



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'Environnement, des Transports, de
l'Energie et de la Communication

Rapport sur le projet législatif concernant le trafic marchandises

1 Condensé

Le projet législatif concernant le trafic marchandises met l'accent sur les modalités du futur projet de transfert du trafic marchandises de la route vers le rail. Le Conseil fédéral remplit ainsi l'obligation, imposée par la loi sur le transfert du trafic, de soumettre au Parlement un message relatif à la loi d'exécution de l'article 84 de la Constitution. Le projet porte aussi sur le transport ferroviaire des marchandises en surface et l'adaptation du droit des transports aux conditions du marché. Par ailleurs, il révisé les dispositions sur la responsabilité civile des chemins de fer.

La loi en vigueur sur le transfert du trafic, qui échoira en 2010, fixe les objectifs de la politique suisse de transfert, que le peuple et le Parlement ont confirmés à plusieurs reprises. Au plus tard deux années après l'ouverture du tunnel de base du Loetschberg, soit en 2009, le nombre maximal des véhicules routiers lourds traversant les Alpes suisses ne devra pas dépasser 650'000. En tant qu'objectif intermédiaire pour les deux premières années suivant l'entrée en vigueur, le 1^{er} juin 2002, de l'accord du 21 juin 1999 conclu entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le trafic voyageurs et marchandises par rail et par route, la loi sur le transfert du trafic prévoit que le trafic routier des marchandises à travers les Alpes doit être stabilisé au niveau de l'année 2000.

Le processus de transfert bat son plein. Dans son deuxième rapport sur le transfert, de novembre 2004, le Conseil fédéral fait un vaste tour d'horizon. L'objectif intermédiaire prescrit par la loi sur le transfert du trafic a été atteint, voire légèrement dépassé. Les mesures prises dans le trafic routier telles que l'introduction de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP) et les mesures d'accompagnement destinées à favoriser le trafic ferroviaire de marchandises déploient leurs effets : à la fin de 2005, soit deux ans après l'entrée en vigueur de l'accord sur les transports terrestres, le nombre des véhicules routiers lourds ayant traversé les Alpes suisses a été inférieur de 14 pour cent à celui qui a été atteint en l'an 2000. La tendance est toujours à la baisse, alors que le transport ferroviaire des marchandises à travers les Alpes enregistre simultanément de grands taux de croissance. C'est ainsi qu'en 2004, le trafic combiné à travers la Suisse a progressé de 18 pour cent rapport à l'année précédente et de 8 pour cent en 2005

Toutefois, même si le transport des marchandises à travers les Alpes affiche une évolution positive, l'objectif du transfert (au maximum 650'000 courses de camions subsistant encore sur les routes alpines) ne saurait être réalisé d'ici à 2009. Quelle que soit la date de réalisation de l'objectif, la Suisse doit prendre d'autres mesures pour que le nombre des courses du trafic routier lourd à travers les Alpes ne dépasse pas 650'000 unités, cela abstraction faite des évolutions qui ont lieu à l'étranger et que la Suisse ne peut pas, ou guère, influencer et des nouvelles augmentations, nécessaires, de la productivité du rail. Le

plafond de dépenses de 2,85 milliards de francs suisses, adopté par le Parlement le 28 septembre 1999 afin de favoriser l'ensemble du trafic ferroviaire de marchandises durant la période 2000-2010 sera vraisemblablement épuisé.

Le projet législatif concernant le trafic marchandises recommande de poursuivre, au cours des années à venir, la politique de transfert actuelle. Dans ce but, trois programmes de transfert, en partie complémentaires, sont proposés à titre de variantes dans le cadre de la présente consultation:

Dans la première variante – basée sur le mandat de transfert initial – la loi sur le transfert du trafic marchandises maintiendra l'objectif de 650'000 courses transalpines de camions au maximum. Il devra être atteint au plus tard deux années après la mise en service du tunnel de base du St-Gothard, c'est-à-dire en 2017, soit au moment où les gains de productivité ferroviaire dus à la NLFA porteront entièrement leurs fruits. A titre d'objectif intermédiaire, le nombre des camions traversant les Alpes doit, au plus tard en 2011, être inférieur à un million.

Vu les résultats obtenus par les accords bilatéraux entre la Suisse et la Communauté européenne, le transfert devra, à l'avenir également, se réaliser avec la collaboration des autres pays. A elle seule, la Suisse ne saurait obtenir un transfert durable. Elle est tributaire du soutien des autres Etats européens. Mais elle doit continuer d'assumer son rôle de pionnier dans le transfert du trafic marchandises de la route vers le rail et déclencher ainsi les impulsions nécessaires au niveau international. Ce processus est en cours depuis un certain temps. Un transfert au détriment des pays limitrophes n'est pas dans l'intérêt de la Suisse. Il convient dès lors d'accroître la coordination de la politique de transfert dans l'Arc alpin.

