

L'objectif suprême de la politique des transports, tel qu'il figure dans le droit relatif au trafic marchandises, est de garantir et d'encourager un trafic ferroviaire marchandises attrayant et performant en Suisse. Cela concerne tant le trafic transalpin que le reste du trafic ferroviaire.

Rapport du 5 juillet 2006 sur le projet législatif concernant le trafic marchandises, p.36.

Projet concernant le trafic marchandises

Prise de position de l'association OUESTRAIL

1 Remarques générales

1.1 Préambule

C'est avec intérêt que l'association OUESTRAIL a pris connaissance du "rapport sur le projet législatif concernant le trafic marchandises" (ci-après "le rapport").

Elle en retire une impression mitigée. Le rapport livre certes une quantité appréciable de données. Toutefois, de nombreuses affirmations ne sont pas étayées, tandis que certains aspects sont tout simplement éludés.

Et surtout, mis à part l'hypothétique introduction de la "bourse sur le transit alpin", le rapport ne montre pas en quoi l'échec de la Loi du 8 octobre 1999 sur le transfert du trafic devrait se transformer en réussite avec la nouvelle loi LTTM proposée. A cet égard, OUESTRAIL émet une proposition visant à renforcer la crédibilité de la nouvelle loi proposée (point 4.1).

1.2 Appréciation générale de la situation

Nous reconnaissons les efforts réalisés dans le but de transférer le transport de marchandises à travers les Alpes par le rail et constatons que la répartition modale dans ce domaine est bien plus favorable au rail en Suisse que dans les pays limitrophes.

Pour autant, l'expression euphorique selon laquelle "le transfert bat son plein", pour reprendre l'expression officielle, est une vue de l'esprit. Alors que les poids lourds ont acheminé 45 pour-cent de marchandises supplémentaires en 2005 par rapport à 2000 – et même 750 pour-cent par rapport à 1981 – cette augmentation n'est que de 15 pour-cent pour le rail, respectivement 62 pour-cent par rapport à 1981.

Mesurée à l'objectif fixé dans la Loi sur le transfert du trafic, cette manifestation d'auto-satisfaction est également injustifiée. Alors que le nombre de courses à travers les Alpes ne devrait pas dépasser 650'000 à partir de 2009, les auteurs du rapport

proposent une variante – variante 2 - limitant le nombre de courses à 1'000'000 à partir de 2017. A la lumière de ces éléments, il serait plus juste de dire, pour respecter la musique des mots, que "le transfert boit la tasse".

1.3 Et la volonté populaire?

L'action menée par la Confédération en matière de régulation du trafic marchandises à travers les Alpes pose un réel problème de respect de la volonté populaire.

A l'origine déjà, le législateur n'a pas respecté les dispositions transitoires de l'article constitutionnel sur la protection des Alpes selon lesquelles le trafic des marchandises qui transite par notre pays aurait dû être transféré de la route au rail dans un délai de dix ans à compter de la date à laquelle ce principe a été accepté, soit en 1994. Or le délai fixé par la loi sur le transfert a été fixé à "au plus tard deux ans après l'ouverture du tunnel de base du Loetschberg", autrement dit 2009.

En proposant aujourd'hui – variante 1 - l'horizon 2017 pour atteindre l'objectif, la Confédération s'octroie un délai supplémentaire total de 13 années par rapport à l'obligation constitutionnelle.

2 Ce que le rapport ne dit pas

Pour OUESTRAIL, le rapport est insuffisant sur plusieurs points qui sont évoqués brièvement.

2.1 Importance relative du trafic marchandises à travers les Alpes

Comme son nom l'indique, la nouvelle loi ne concerne certes que le trafic à travers les Alpes. Au chapitre 4.3.2.4, la question du trafic marchandises ferroviaire en surface est toutefois évoquée dans un sens auquel OUESTRAIL ne peut souscrire comme nous le soulignerons plus loin (point 4.2).

A cet égard, il convient de rappeler que le trafic de transit rail - route ne représente que moins du quart du marché global, soit environ 7 milliards de tonnes-kilomètres contre 26 milliards de tonnes-kilomètres pour le marché interne. Il n'est pas indifférent d'avoir à l'esprit ces proportions dans le cadre de la réflexion suscitée par le projet. En effet, si la part modale du rail en trafic marchandises à travers les Alpes se situe au-dessus de 60%, ce pourcentage se rapporte aux 7 milliards de tonnes-kilomètres. En revanche, cette part modale n'est que d'environ 20% du trafic interne qui est donc environ quatre fois plus important que le trafic de transit.

