

Réf. : MFP/14013342

Lausanne, le 1^{er} novembre 2006

Consultation fédérale : projet concernant le trafic marchandises

Monsieur le Président,

Nous vous remercions de nous avoir soumis en consultation le projet concernant le trafic des marchandises. Nous avons l'avantage de vous communiquer ci-après la position du Conseil d'Etat vaudois.

Remarques liminaires

En préambule, nous relevons que le rapport explicatif du projet mérite une substantielle amélioration rédactionnelle en visant une meilleure clarté sur les propositions formulées et une plus grande concision. Ce rapport contient de nombreuses répétitions qui ne facilitent pas la compréhension des enjeux et des propositions formulées. La terminologie utilisée semble également approximative dans le texte français. La structure du rapport ne contribue pas non plus à la facilité de la compréhension du projet législatif.

Celui-ci porte en effet sur **quatre objets distincts** et indépendants concernant le trafic des marchandises :

- **La nouvelle loi sur le transfert du trafic des marchandises** qui remplace la loi existante et vise à actualiser les dispositions d'application de **l'article constitutionnel sur la protection des Alpes** (article 84 de la Constitution fédérale) dont la teneur est la suivante :

Art. 84 Transit alpin

¹ *La Confédération protège les régions alpines contre les effets négatifs du trafic de transit. Elle limite les nuisances causées par le trafic de transit afin qu'elles ne portent pas atteinte aux êtres humains, aux animaux, aux plantes, ni à leurs espaces vitaux.*

² *Le trafic de marchandises à travers la Suisse sur les axes alpins s'effectue par rail. Le Conseil fédéral prend les mesures nécessaires. Les dérogations ne sont accordées que si elles sont inévitables. Elles doivent être précisées dans une loi.*

³ *La capacité des routes de transit des régions alpines ne peut être augmentée. Les routes de contournement qui déchargent les localités du trafic de transit ne sont pas soumises à cette disposition.*

Le projet de nouvelle loi sur le transfert constitue l'objet principal de la consultation. Elle précise la stratégie et les moyens que la Confédération entend mettre en œuvre pour atteindre les objectifs de cet article 84 Cst. L'article 7 de l'actuelle loi fédérale du 8 octobre 1999 sur le transfert du trafic (RS 740.1) oblige le Conseil fédéral à soumettre au parlement d'ici à fin 2006 au plus tard, une loi d'exécution. Son article premier, alinéa 2, fixe que : « *Un objectif de l'ordre de 650'000 courses annuelles s'applique au trafic lourd de marchandises à travers les Alpes restant sur les routes de transit de la région alpine; il doit être atteint le plus rapidement possible, au plus tard deux ans après l'ouverture du tunnel de base du Lötschberg* ».

- **La nouvelle loi sur le transport des marchandises** qui met à jour les dispositions concernant le transport des marchandises de l'actuelle loi fédérale sur les transports publics (LTP – RS 742.40).
- **Des adaptations apportées à la loi sur les voies de raccordement** (RS 742.141.5), notamment compte tenu du principe du libre accès au réseau ferroviaire.
- **L'abrogation de la loi de 1905 sur la responsabilité civile des entreprises de chemins de fer** et bateaux à vapeur et de la Poste Suisse de 1905 **et son remplacement par des dispositions sur la responsabilité introduites dans la loi fédérale sur les chemins de fer** (LCdF) aux articles 40b à 40 f nouveaux.

Selon les explications données, ces trois derniers objets ont un caractère technique et visent à adapter le « droit des transports » aux exigences actuelles. Nous n'avons pas de commentaires à formuler concernant ces textes tout en précisant que nous n'avons pas procédé à leur examen juridique.

Nous relevons toutefois l'absence de documentation concernant les modalités de la scission de l'actuelle loi sur les transports publics (RS 742.40) en la loi sur le transport des marchandises d'une part et la loi sur le transport de voyageurs d'autre part. La création de ces deux bases légales était en effet prévue dans le projet de Réforme 2 des chemins de fer, projet renvoyé au Conseil fédéral en 2005 par les Chambres fédérales. En consultant le Recueil systématique du droit fédéral, la loi sur les transports publics serait toujours en vigueur.

Dans la suite de notre détermination, nous nous concentrerons ainsi sur le projet de loi sur le transfert du trafic des marchandises qui a une portée politique importante.