Dans cette première variante, les mesures permettant d'atteindre les objectifs du transfert doivent être prises à divers niveaux: lors du processus de transfert actuel, les mesures arrêtées par la Suisse se sont avérées extrêmement efficaces. Elles doivent être poursuivies et - lorsque c'est nécessaire et possible – intensifiées. Cela concerne, d'une part, les mesures routières. De l'autre, le trafic ferroviaire des marchandises doit continuer à être encouragé financièrement jusqu'au moment où l'introduction d'une bourse du transit alpin, coordonnée au niveau international, permettra de modifier les conditions-cadres en faveur du rail. Y renoncer conduirait directement à une augmentation de la circulation routière et donc à l'abandon de l'objectif de 650'000 courses si les conditions-cadres restaient les mêmes.

A l'avenir également, la promotion du rail doit privilégier le trafic combiné non accompagné. En vue de créer des conditions favorables à l'introduction d'une bourse du transit alpin, il faut aussi permettre le développement du trafic combiné accompagné (chaussée roulante).

Cette extension doit se faire notamment en créant des conditions favorables pour l'introduction d'une bourse du transit alpin. La chaussée roulante, qui sert à transporter les camions entiers et non seulement les caisses mobiles ou les conteneurs, est indéniablement moins efficace que le trafic combiné non accompagné. Toutefois, son utilisation n'implique pas de grandes adaptations logistiques dans le transport des marchandises. Dans cette optique, bien que l'acheminement ait lieu sur le rail, elle peut être considérée comme un transport routier. En combinaison avec l'introduction de la bourse du transit alpin, l'offre élargie de la chaussée roulante permettra de garantir la liberté du choix des modes de transport.

Il faut essayer de créer cette bourse, donc un instrument de gestion, fondé sur l'économie de marché et qui permet de gérer le trafic routier à travers les Alpes. Dans ce contexte, il est nécessaire de procéder à une coordination internationale et de tenir dûment compte des besoins de l'industrie suisse des transports. Pour être couronnée de succès, la bourse de transit devra être mise en place dans tout l'Arc alpin. Elle sera nettement mieux acceptée sur le plan national et international si elle est accompagnée d'un étoffement de l'offre de la chaussée roulante.

Lorsque cette bourse aura été installée, on pourra diminuer progressivement les contributions allouées au transport ferroviaire des marchandises, sans que cela entraîne une augmentation du trafic routier des marchandises à travers les Alpes ni ne menace l'objectif de 650'000 courses.

Les fonds qui devront être engagés dans cette première variante pour encourager ce trafic de 2011 à 2017 atteignent 2 milliards de francs suisses. Cette somme ne peut pas être compensée par d'autres dépenses en faveur des transports publics ou du transport ferroviaire des marchandises.

La seconde variante de projet de transfert s'engage dans une autre voie et prévoit d'adapter le mandat de transfert initial ainsi que d'engager nettement moins de fonds en faveur du transfert. La conception de la loi sur le transfert du trafic, à savoir considérer la promotion du trafic ferroviaire de marchandises comme une mesure d'accompagnement transitoire, est réalisée concrètement, de sorte que les aides financières seront réduites sensiblement d'ici à 2017, jusqu'à ce que la NLFA soit entièrement disponible. Cela se répercute sur la formulation des objectifs de la politique de transfert actuelle. Cette variante implique un objectif de 1 million de courses de camions traversant les Alpes. L'objectif des 650'000 courses est alors atteignable uniquement à l'aide d'une bourse du transit alpin, introduite dans le trafic routier. Dans la seconde variante également, cette bourse est l'instrument principal qu'il faut réaliser afin de piloter le trafic routier transalpin de marchandises. En

revanche, dans cette variante, on renonce à un accompagnement substantiel du rail, étant donné que les fonds manquent pour financer l'aménagement des capacités nécessaires.

La réalisation de cette seconde variante conduit à un allègement considérable des finances fédérales. Cet allègement est considéré plus important que la réalisation systématique des objectifs prescrits à l'article 84 de la Constitution fédérale. Les moyens financiers nécessaires pour promouvoir le trafic ferroviaire de marchandises entre 2011 et 2017 atteindraient 1 milliard de francs.

Une troisième variante, qu'il faut considérer comme complémentaire aux deux premières, prévoit l'extension intensifiée d'une chaussée roulante de haut niveau qualitatif et quantitatif d'une frontière à l'autre. Cet aménagement impliquerait un appel d'offres.

Les deux variantes proposées montrent les différentes directions que peut prendre la future politique de transfert. Au cœur du conflit d'objectifs entre la promotion accrue du trafic ferroviaire de marchandises et la consolidation des finances fédérales, toutes deux nécessaires, la consultation relative à ces variantes a pour but de déterminer si la priorité doit être donnée aux intérêts de la politique de transfert ou à ceux de la politique des finances.

