

# Politique fédérale des transports: vers un transfert du trafic transalpin de marchandises

La Constitution fédérale impose de protéger la zone alpine contre les nuisances du trafic lourd de marchandises transportées par route. L'accord sur les transports terrestres conclu avec l'UE et la loi sur le transfert du trafic comptent y parvenir, de manière efficace et en accord avec la réalité macro-économique, avec les instruments de l'économie de marché. Les trois piliers de cette politique sont la Nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA), la réforme des chemins de fer et la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP). C'est grâce à eux que le transport des marchandises par le rail doit gagner en attrait par rapport à la route. Dans ce contexte, le but principal est de renforcer le rail et d'en exploiter le potentiel commercial.



La NLFA permet des gains de productivité dans le transport de marchandises par voie ferrée à travers les Alpes et contribue au transfert du trafic. En subventionnant le transport ferroviaire des marchandises, la Confédération cherche également à en augmenter l'attrait.

Photo: Keystone

La libéralisation du marché lié au trafic ferroviaire des marchandises et son ouverture à des tiers contraignent les chemins de fer à exploiter systématiquement tous les potentiels de productivité et de réduction des coûts, et à renforcer leur efficacité. Les marchés ferroviaires ont longtemps été isolés les uns des autres. Chaque pays fixait ses propres normes en matière d'équipements de sécurité, de systèmes électriques, etc. L'ouverture du marché du trafic des marchandises à des tiers a remis en cause cette situation.



**Arnold Berndt**  
Chef de la section Trafic marchandises, Office fédéral des transports (OFT), Ittigen b. Bern

## La concurrence sur le rail existe

L'apparition de différentes entreprises de transport ferroviaires (ETF) sur ce marché prouve que la concurrence dans ce secteur joue en Suisse. À l'heure actuelle, sept ETF circulent sur les axes nord-sud du pays. Le fait que les acteurs principaux agissent encore en tant que chemins de fer d'État et qu'il se forme des alliances de chemins de fer nationaux s'explique par la nature de la jeune histoire de la concurrence ferroviaire; toutefois, de nouveaux modèles commerciaux prouvent qu'il faut poursuivre l'ouverture et ne pas faire machine arrière. Ainsi, l'offre de transport d'un seul tenant, avec des interlocuteurs et des responsabilités clairement définis, entraîne une amélioration de la qualité et de la ponctualité pour une production plus avantageuse.

Améliorer l'interopérabilité des systèmes ferroviaires nationaux s'impose comme la mesure la plus urgente pour augmenter l'attrait du trafic ferroviaire international. Les ministres des Transports des pays du corri-

dor nord-sud Rotterdam – Gênes s'efforcent de l'optimiser en l'équipant du système de contrôle uniforme ETCS, en améliorant les flux d'information entre les différents gestionnaires de l'infrastructure et en supprimant les barrières administratives.

### Promotion du trafic combiné

En subventionnant le transport ferroviaire des marchandises, la Confédération cherche également à en augmenter l'attrait. Au cœur de ce financement, le trafic combiné (TC) fait l'objet de subventions de plus de 200 millions de francs. Ce type de transport est constitué de chaînes intermodales: la traversée des Alpes se fait en train et les parcours initiaux et terminaux sur la route sont les plus courts possibles. Les marchandises sont soit transbordées sur des unités de transport standard (conteneurs, caisses mobiles, semi-remorques), soit acheminées directement par la chaussée roulante, qui embarque les camions, véhicule de traction et chauffeur compris. De par sa souplesse et l'interconnexion logistique du rail et de la route, le TC est prédestiné à absorber les transports transférés de la route sans perte de qualité. Il satisfait ainsi les besoins des clients dont les exigences augmentent de plus en plus: en effet, alors que la structure de l'industrie des transports se transforme, l'importance des processus de production en flux tendus ne cesse de s'accroître.

Cela étant, les subventions se trouvent toujours tiraillées entre la nécessité d'inciter à changer de mode de transport et le désir de ne pas diminuer la nécessité de modifier les structures et d'améliorer la productivité. Les indemnités sont versées aux opérateurs du TC (p. ex. Hupac ou Hangartner) qui se situent à l'interface rail-route et qui organisent le transport ferroviaire d'un terminal à l'autre. Les moyens financiers sont dès lors injectés aussi près que possible des acteurs qui décident si une cargaison est acheminée uniquement par route ou si elle prend la voie intermodale. Étant donné que les taux d'indemnité divergent selon les régions, il est possible de tenir compte des variations locales du marché. Les opérateurs doivent, en outre, développer leurs transports, afin d'obtenir les mêmes subventions que l'année précédente, puisque l'indice de subventionnement par envoi diminue lentement mais sûrement d'année en année.