Appui à la prise de position des conférences suisses

De manière générale, nous apportons notre appui à la prise de position commune du 22 septembre 2006 des conférences suisses des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et des directeurs cantonaux des transports publics. Nous réservons toutefois quelques divergences d'appréciation qui ressortent de notre préavis.

Situation et objectifs du canton de Vaud

Le canton de Vaud n'est que marginalement concerné par le trafic nord-sud à travers les Alpes, notamment celui des poids lourds qui s'écoule principalement par l'axe du Gothard.

Le Conseil d'Etat soutient la politique fédérale de transfert du trafic marchandises de la route au rail.

A ce jour, la Suisse a conduit une politique exemplaire dans ce domaine en comparaison avec les pays voisins. Cette stratégie permet de maintenir une part importante de transports des marchandises par le rail. Cette politique contribue à freiner la surcharge des réseaux autoroutiers. De même le développement des trafics marchandises d'origine et à destination de la Suisse et internes doit être favorisé par la Confédération.

Nous notons toutefois que les propositions relatives à la politique et aux mesures que la Confédération entend prendre concernant le développement du trafic ferroviaire marchandises intérieur suisse d'une part et d'origine ou à destination de la Suisse d'autre part ne sont guère développées dans ce rapport. Quelques considérations figurent dans le rapport explicatif en page 10 dans le chapitre 2.3 « Autres questions » et son paragraphe 2.3.1 « le trafic ferroviaire des marchandises en surface » (soit le trafic ne traversant pas les Alpes !) et en pages 20 et suivantes dans le paragraphe 3.1.5.2 « Répercussions de l'ouverture du marché des transports ferroviaires de marchandises ».

A cet égard, le Conseil d'Etat estime qu'il appartient à la Confédération de conduire une politique active dans ce domaine. Elle doit notamment mettre la pression sur Cargo CFF pour améliorer la qualité de ses prestations dans le secteur des wagons complets dont il détient une situation de quasi-monopole. Les réactions suscitées récemment suite au projet de réorganisation de ce trafic par Cargo CFF (projet « Focus ») montrent que des améliorations de productivité restent possibles sans démanteler ce trafic. Nous sommes certes conscients de la pression sur les prix qu'exerce la concurrence entre transporteurs et qui diminue les marges.

Nous relevons surtout la nécessité de ne pas se limiter à la seule problématique du trafic nord-sud à travers les Alpes, mais aussi de viser le développement du trafic est-ouest, notamment entre la France et l'Italie, **en valorisant l'axe Dijon – Vallorbe – Simplon – Italie**. Nous attendons de la part de la Confédération et des Chemins de fer fédéraux (CFF) que cet axe ferroviaire soit aménagé sans tarder pour permettre le transport des conteneurs sans limitation liée au gabarit des tunnels. **Il est ainsi urgent d'adapter tous les tunnels de la ligne du Simplon entre Lausanne et Viège (notamment à Saint-Maurice et à Sierre) pour garantir la circulation de tous les trains marchandises.**

Déterminations concernant les variantes proposées pour la stratégie de transfert du trafic des marchandises à travers les Alpes en application de l'article 84 Cst.

Le projet soumis en consultation propose trois variantes pour la stratégie de transfert du trafic des marchandises que nous pouvons résumer comme suit :

- **Variante 1 : poursuite de la stratégie actuelle** en maintenant l'effort financier pour la promotion des trafics combinés non accompagné et accompagné jusqu'en l'an 2018 environ, soit deux ans après l'ouverture du tunnel du Gothard. L'objectif final de 650'000 courses par année de poids lourds à travers les Alpes (Gothard, San

Bernardino, Saint-Bernard et Simplon) est reporté à cette date, mais avec un premier palier de 1'000'000 de courses à atteindre en 2011.

Selon les chiffres du rapport (page 51), le nombre de passages a culminé en 2000 à 1'400'000 et a diminué en 2005 à environ 1'200'000, grâce aux mesures de transfert mises en œuvre.

L'engagement financier représente 2 milliards de francs entre 2011 et 2017, avec une progression de 290 à 350 millions de francs par année pour les indemnités du trafic combiné et les contributions d'investissement aux terminaux. Ce montant est indirectement financé par une part de la redevance sur les poids lourds liée aux prestations (RPLP). Selon les estimations, le produit de la RPLP doit progresser de 900 millions de francs en 2004 à 1.6 milliards de francs en 2008 après l'ouverture du tunnel de base du Lötschberg pour se stabiliser au montant de 1.9 milliard environ en 2020 (source : Office du développement territorial : août 2004).