Table des matières

1	Condensé	2
2	Introduction.....	9
2.1	Protection des Alpes et transfert du trafic	9
2.2	Instruments et mesures du transfert	10
2.3	Autres questions	11
2.3.1	Le trafic ferroviaire des marchandises en surface	11
2.3.2	Droit du transport: Adaptation aux besoins du marché.....	11
2.3.3	Révision de l'obligation de la responsabilité civile	12
3	Bases et objectif du projet législatif concernant le trafic marchandises.....	13
3.1	Contexte	13
3.1.1	Article constitutionnel sur la protection des Alpes (article 84 de la Constitution).....	13
3.1.2	Le projet FTP	13
3.1.2.1	Généralités	13
3.1.2.2	La NLFA.....	14
3.1.3	Accord sur les transports terrestres	16
3.1.3.1	Principes de l'accord sur les transports terrestres	16
3.1.3.2	Réglementations détaillées de la RPLP	16
3.1.3.3	Normes et conditions d'admission dans la circulation routière	18
3.1.3.4	Mesures d'accompagnement	18
3.1.4	Loi sur le transfert du trafic.....	18
3.1.5	Réforme des chemins de fer	19
3.1.5.1	Contenu de la réforme des chemins de fer	19
3.1.5.2	Répercussions de l'ouverture du marché des transports ferroviaires de marchandises	20
3.1.6	Relations rail – route dans le trafic marchandises	23
3.1.7	Plan sectoriel Trafic.....	23
3.1.8	Gestion du trafic routier dans le corridor nord-sud à travers la Suisse	24
3.1.9	Service public	24
3.1.10	Trafic ferroviaire transfrontalier des marchandises	25
3.1.11	Conditions-cadres financières	26
3.1.12	Evolution internationale	27
3.1.12.1	Principes de l'imputation des coûts d'infrastructure de l'UE	27
3.1.12.2	Mesures routières.....	28
3.1.12.3	Mesures de promotion du transport ferroviaire des marchandises	29
3.1.12.4	Evolutions dans le cadre de la protection des Alpes.....	31
3.2	Justification du projet législatif concernant le trafic marchandises	34
3.3	Objectif du projet législatif concernant le trafic marchandises	35
3.4	Base et objectifs des adaptations du droit sur la responsabilité civile	35
4	Contenu du projet législatif concernant le trafic marchandises.....	36
4.1	Généralités	36
4.1.1	Objectif général de politique des transports ; projet législatif concernant le trafic marchandises	36
4.1.2	Rôle de l'Etat dans le marché du transport des marchandises.....	37
4.2	Protection des Alpes	38
4.2.1	Bilan de la politique de transfert jusqu'en 2004	38
4.2.1.1	Objectif.....	38
4.2.1.2	Mesures prises jusqu'ici dans le domaine de la politique du transfert	38
4.2.1.3	Gestion du trafic dans le cadre de la politique de transfert	43
4.2.1.4	Nombres probables des courses d'ici à 2009	52
4.2.1.5	Evaluation de l'évolution du processus de transfert.....	53

4.2.1.6	Possibilités d'atteindre l'objectif d'ici à 2009	58
4.2.2	Objectif de la future politique de transfert	59
4.2.2.1	Variantes de l'objectif	60
4.2.2.2	Fixation des objectifs et justification	64
4.2.2.3	Objectif intermédiaire.....	71
4.2.2.4	Objectif de la politique de transfert : résumé.....	72
4.2.3	Mesures de la future politique de transfert.....	73
4.2.3.1	Eventail des mesures de transfert possibles.....	73
4.2.3.2	Train de mesures de transfert proposé, variante 1 : réalisation du mandat de transfert.....	83
4.2.3.3	Train de mesures prévu par la deuxième variante visant à adapter le mandat de transfert.....	105
4.2.3.4	Série de mesures proposées pour le transfert 3: extension substantielle de la chaussée roulante et appel d'offres	113
4.2.3.5	Variantes intermédiaires possibles.....	118
4.2.3.6	Autres séries de mesures et mesures rejetées.....	119
4.2.3.7	Suivi des mesures et examen de mesures supplémentaires.....	120
4.3	Encouragement du trafic marchandises ferroviaires en surface	121
4.3.1	Situation initiale	121
4.3.1.1	Instruments et mesures pour l'encouragement du trafic marchandises ferroviaire en surface.....	121
4.3.1.2	Situation économique du trafic marchandises ferroviaires en surface.....	122
4.3.2	Mise en œuvre des mesures d'encouragement du trafic marchandises en surface	123
4.3.2.1	Commande d'infrastructure ferroviaire par la Confédération	123
4.3.2.2	Encouragement des Investissements dans les voies de raccordement	123
4.3.2.3	Encouragement des investissements dans les installations de terminaux	124
4.3.2.4	Renonciation à encourager financièrement l'exploitation du trafic marchandises ferroviaire en surface.....	124
4.4	Droit de transport	125
4.4.1	Situation initiale	125
4.4.2	Grandes lignes du nouveau droit du transport des marchandises.....	126
4.5	Voies de raccordement	126
5	Contenus de la révision de la loi sur les chemins de fer (Dispositions sur la responsabilité).....	128
5.1	Situation initiale	128
5.1.1	Droit en vigueur	128
5.1.2	Problèmes	131
5.2	Travaux de révision	133
5.3	Nouvelle réglementation proposée	134
5.4	Motivation et évaluation de la solution proposée	136
5.5	Comparaison juridique et rapport avec le droit européen	137
5.5.1	Comparaison juridique	137
5.5.2	Rapport avec le droit européen.....	139
5.6	Classement d'interventions parlementaires	139
6	Commentaire sur les textes de loi	140
6.1	Systématique de la loi	140
6.1.1	Intégration de la loi sur le trafic marchandises.....	140
6.2	Loi sur le transfert du trafic marchandises	141
6.3	Loi sur le transport des marchandises	146
6.3.1	Chapitre premier : dispositions générales.....	146
6.3.2	Chapitre 2 : Transport de marchandises.....	147
6.3.3	Chapitre 3 : Droit du transport.....	147
6.3.4	Chapitre 4 : Surveillance, juridiction et dispositions pénales	151