### Bilan des huit premières années de politique de transfert

L'année 2008 a marqué une étape importante dans la politique de transfert: le tunnel

de base du Loetschberg, nouvel axe majeur, a été ouvert le 15 juin 2007 et mis en exploitation régulière en 2008. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009, la RPLP est perçue dans sa totalité, y compris pour les camions de la catégorie d'émissions 3. On peut affirmer sans réserve que le trafic de marchandises nord-sud passe en grande partie par le rail: en effet, 64% des marchandises traversant les Alpes ont été acheminées en train en 2007 (73% pour les marchandises en transit). Cela revient à dire que près de 40 000 trains de marchandises chargés chacun de 650 tonnes en moyenne ont franchi l'arc alpin en 2007.

En Suisse, le volume des marchandises acheminées par train à travers les Alpes a augmenté de 23% depuis l'année 2000. La comparaison avec les autres pays alpins parle nettement en faveur des axes ferroviaires suisses: 25,3 millions de tonnes nettes ont été transportées en 2007 sur les axes ferroviaires suisses de transit – nettement plus que sur les axes «voisins» du Brenner et du Mont Cenis réunis. La croissance observée revient principalement au TC qui a augmenté de plus de 85% depuis l'année 2000. Il devance désormais largement le trafic conventionnel de marchandises et montre que les mesures fédérales d'encouragement portent leurs fruits. La politique de transfert a également modifié le paysage du trafic de marchandises par voie ferrée.

Le bilan est plus nuancé si l'on y intègre le trafic routier de marchandises à travers les Alpes. Depuis 2000, le nombre de trajets effectué par le trafic lourd est passé de 1,4 à 1,18 million en 2006. En 2007 et au cours du premier semestre 2008, ce chiffre a de nouveau augmenté et il n'est pas exclu que la barre de 1,3 million de trajets soit encore une fois dépassée. Par rapport à l'article constitutionnel sur la protection des Alpes et à la valeur-cible de 650 000 courses, les résultats atteints ne constituent donc qu'un succès relatif. A noter toutefois que sans la politique de transfert, 500 000 camions supplémentaires encombreraient chaque année les routes alpines suisses.

### Les limites de la politique de transfert

Cette évolution montre que le transfert du trafic ne peut pas être ordonné dans l'absolu. Les mesures de mise en œuvre de l'article sur la protection des Alpes ont été introduites sans que l'on connaisse la réaction du marché et en tablant sur des approximations quant à la croissance de la demande, à l'élasticité-prix de la demande de trafic lourd et à l'effet de prix croisé entre le rail et la route. Il n'est donc pas surprenant que la réalité fasse état d'autres chiffres, ni que les effets aient

Encadré 1

#### Les bases de la politique de transfert

La politique suisse de transfert est partie de l'initiative populaire «Pour la protection des régions alpines contre le trafic de transit» (initiative des Alpes) qui a été acceptée en 1994. Elle reflète la réaction de la population en zone alpine face aux nuisances dues à l'augmentation du trafic lourd, notamment après l'ouverture du tunnel routier du Saint-Gothard. La politique suisse de transfert s'est construite sur la base de ce nouvel article sur la protection des Alpes ancré dans la Constitution fédérale. Les diverses mesures de cette politique font partie intégrante de l'accord sur les transports terrestres conclu en 1999 avec l'UE. La valeur-cible fixée dans la loi sur le transfert du trafic, adoptée en même temps, est de 650 000 courses par année; le délai pour atteindre cet objectif était initialement fixé à 2009.

Encadré 2

### La Bourse du transit alpin

La Bourse du transit alpin repose sur le principe d'un droit de passage pour chaque traversée des Alpes avec un véhicule lourd. Le nombre des courses de poids lourds admises serait limité par un contingent de droits de passage. La Bourse constitue la plate-forme institutionnalisée pour la mise aux enchères et la revente de ces droits qui devraient être validés lors de l'exécution de la course. Un transporteur ou un véhicule sans droit de passage se verrait interdire l'accès au corridor.

La question de savoir si cette Bourse est un instrument de planification ou de marché est plutôt oiseuse. La limitation des droits de passage peut être interprétée dans le premier sens, mais elle s'inscrit entièrement dans l'objectif de transfert défini dans le processus politique et légitimé par l'article constitutionnel sur la protection des Alpes. Si les droits de passage sont vendus aux enchères, l'attribution se fait dans le plus pur esprit de l'économie de marché.

Il n'est pas inhabituel de fixer un plafond pour l'utilisation d'infrastructures. Le nombre de créneaux horaires d'un aéroport, les quais d'un port, les performances d'un réseau électrique sont limités et les fréquences de radio-communication mobile ne sont pas infinies. Des procédés de vente aux enchères sont déjà appliqués dans tous ces secteurs. On dispose donc de suffisamment d'expérience pour élaborer une plate-forme efficace.