2.2 Prévisions de trafic

D'autre part, le rapport fait l'impasse sur les prévisions de trafic. Or selon l'Office du développement territorial, l'évolution de l'ensemble du trafic marchandises suisse pourrait passer de 26 mrd de tonnes-kilomètres (rail et route) à 31 à 42 mrd de tonnes-kilomètres d'ici à 2030 selon les scénaris. Il s'agit ici certes du trafic marchandises ferroviaires en surface et non du trafic à travers les Alpes. Le rapport y consacre toutefois un chapitre (point 4.3 dès la page 121). Pour sa part, le trafic voyageurs suisse pourrait passer de 111 mrd de voyageurs-kilomètres actuellement à 143 mrd d'ici à 2030. A la lumière de ces chiffres, on se demande comment un réseau ferroviaire comportant aujourd'hui déjà de nombreux tronçons saturés pourra faire face à de telles augmentations.

Quant aux prévisions relatives à l'évolution du trafic à travers les Alpes, elles sont à peine effleurées et les effets de cette évolution sur la répartition modale ne sont même pas évoqués.

2.3 Manque de crédibilité des objectifs

On cherchera vainement dans le rapport une démonstration crédible que l'objectif décrit à la variante 1 ou à la variante 2 pourrait être atteint alors que celui prescrit dans la loi actuelle est resté hors de portée. Conscients de cette lacune, les auteurs du rapport invoque l'ouverture du tunnel de base du St-Gothard à partir de 2015, car "A ce moment-là, le transport ferroviaire des marchandises pourra améliorer sensiblement sa productivité grâce à la réduction des temps de parcours et aux avantages liés à un chemin de fer à faible déclivité. Ce sont les conditions essentielles du succès du transfert "(rapport p.70). Malheureusement, cet optimisme est singulièrement émoussé peu avant dans le rapport (p. 58): "l'ouverture de la NLFA n'offrira toutefois pas des gains de productivité instantanés si des améliorations notables ne seront pas obtenues en parallèle sur le plan international le long de tout le parcours". En effet, toute amélioration sur territoire suisse, aussi appréciable soit-elle, ne concerne jamais que environ 10% du trajet total qui est en moyenne de 750 kilomètres.

3 Rôle des NLFA et conflits entre le trafic marchandises et le trafic voyageurs

Le rapport jette un trouble sur le rôle des NLFA. Entre "la clef du succès de la politique de transfert" et "rôle mineur", les auteurs ne savent pas vraiment. De plus, ces derniers parlent du Lötschberg "équipé partiellement sur une seule voie" comme on présente ses condoléances alors qu'il s'agit de la première des deux transversales ferroviaires alpines qui sera mise en exploitation en décembre 2007, 10 ans avant le Gothard. Cet ouvrage et l'axe Loetschberg/Simplon offrent donc, à court terme, des prestations nouvelles dont il faut tirer parti et qu'il faudra améliorer progressivement et par étapes, à moyen terme, dans l'attente de l'ouverture du Gothard.

Finalement, le rapport dit en substance: les NLFA? Oui c'est bien mais il faudrait améliorer les voies d'accès. Améliorer les voies d'accès? Oui c'est bien mais il faudrait procéder à des améliorations sur les tronçons à l'étranger. Améliorer les infrastructures en Suisse et à l'étranger? OUI c'est bien mais il faudrait supprimer la priorité donnée au trafic voyageurs en matière d'attribution des sillons... Etc. etc. Il y a donc toujours un "mais" qui laisse bien mal augurer des résultats de la politique envisagée.

Pour OUESTRAIL, il est stérile de vouloir opposer le trafic voyageurs au trafic marchandises. Le système ferroviaire et ses infrastructures sont à aménager de telle sorte que les deux types de trafic puissent s'effectuer de manière rapide et fiable, au moyen d'un réseau performant, aussi bien en trafic de transit qu'en trafic interne par un maillage serré.

4 Renforcer la crédibilité de l'objectif de transfert – proposition OUESTRAIL

4.1 Objectif de transfert

Pour être crédible – et compte tenu de l'expérience réalisée depuis l'introduction de la loi sur le transfert - un objectif de transfert du trafic marchandises à travers les Alpes doit être accompagné de deux instruments.

4.1.1 Objectifs annuels intermédiaires

Dans la variante 1, avec pour objectif un plafonnement à 650'000 courses, il est prévu que le nombre de véhicules routiers lourds traversant les Alpes sur les routes de transit ne devra pas dépasser un million en 2011. Cet objectif intermédiaire est insuffisant et est à remplacer par des paliers annuels.

4.1.2 Renforcement des mesures

Corollaire du point précédent, le projet doit prévoir un renforcement progressif des mesures lorsque les paliers annuels ne sont pas atteints. Le projet doit clairement distinguer les mesures qui seront mise en œuvre d'office et celles auxquelles il sera fait recours lorsque les objectifs annuels ne sont pas atteints.