6.4	Loi sur les voies de raccordement	152
6.5	Loi sur les chemins de fer (LCdF)	153
6.5.1	Loi sur les transports publics (art. 19)	159
6.5.2	Loi sur la navigation intérieure	159
7	Répercussions	160
7.1	Répercussions sur la Confédération	160
7.1.1	Conséquences financières	160
7.1.2	Répercussions en matière de personnel.....	161
7.2	Répercussions sur les cantons et les communes	162
7.2.1	Répercussions financières	162
7.2.2	Répercussions en matière de personnel.....	162
7.3	Répercussions macroéconomiques	162
7.3.1	Répercussions sur le trafic ferroviaire	162
7.3.2	Répercussions sur le trafic routier.....	163
7.3.3	Répercussions sur le plan économique global.....	164
7.3.4	Répercussions macroéconomique des dispositions sur la responsabilité	164
7.4	Autres répercussions	165
8	Rapport avec le programme de législature et le plan financier	165
9	Aspects juridiques	166
9.1	Constitutionnalité et légalité	166
9.2	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	167

2 Introduction

Le chapitre d'introduction donne un aperçu des conditions-cadres et de l'orientation du projet de loi. Ce dernier porte non seulement sur le transfert du trafic, mais aussi sur le transport ferroviaire en surface, le droit du transport et la réglementation de la responsabilité civile. Formellement, le projet comporte une nouvelle loi sur le transfert du trafic marchandises, une révision globale de la loi sur le transport de marchandises ainsi qu'une révision partielle de la loi sur les voies de raccordement¹. En même temps, la loi sur la responsabilité civile des entreprises de chemins de fer et de bateaux à vapeur et de la Poste Suisse² sera abrogée et les dispositions sur la responsabilité civile seront intégrées à la loi sur les chemins de fer³ au moyen d'une révision partielle de celle-ci.

2.1 Protection des Alpes et transfert du trafic

La politique suisse des transports vise surtout à transférer le trafic lourd de la route vers le rail. Depuis l'adoption de l'article constitutionnel sur la protection des Alpes, le peuple suisse a exprimé à plusieurs reprises sa volonté de transférer la majeure partie du trafic marchandises transalpin de la route vers le rail.

La loi actuelle sur le transfert du trafic⁴ fixe les objectifs. Elle a une durée limitée et se terminera le 31 décembre 2010. Elle oblige le Conseil fédéral à présenter au Parlement, d'ici à 2006 au plus tard, une loi d'exécution de l'article 84 de la Constitution fédérale⁵ (article constitutionnel sur la protection des Alpes). Ce mandat est rempli avec l'élaboration du message sur la loi concernant le transfert du trafic marchandises. Cette loi actuellement en vigueur fixe un objectif : un maximum de 650'000 courses de camions à travers les Alpes. L'objectif doit être atteint au plus tard deux années après l'ouverture du tunnel de base du Loetschberg (soit en 2009).

Le deuxième rapport du Conseil fédéral sur le transfert, daté de novembre 2004, donne une large vue d'ensemble de l'état du transfert et des objectifs intermédiaires réalisés. Depuis l'introduction de la redevance poids lourds proportionnelle aux prestations (RPLP) et la mise en œuvre des mesures d'accompagnement du transfert, les courses transalpines des véhicules routiers lourds ont été réduites de 14% à la fin de 2005, comparativement à l'année de référence (2000). Durant la même période, le trafic ferroviaire marchandises à travers les Alpes a fait un bond de 15%, le trafic combiné a progressé de plus de 50%. En 2005, 65% des marchandises étaient acheminés par le rail, 35% par les routes alpines. Le

¹ RS 742.141.5

² RS 221.112.742

³ RS 742.101

⁴ RS 740.1

⁵ RS 101

transfert bat son plein, mais la réalisation de l'objectif en la matière exige des mesures supplémentaires et davantage de temps.