La différence principale par rapport aux exemples cités réside dans la fixation du plafond: est-il dans la nature des choses, dépend-il de facteurs techniques ou bien est-il défini dans le discours politique? L'objectif de transfert relève de la pure politique intérieure et se décide par rapport à la politique environnementale. Cependant, le plafonnement concerne aussi, en grande partie, les pays voisins de l'arc alpin et toute la zone de l'UE qui profite, dans une mesure plus ou moins grande, des transports à travers les Alpes. Tout comme l'économie et le secteur des transports suisses profitent des possibilités de transport dans l'espace européen.

été surestimés. Même neuf ans d'expérience ne suffisent guère à connaître le transfert et le comportement réel des participants au marché. L'effet des mesures prises est faussé par les influences externes telles que la conjoncture, les prix de l'énergie et les taux de change, ainsi que des événements tels que l'incendie dans le tunnel routier du Saint-Gothard. On ne connaîtra pas l'effet réel de la ligne de plaine sur le transfert avant l'ouverture du tunnel de base du Saint-Gothard. Les capacités de transport s'en trouveront, de toutes façons, améliorées, la qualité y gagnera nettement et la productivité s'élèvera.

Une chose est certaine: le transfert se fait chaque jour ou ne se fait pas. Chaque transport fait l'objet d'un choix entre la route et le rail. Si une cargaison a été acheminée aujourd'hui dans un conteneur sur rails, rien ne garantit qu'elle le sera encore dans quelques semaines. Si les conditions-cadres changent – péages plus élevés sur la route, temps de transport allongés, grèves sur le rail –, une décision peut être révisée à n'importe quel moment en fonction de la durée des contrats. La politique de transfert doit s'adapter au dynamisme du marché. Les incitations doivent constamment être renouvelées: diminuer la pression de la concurrence sur le rail ou réduire les subventions sans faire progresser simultanément la productivité peuvent, en effet, affaiblir le transport ferroviaire vis-à-vis de la route.

### La loi sur le transfert du trafic de marchandises

La loi sur le transfert du trafic de marchandises remplacera, à titre de loi d'exécution de durée indéterminée, la première loi sur le transfert (celle-ci étant en vigueur jusqu'en 2010). Les délibérations parlementaires ont porté sur la question de la démarche à adopter en matière de politique des transports. Les politiciens y ont répondu en décidant que les mesures qui ont fait leurs preuves resteront en place jusqu'à ce que le tunnel de base du Saint-Gothard améliore notablement les conditions nécessaires à la réussite du transfert. Par conséquent, le délai accordé à la réalisation de l'objectif a été reporté à la fin de la prochaine décennie. En outre, un nouvel instrument devra voir le jour: la Bourse du transit alpin.

Cette proposition met l'accent sur les questions principales de la politique suisse de transfert qui n'ont pas encore trouvé de réponse définitive: sur le plan de la politique intérieure, il s'agit de savoir à quel point l'objectif de transfert est pris au sérieux, mais aussi de concilier les intérêts de ceux qui pro-

fitent du trafic lourd en zone alpine avec les préoccupations de ceux qui en subissent les nuisances.

### Introduction coordonnée de la Bourse du transit alpin

À elle seule, la Suisse n'est pas à même d'introduire la Bourse du transit alpin (voir *encadré 2*). Pour éviter de créer un trafic de contournement, il est indispensable que les pays voisins participent à son instauration. L'accord sur les transports terrestres donne, en outre, un droit de regard à l'UE sur toutes nouvelles mesures concernant la politique des transports dans la zone alpine. Il est donc logique que le Parlement suisse ait en premier lieu chargé le Conseil fédéral de mener des négociations avec l'UE et les pays voisins quant à l'introduction de cette Bourse. Ces discussions montreront jusqu'à quel point l'UE est prête à faire la part entre les arguments écologiques – dont le but est de protéger la région sensible des Alpes – et le libre transport des marchandises. Elle devra également s'exprimer sur la question de savoir si la mise à disposition de capacités ferroviaires supplémentaires de haute qualité et lucratives est un substitut acceptable et équivalent à la route, qui devient une «denrée rare». On verra si, sur cette base, les déclarations générales sur la co-modalité ainsi que sur l'utilisation durable et propre à leur nature des modes de transport peuvent aboutir à définir de façon cohérente un objectif de transfert dans l'UE.

Les négociations imminentes avec l'UE répondront à cette question cruciale et signifieront le succès ou l'échec de la future politique suisse de transfert. ■