce principe d'autorisation de droit cantonal permet d'assurer la coordination des procédures, dans la mesure où une installation dédiée au transport de marchandises est le plus souvent liée à un entrepôt ou à une usine dont l'approbation est de droit cantonal.

Modifications légales proposées

Nous approuvons la proposition de regrouper les dispositions légales dans une nouvelle loi fédérale sur le transport des marchandises par des entreprises de chemin de fer, de transports à câbles ou de navigation. Le titre résumé « loi sur le transport des marchandises » pourrait être complété par « loi sur le transport des marchandises par les entreprises ferroviaires » pour éviter toute confusion avec la législation sur le transport par camion sur la route. Simultanément, la loi sur les voies de raccordement ferroviaires sera abrogée.

Nous nous opposons, en revanche, à la modification de la loi sur les CFF pour le motif indiqué précédemment.

En vous remerciant de nous avoir consultés, nous vous prions d'agréer, Madame la Conseillère fédérale, l'expression de notre considération très distinguée.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LE PRESIDENT

LE CHANCELIER

Pierre-Yves Maillard

Vincent Grandjean

Annexe

- Réponse au questionnaire

Copies

- OAE
- Service de la mobilité