La nouvelle loi sur le transfert du trafic marchandises doit fixer l'objectif du transfert, le délai à respecter et les mesures à prendre. Il définira un calendrier et posera la première pierre pour un processus de transfert qui continuera à être couronné de succès.

2.2 Instruments et mesures du transfert

Les trois principaux instruments de la politique suisse du transfert sont les suivants:

- la redevance poids lourds proportionnelle aux prestations (RPLP);
- la modernisation de l'infrastructure ferroviaire (notamment les nouveaux tunnels de base du Loetschberg et du St-Gothard [NLFA]).
- la libéralisation du trafic ferroviaire des marchandises et la concurrence qui s'installe ainsi entre les divers réseaux au travers de la réforme des chemins de fer.

Diverses mesures routières et ferroviaires sont prises à titre complémentaire pour soutenir et accélérer le transfert. Le tableau donne un aperçu des mesures et des instruments utilisés. Le tableau suivant donne un aperçu des mesures d'accompagnement appliquées:

Instruments/ mesures	Description	Importance
RPLP	Création de la vérité des coûts dans le transport routier des marchandises grâce à l'application du principe de causalité; financement par le FTP	Instrument fondamental, introduit le 1.1.2001
Modernisation de l'infrastructure ferroviaire	Création des capacités et des conditions nécessaires pour améliorer la productivité du rail	Instrument fondamental, en cours d'application
Libéralisation du transport ferroviaire des marchandises	Amélioration de la productivité du rail grâce à la concurrence intramodale	Instrument fondamental, en cours d'application
Promotion du transport ferroviaire des marchandises sur le plan international	Amélioration de la qualité et des conditions de compétitivité dans le transport ferroviaire des marchandises	Mesure fondamentale pour améliorer la compétitivité du rail vis-à-vis de la route
Chaussée roulante du St-Gothard et du Loetschberg-Simplon	Commande de capacités de ferroutage disponibles à court terme	Mesure complémentaire importante
Capacités de terminaux	Aides aux investissements dans le trafic combiné en Suisse et à l'étranger (terminaux)	Les capacités des terminaux sont indispensables au développement du trafic combiné.
Commandes dans le trafic combiné non accompagné (TCNA)	Commande et indemnisation de prestations du trafic combiné non accompagné (TCNA)	Mesure fondamentale du transfert (depuis 2000), représente environ 1/3 du trafic transalpin
Rabais sur les prix des sillons	Amélioration de la compétitivité du transport ferroviaire des marchandises	Mesure d'accompagnement en vue de promouvoir le transport ferroviaire des marchandises

Instruments/ mesures	Description	Importance
Améliorations de la productivité	Suivi des améliorations de la productivité dans les secteurs de l'infrastructure et des transports	Suivi des objectifs de la stratégie du propriétaire (CFF). L'augmentation de la productivité du rail est nécessaire pour améliorer la compétitivité.
Restitution forfaitaire de la RPLP dans les trajets initiaux et terminaux vers les terminaux du TC	Rabais pour la chaîne de transport dans le TC	Mesure d'accompagnement prise en Suisse pour encourager le TC
Contrôles du trafic routier lourd	Garantie du respect des prescriptions pertinentes sur la circulation routière	Mesure routière fondamentale pour améliorer la sécurité de la circulation routière et harmoniser les conditions de concurrence entre le rail et la route
Gestion du trafic	Garantie de la fluidité du trafic routier	Mesure fondamentale en cas de perturbations du trafic
Conditions de travail dans le transport routier	Garantie de conditions de concurrence équitables	Mesures d'accompagnement en vue d'harmoniser les conditions de concurrence entre le rail et la route

La loi sur le transfert du trafic marchandises vise à créer la base permettant de poursuivre les mesures efficaces prises jusqu'ici et les mesures supplémentaires nécessaires à la réalisation du transfert.

2.3 Autres questions

2.3.1 Le trafic ferroviaire des marchandises en surface

La promotion du trafic ferroviaire des marchandises en surface, c'est-à-dire le trafic intérieur, d'importation et d'exportation ne traversant pas les Alpes, doit aussi garantir une répartition du travail entre les modes de transport qui soit équilibrée écologiquement et qui tienne compte des besoins de l'économie. Dans leur formulation actuelle, les éléments fondamentaux permettant de garantir un tel trafic en surface (promotion des voies de raccordement et mandat de la Confédération aux CFF dans le cadre de la convention sur les prestations) ne correspondent plus entièrement aux exigences des chargeurs dans un marché libéralisé.