- **Variante 2 : inflexion de la stratégie actuelle en réduisant l'effort financier** affecté à la promotion du trafic combiné, La contribution annuelle de la Confédération d'un total de 1 milliard de francs serait progressivement réduite de 240 à 140 millions de francs entre 2011 et 2017.

Les objectifs de transfert sont en conséquence moins ambitieux avec une limite de 1'000'000 de courses en 2018. Cet objectif est ramené à 650'000 en cas d'introduction d'une « bourse du transit alpin ». Selon le projet, il s'agirait de mettre aux enchères des droits de passage à travers les Alpes.

- **Variante 3** : il s'agit d'une **sous-variante** des variantes 1 et 2 **visant à promouvoir la chaussée roulante**, soit le transport de camions chargés sur des trains.

Le Conseil d'Etat estime que seule la variante 1 est acceptable. Il est en effet indispensable de ne pas changer de stratégie alors que les tunnels alpins du Lötschberg et du Gothard ne sont pas encore opérationnels. Il convient aussi de rappeler que l'introduction de la RPLP a été notamment justifiée par l'objectif de maîtriser le trafic à travers les Alpes. Dès lors, nous estimons logique que les moyens de cette taxe qui a augmenté en 2005, et augmentera à nouveau en 2008 simultanément à l'ouverture du tunnel de base du Lötschberg, continuent à être affectés à une mesure prioritaire du transfert modal.

L'objectif de 1'000'000 de courses en 2011, soit 2 ans après l'ouverture de la ligne de base du Lötschberg, paraît atteignable, compte tenu de l'augmentation de la taxe poids lourds et de la poursuite de la tendance réalisée depuis 2000.

Nous notons que l'objectif de 2018 d'un trafic de 650'000 passages est ambitieux. Il conviendra dans tous les cas de ne pas franchir la barre de 1'000'000 de passages.

Le gouvernement vaudois est en revanche opposé à la variante 2 qui réduit le soutien de la Confédération au trafic combiné, alors que les tunnels de base ne sont pas encore achevés. L'absence d'objectif intermédiaire d'ici à 2018 environ risque de conduire à une dégradation de la situation, rendant plus difficile l'atteinte de l'objectif de 1'000'000 de passages.

Par ailleurs, le dispositif de la « bourse du transit alpin » n'est pour le moment pas agréé au niveau européen. En l'absence d'une présentation plus détaillée des modalités de cette « bourse du transit alpin », nous restons réservés concernant un tel droit qui ferait l'objet d'enchères et cas échéant d'un négoce. Nous estimons que des droits délivrés par l'Etat ne doivent pas être l'objet d'un marché avec des risques de spéculation.

Enfin, nous estimons que la promotion de la chaussée roulante envisagée dans la variante 3 est contraire à l'objectif de favoriser le développement du trafic combiné non accompagné (transport de marchandises dans des conteneurs ou caisses mobiles), s'intégrant dans des structures logistiques nationales et internationales. Par tonne transportée, le trafic combiné non accompagné est évidemment plus économique que le transport de marchandises dans des camions chargés sur des trains. Nous rejetons dès lors cette variante 3.

Nous vous joignons en annexe notre réponse aux questions formulées dans le cadre de la procédure de consultation en reprenant les éléments de la présente prise de position.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de notre considération très distinguée.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LE PRESIDENT

LE CHANCELIER

Pascal Broulis

Vincent Grandjean

Annexe

- réponse au questionnaire

Copies

- Service de la mobilité
- Office des affaires extérieures

Réponses au questionnaire : projet concernant le trafic marchandises

1) Etes-vous d'accord avec les objectifs généraux du projet ?

Oui.

Il est indispensable d'établir un cadre légal approprié pour assurer le transfert du trafic marchandises d'ici à la mise en service du tunnel de base du Saint-Gothard en 2016 environ.

2) Soutenez-vous l'objectif de la future politique du transfert ?

a) L'objectif du transfert doit-il toujours être défini en termes de nombre de courses ? Si oui, quel nombre faut-il viser ?

Oui.

Nous sommes de l'avis qu'il convient de maintenir un objectif quantitatif facilement mesurable en se référant au nombre de courses de poids lourds aux points de passage à travers les Alpes.

Le Conseil d'Etat estime que seuls les objectifs de la variante 1 sont appropriés. Il est en effet indispensable de ne pas changer de stratégie alors que les tunnels alpins du Lötschberg et du Gothard ne sont pas encore opérationnels.