4.2 Encouragement du trafic marchandises ferroviaires en surface

Contrairement à ce que les auteurs du rapport préconisent au point 4.3.2.4 du rapport, OUESTRAIL est d'avis que le transfert du trafic marchandises ferroviaire en surface doit pouvoir être encouragé financièrement.

S'il est bien entendu qu'une partie du transport de marchandises ne peut se faire que par la route, il n'empêche que la limite entre ce qui est rail et ce qui est route peut sensiblement varier en fonction des conditions cadres appliquées. Or mesuré en tonnes-kilomètres, le volume du trafic interne représente près de 80% du trafic marchandises global (transit et interne). Autrement dit, le rail représente certes 60% du trafic de transit, mais ce dernier ne représente que le 20% du trafic total, tandis que la part du rail dans le trafic interne n'est que de 20% alors que ce dernier représente près de 80% du trafic total.

Dès lors, la majeure partie des arguments plaidant pour un transfert de la route vers le rail en matière de trafic à travers les Alpes sont également valables s'agissant du trafic interne (santé publique, sécurité, environnement, congestion).

L'abandon de toute possibilité d'indemnisation du trafic marchandises interne fait courir le risque que celui-ci soit abandonné dans de vastes parties du pays. Si cette hypothèse venait à se réaliser, la réduction, voire l'abandon de la RPLP seraient forcément revendiqués, et un des éléments essentiels de la politique suisse des transports serait ainsi mis en cause.

5 Réponse aux questions posées dans le rapport

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

Si l'on entend par "objectifs généraux" le fait de plafonner le nombre de courses à travers les Alpes à 650'000 par année, la réponse est OUI. Sur plusieurs points évoqués dans les chapitres précédents, la réponse est NON.

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. Le nombre de 650'000 courses est dans tous les cas un maximum. Toute modification à la hausse de ce chiffre constituerait un reniement des engagements pris, un signal désastreux vis-à-vis des clients et des pays voisins et un affront à l'égard des décisions populaires, l'initiative des Alpes en particulier.

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 ?

NON. Les raisons invoquées ne sont pas étayées (cf. point 2.3 ci-dessus). Le nouveau délai envisagé ne permettra pas d'atteindre l'objectif sans changement radical dans la mise en application de mesures adéquates. Autrement dit, la question n'est pas de savoir si le délai est de 5 ou 10 ans, mais de savoir si l'on se donnera les moyens d'atteindre les objectifs.

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. Un objectif clairement mesurable est préférable.

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

Pas forcément. Mais un tel objectif devrait être complémentaire à celui mentionné à la lettre a) et en aucun cas le remplacer.

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 manoeuvre existant dans les trois variantes présentées?

Seule la variante 1 entre en ligne de compte si la Suisse ne veut pas perdre complètement la face dans ce dossier. Les objectifs ne pourront être atteints que si l'aménagement du réseau ferroviaire permet la mise à disposition d'un nombre suffisant de sillons répondant à la fois aux attentes du trafic marchandises et du trafic voyageurs.

b) Comment appréciez-vous le conflit entre les exigences liées à 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?

Seule la variante 1 entre en ligne de compte. La mise en œuvre de la politique des transports résultant d'une volonté populaire démocratiquement exprimée prime sur les contraintes budgétaires.

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

Tout indique que l'aménagement des lignes d'accès et l'augmentation de la capacité sont indispensables également, à court et à moyen terme, pour le Lötschberg non considéré comme pour le Gothard dont la mise en exploitation n'interviendra que dans une dizaine d'années. De plus, un objectif annuel ainsi que la possibilité de prendre des mesures plus contraignantes en cas de résultat insuffisant sont des mesures qui semblent indispensables en regard de l'expérience réalisée avec le régime actuel. Par ailleurs, la Confédération devrait s'engager massivement en faveur d'installations de gestion du trafic combiné – transit et interne - modernes et performantes.

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

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

OUI. Cependant, l'objectif de 650'000 courses devra être atteint avec ou sans bourse du transit alpin. Il ne serait pas honnête de lier le plafonnement à un mécanisme sur lequel plane autant d'hypothèques.

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 surface?

OUI.

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

Par rapport au trafic combiné non accompagné, la chaussée roulante est nettement moins efficace. La chaussée roulante peut constituer une mesure d'appoint mais ne doit en aucun cas bénéficier d'une promotion de même échelle que le TCNA.

OUESTRAIL renonce à prendre position sur les questions 5 à 8 au-delà des remarques formulées ci-dessus.