La terminologie de la législation sur les voies de raccordement et l'intégration conceptuelle dans le paysage ferroviaire, tel qu'il se présente après la réforme des chemins de fer, seront adaptées dans le cadre d'une révision partielle.

2.3.2 Droit du transport: Adaptation aux besoins du marché

La loi sur le transport des marchandises fera l'objet d'une révision globale.

La loi sur le trafic marchandises contient les conditions-cadres applicables au transport de marchandises dans le trafic national. Dans le cadre de la révision globale, diverses dispositions seront adaptées aux nouvelles pratiques résultant d'un environnement

libéralisé. Cela implique notamment une liberté accrue en ce qui concerne les contrats entre les différentes parties et, partant, l'adaptation du droit des transports au droit contractuel général. En outre, il s'agit d'atteindre une large coordination avec le droit international.

2.3.3 Révision de l'obligation de la responsabilité civile

La loi actuelle sur la responsabilité civile des chemins de fer, qui date de 1905, sera abrogée et remplacée par des dispositions ad hoc à insérer dans la loi sur les chemins de fer.

La responsabilité civile des chemins de fer sera remaniée. Elle sera renforcée quant aux indemnités et aux dégâts matériels et sera harmonisée avec les autres dispositions en matière de responsabilité civile.

3 Bases et objectif du projet législatif concernant le trafic marchandises

3.1 Contexte

3.1.1 Article constitutionnel sur la protection des Alpes (article 84 de la Constitution)

Avec l'adoption de l'article précité, la Confédération est tenue, de par la Constitution, de préserver la région alpine des répercussions négatives du trafic de transit (art. 84 de la Constitution fédérale⁶). Cette initiative populaire a été lancée avec pour arrière-fond l'augmentation constante du trafic des marchandises sur les routes alpines, notamment à travers le St-Gothard. La disposition transitoire relative à l'article sur la protection des Alpes (art. 196 de la Constitution fédérale) prévoit que le transfert doit être réalisé en dix ans.

En 1997, le Conseil fédéral, dans son projet de mise en œuvre de cet article constitutionnel, a formulé plusieurs conditions qui devaient être prises en compte lors de l'application de l'initiative des Alpes. Le respect du principe de non-discrimination, qui relève du droit international, est fondamental : les camions suisses et étrangers doivent être traités de la même manière. L'initiative ne doit pas non plus être mise en œuvre à l'aide d'interdictions, mais par des instruments conformes au marché, notamment la redevance poids lourds proportionnelle aux prestations (RPLP) et une offre ferroviaire attrayante.

3.1.2 Le projet FTP⁷

3.1.2.1 Généralités

Le 29 novembre 1998, le peuple et les cantons ont adopté l'arrêté fédéral sur la réalisation et le financement des projets d'infrastructure des transports publics (FTP). Cet arrêté régit le financement des quatre grands projets d'infrastructure ferroviaire (RAIL 2000, nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA) avec les tunnels de base du Loetschberg et du St-Gothard, raccordement de la Suisse orientale et occidentale au réseau ferroviaire européen à grande vitesse, réduction du bruit des chemins de fer suisses).

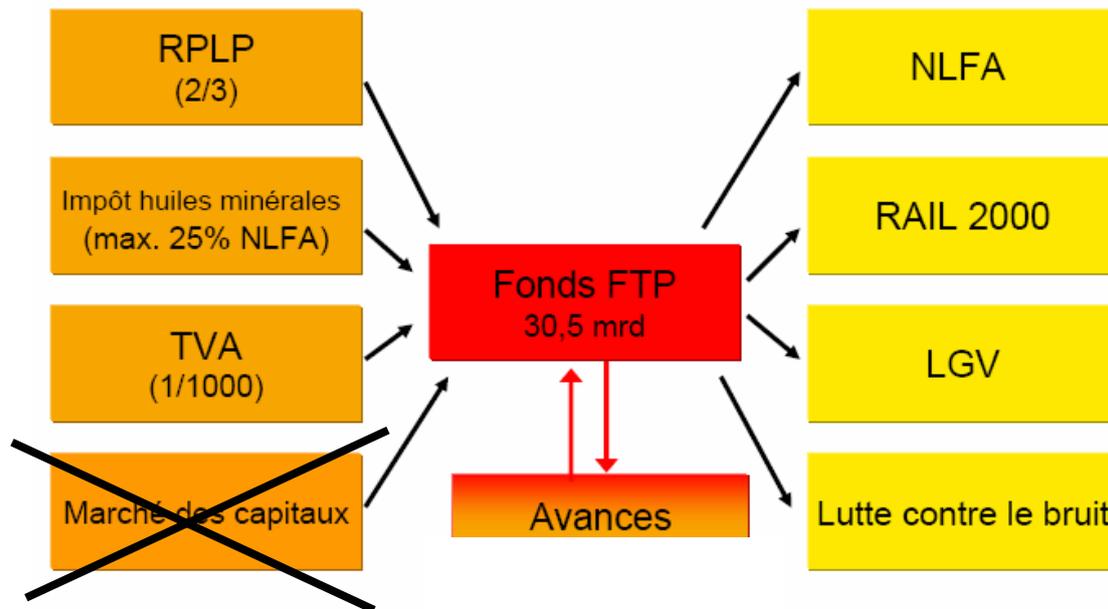
Dans le message sur les modifications du financement des projets FTP (FINIS)⁸, que le Parlement a approuvé le 17 juin 2005, le Conseil fédéral a proposé d'adapter les mécanismes de financement du fonds sur la réalisation et le financement de l'infrastructure des transports publics. D'une part, les chemins de fer ne recevront plus de nouveaux prêts à intérêt pour financer les projets FTP. De l'autre, les prêts FTP à intérêt, déjà octroyés, seront