L'objectif de 1'000'000 de courses en 2011, soit 2 ans après l'ouverture de la ligne de base du Lötschberg, paraît atteignable, compte tenu de l'augmentation de la taxe poids lourds et de la poursuite de la tendance réalisée depuis 2000.

Nous approuvons le maintien de l'objectif de courses de 650'000 camions de marchandises selon la variante 1. Cet objectif de 650'000, fixé dans la loi actuelle sur le transfert de trafic, est ambitieux. Il ne pourra être atteint que par une poursuite des mesures actuelles.

b) Est-il justifié, selon vous, que la date de réalisation de l'objectif soit différée de deux années après l'ouverture du tunnel de base du St-Gothard ?

Oui.

Nous admettons un délai de 2 ans après l'ouverture du tunnel de base du Saint-Gothard pour atteindre l'objectif de 650'000 passages. Il conviendra dans les tous les cas de ne pas dépasser la limite de 1'000'000 de passages.

c) Etes-vous d'avis qu'il faut renoncer à insérer un objectif écologique dans la loi sur le transfert du trafic marchandises ? En cas de réponse négative, quelle forme d'objectif écologique estimez-vous judicieux pour la protection des Alpes ?

Oui.

Nous pensons qu'il plus simple et clair de fixer un objectif en termes de nombre de passages, facile à mesurer. Cette approche répond bien évidemment aux objectifs de protection de l'environnement.

Au surplus, la législation sur la protection de l'environnement, notamment l'application des normes Opair, est applicable.

d) Estimez-vous qu'il faut renoncer à un objectif exprimé sous forme de part de marché ?

Oui, voir réponses 2a et 2c.

3) Comment jugez-vous en détail les variantes proposées ?

a) Etes-vous d'accord sur l'évaluation des mesures de transfert routières et ferroviaires et sur l'estimation des marges de manœuvre existant dans les trois variantes présentées ?

Voir réponses 3b et 3c.

b) Comment jugez-vous le conflit entre les exigences de la politique de transfert et les contraintes budgétaires lorsqu'il s'agit de poursuivre la promotion financière du transport ferroviaire des marchandises ? En faveur de quelle variante vous prononcez-vous ?

Le Conseil d'Etat estime que seule la variante 1 est acceptable. Il est en effet indispensable de ne pas changer de stratégie alors que les tunnels alpins du Lötschberg et du Gothard ne sont pas encore opérationnels. Il convient aussi de rappeler que l'introduction de la RPLP a été notamment justifiée par l'objectif de maîtriser le trafic à travers les Alpes. Dès lors, nous estimons logique que les moyens de cette taxe qui a augmenté en 2005, et augmentera à nouveau en 2008 simultanément à l'ouverture du tunnel de base du Lötschberg, continuent à être affectés à une mesure prioritaire du transfert modal.

L'objectif de 1'000'000 de courses en 2011, soit 2 ans après l'ouverture de la ligne de base du Lötschberg, paraît atteignable, compte tenu de l'augmentation de la taxe poids lourds et de la poursuite de la tendance réalisée depuis 2000.

Nous notons que l'objectif de 2018 d'un trafic de 650'000 passages est ambitieux. Il conviendra dans tous les cas de ne pas dépasser la limite de 1'000'000 de passages.

Le gouvernement vaudois est en revanche opposé à la variante 2 qui réduit le soutien de la Confédération au trafic combiné, alors que les tunnels ne sont pas encore achevés. L'absence d'objectif intermédiaire d'ici à 2018 environ risque de conduire à une dégradation de la situation, rendant plus difficile l'atteinte de l'objectif de 1'000'000 de passages.

Par ailleurs, le dispositif de la « bourse du transit alpin » n'est pour le moment pas agréé au niveau européen. En l'absence d'une présentation plus détaillée des modalités de cette « bourse du transit alpin », nous restons réservés concernant un tel droit qui ferait l'objet d'enchères et pouvant faire l'objet ensuite d'un négoce.

Enfin, nous estimons que la promotion de la chaussée roulante envisagée dans la variante 3 est contraire à l'objectif de favoriser le développement du trafic combiné non accompagné (transport de marchandises dans des conteneurs ou caisses mobiles), s'intégrant dans des structures logistiques internationales. Par tonne transportée, le trafic combiné non accompagné est évidemment plus économique que le transport de marchandises dans des camions chargés sur des trains. Nous rejetons dès lors cette variante 3.

c) Voyez-vous d'autres possibilités d'action à propos des mesures de transfert routières et ferroviaires ? Si oui, lesquelles ?