6 RS 101

7 Cf. Message sur la réalisation et le financement de l'infrastructure des transports publics, FF 1996 638.

convertis en une avance du fonds au 1^{er} janvier 2005. La limite actuelle des moyens financiers (4,2 milliards de francs, prix de 1995) doit donc être augmentée provisoirement à 8,6 milliards de francs.

Le schéma ci-après présente graphiquement le principe fondamental du fonds des grands projets ferroviaires (marché des capitaux biffé : plus de prêts)



Tous les projets FTP qui ne sont pas encore en construction ou qui ne sont pas décidés définitivement seront soumis à un nouvel examen global. Ce dernier englobera aussi d'autres grands projets des transports publics non financés actuellement dans la mesure où ils ne peuvent pas être financés par le compte financier ou un autre fonds d'infrastructure à définir. Avec le projet « Futur développement des grands projets ferroviaires » (ZEB), le Conseil fédéral élabore actuellement une vue d'ensemble. Ce projet sera mis en consultation à la fin de 2006.

3.1.2.2 La NLFA

Les grands projets ferroviaires permettent de présenter des offres qui favorisent la réalisation des objectifs de la politique des transports en matière de transfert.

Selon le projet FTP et l'arrêté sur le transit alpin, le réseau du chemin de fer Loetschberg-BLS SA sera complété par un nouveau tunnel de base au Loetschberg, équipé partiellement sur une seule voie, y compris les raccordements aux anciennes lignes. La mise en service de l'axe du Loetschberg est prévue pour 2007. Le réseau des CFF sera agrandi par les tunnels de base du St-Gothard et du Ceneri, y compris les raccordements aux anciennes

lignes. Pour l'axe du St-Gothard, on prévoit actuellement une mise en service commerciale en 2015.

La NLFA est indispensable à la mise en œuvre de la politique de transfert. L'amélioration des conditions de production du trafic ferroviaire des marchandises se fonde notamment sur les facteurs suivants:

- Des sillons de haute qualité avec un temps de parcours réduit doivent permettre aux tractionnaires de produire des prestations économiquement, sur la base de rotations optimisées du matériel roulant et d'un emploi optimal du personnel. Il faut moins de matériel roulant et moins de prestations de personnel pour des sillons directs avec un temps de parcours réduit.
- Pour le St-Gothard, on pourra en outre profiter des avantages d'un chemin de fer à faible déclivité : on pourra ainsi économiser les véhicules de traction nécessaires pour les pentes. Etant donné que les tronçons en pente subsisteront, cette économie n'aura pas la même envergure pour le tunnel de base du Loetschberg.
- L'utilisation d'une infrastructure moderne doit permettre une meilleure fiabilité des circulations et, partant, une diminution des retards.

Les améliorations de qualité et les réductions de coûts ont des effets positifs sur le transfert:

- Des réductions de coûts permettent de présenter la même offre de transport à des prix moindres. Grâce à cette amélioration des marges de manœuvre pour la fixation des prix du rail, il est possible d'inciter les expéditeurs à accroître le nombre de leurs envois.
- Les transports à grande fiabilité et à courts temps de parcours répondent aux besoins d'une répartition du travail exigeante sur le plan logistique (p.ex. transports en flux tendus). Une amélioration de la qualité des sillons peut ainsi augmenter la propension des expéditeurs à payer plus. Par ailleurs, il est aussi possible d'attirer un large cercle de clients ayant différentes exigences logistiques.

La disponibilité et la qualité des sillons pour le trafic marchandises dépendent énormément des projets d'offres voyageurs réalisés simultanément:

- Le nombre des sillons disponibles est limité en principe. L'étoffement de l'offre voyageurs limite directement le nombre de sillons disponibles pour le trafic marchandises. De tels étoffements le long d'importants axes de transit réduisent directement les possibilités de croissance du trafic marchandises et donc le potentiel de transfert.

- Les trains du trafic voyageurs longues distances et ceux du trafic marchandises circulent en règle générale avec des vitesses différentes. Ces différences entraînent une réduction de la capacité des sillons disponibles.