Oui.

Nous estimons qu'il convient d'engager sans tarder la réalisation du projet de développement futur de l'infrastructure ferroviaire (ZEB) qui vise à améliorer la capacité des infrastructures ferroviaires sur l'ensemble du Plateau et ne pas concentrer uniquement les moyens sur l'axe nord-sud par le Gothard. Le transfert modal doit également être favorisé sur les lignes du Plateau.

Dans ce contexte, il conviendra d'examiner la possibilité d'équiper d'une 2^{ème} voie les tronçons déjà percés au gabarit ferroviaire du tunnel du Lötschberg.

Il est ainsi urgent d'adapter le gabarit de tous les tunnels de la ligne du Simplon entre Lausanne et Viège (notamment à Saint-Maurice et à Sierre) pour garantir la circulation de tous les trains marchandises.

4) Comment jugez-vous en détail les diverses mesures ?

a) Estimez-vous que la définition de droits de passage et l'introduction d'une bourse du transit alpin constituent un instrument approprié pour mettre en œuvre le transfert ?

Le dispositif de la « bourse du transit alpin » n'est pour le moment pas agréé au niveau européen. En l'absence d'une présentation plus détaillée des modalités de cette « bourse du transit alpin », nous restons réservés concernant un tel droit qui ferait l'objet d'enchères et pouvant faire l'objet ensuite d'un négoce (voir réponse 3b).

Dans un premier temps, en cas d'impossibilité d'atteindre les objectifs de transfert modal, il conviendrait d'introduire la taxe sur le transit alpin, telle que prévue dans le cadre des accords bilatéraux entre la Suisse et l'Union européenne.

b) Estimez-vous que la poursuite de la promotion financière du transport ferroviaire des marchandises conduit au but ? Estimez-vous qu'il est judicieux de subventionner le transport ferroviaire des marchandises en plaine ?

La poursuite de l'incitation financière du transport de marchandises par le rail est impérativement nécessaire pour que le transfert puisse être poursuivi. L'incitation financière doit être poursuivie jusqu'à la mise en service du tunnel de base du Gothard. Si, consécutivement à l'ouverture du tunnel de base du Gothard, la productivité s'améliore, l'incitation financière pourra être réduite de façon progressive.

Nous soutenons la promotion du transport de marchandises par le rail dans le Plateau (par exemple : incitation pour les embranchements de raccordement). Des terminaux combinés performants - à l'exemple de TERCO à Chavornay - sont d'une grande importance pour le trafic combiné non accompagné des conteneurs ou caisses mobiles à l'importation / l'exportation, de même que pour le trafic intérieur suisse. Leur financement doit être facilité.

De même, l'aménagement de plates-formes logistiques raccordées au rail et reliées au réseau autoroutier par des accès limitant les nuisances pour la population riveraine doivent être soutenus à l'exemple des centres logistiques de la Poste dans le secteur Daillens – Eclépens ou de Vuflens-Aclens, sur la ligne du Pied du Jura.

c) Considérez-vous qu'une extension rapide et substantielle de la chaussée roulante est une mesure propre à atteindre l'objectif de transfert ?

Non.

La « chaussée roulante » est une solution transitoire qui retarde les adaptations de la chaîne logistique. C'est pourquoi nous sommes défavorables à un développement substantiel de la chaussée roulante. La chaussée roulante est et reste une offre complémentaire. Les capacités limitées des sillons ne doivent pas être utilisées pour un système nécessitant pour la moitié de la charge utile le triple de subvention, quatre fois plus coûteux dans l'entretien des wagons que le transport combiné non accompagné et n'assurant un transfert que sur de courts tronçons à travers la Suisse.

Nous pouvons tout au plus accepter un développement de la chaussée roulante comme une mesure d'accompagnement limitée dans le temps.

5) Etes-vous favorable aux adaptations de la loi sur le transport des marchandises ?

Oui.

Nous attendons toutefois des précisions concernant la transition entre la loi sur le transport public et la future loi sur le transport des marchandises

6) Estimez-vous que les adaptations de la loi fédérale sur les embranchements de raccordement sont judicieuses ?

Oui.

7) Acceptez-vous les adaptations du droit sur la responsabilité civile des chemins de fer ?

Oui.

8) Quelles autres remarques avez-vous à faire à propos du projet en consultation ?

Nous n'avons pas de remarques particulières concernant les textes proposés.