La solution du conflit d'objectifs dépend largement de l'interprétation de l'ordre des priorités actuel. Selon l'article 9a, alinéa 2, de la loi sur les chemins de fer⁹, le trafic voyageurs cadencé est prioritaire lors de l'octroi de l'accès au réseau, de sorte que ses besoins doivent être traités en premier lorsqu'on planifie les sillons et le déroulement de l'exploitation.

Il est nécessaire de résoudre les conflits d'objectifs qui existent au niveau de l'élaboration des horaires sur les axes de transit ferroviaires. En ce qui concerne l'aménagement des horaires, il faut surtout élaborer une planification intégrée et appliquer l'ordre des priorités avec souplesse. Les gestionnaires d'infrastructure doivent donc en tenir compte.

3.1.3 Accord sur les transports terrestres

L'accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le trafic marchandises et voyageurs par rail et par route¹⁰ (désigné ci-après par « accord sur les transports terrestres ») a été conclu le 21 juin 1999. Entré en vigueur le 1^{er} juin 2002, il garantit la politique de transfert de la Suisse vis-à-vis de l'UE. Il est ainsi possible de mettre en œuvre l'article constitutionnel sur la protection des Alpes. De plus, il améliore l'accès au marché des transports routier et ferroviaire et sert de base à une politique coordonnée destinée à protéger la région alpine. L'introduction progressive de la limite des 40 t pour les camions, combinée avec la perception et l'augmentation progressive de la RPLP, est un élément fondamental de l'accord.

3.1.3.1 Principes de l'accord sur les transports terrestres

Selon l'article 1 de l'accord sur les transports terrestres, les principaux domaines de l'accord reposent sur les principes généraux de la réciprocité, le libre choix du moyen de transport et la non-discrimination. A cela s'ajoute l'obligation de ne pas introduire des limitations quantitatives unilatérales. La marge de manœuvre restante pour interpréter ces principes découle des dispositions relatives au développement du droit (article 52), figurant dans l'accord sur les transports terrestres, en relation avec les principes généraux énoncés.

3.1.3.2 Réglementations détaillées de la RPLP

Les principes du calcul de la RPLP ont été fixés dans l'accord sur les transports terrestres. La RPLP, introduite en 2001, a été échelonnée selon les catégories d'émission existantes à l'époque (EURO 0, EURO 1, EURO 2/3). Le montant de la redevance a été fixé par les

⁹ RS 742.101

¹⁰ RS 0.740.72

parties contractantes à l'aide de tronçons de référence (ligne transalpine de 300 km / Bâle - Chiasso) pour les 34 tonnes pendant la période 2001 à 2004 et pour les 40 tonnes à partir de 2005.

Le tableau ci-après donne une vue d'ensemble des tarifs en vigueur:

Catégorie de redevance	Tarif jusqu'au 31.12.2004		Tarif dès 1.1.2005	
	Classe EURO	Ct par t / Km	Classe EURO	Ct par t / Km
I	0	2.0	0 et 1	2.88
II	1	1.68	2	2.52
III	2, 3 ou plus tard	1.42	3, 4 ou plus tard	2.15

Les valeurs suivantes ont été fixées pour les tronçons de référence dans l'accord sur les transports terrestres:

Catégorie de redevance	Tarif jusqu'au 31.12.2004		Tarif dès 1.1.2005	
	Classe EURO	Prix du tronçon de référence	Classe EURO	Prix du tronçon de référence
I	0	205 Fr.	0 et 1	346 Fr.
II	1	172 Fr.	2	302 Fr.
III	2, 3 ou plus tard	145 Fr.	3, 4 ou plus tard	258 Fr.

Conformément à l'accord sur les transports terrestres, les montants du troisième niveau de la RPLP à partir de l'ouverture du tunnel de base du Loetschberg, mais au plus tard dès 2008, correspondent à une moyenne pondérée de 325 francs pour un 40 t sur un tronçon de 300 km, le maximum étant de 380 francs (pour la catégorie de redevance I).

L'accord sur les transports terrestres prévoit la possibilité de percevoir une partie des redevances d'utilisation sous forme de péages relatifs à l'utilisation des infrastructures alpines (art. 40, al. 5). Le prix global ne devrait toutefois pas augmenter pour le tronçon de référence. Pour le moment, on renonce donc à percevoir un tel péage ou une taxe sur le transit alpin. En cas de perception éventuelle d'une taxe sur le transit alpin, la RPLP, perçue sur tout le territoire, devrait être diminuée conformément à l'accord, de manière à ne pas provoquer un effet de transfert supplémentaire. Aux termes de l'art. 46 de l'accord sur les transports terrestres, une augmentation temporaire des tarifs maximaux cités est éventuellement concevable pour réaliser des mesures de protection unilatérales, mais il n'y a pas jusqu'ici de base légale ad hoc. Le présent projet a pour but de la créer.

3.1.3.3 Normes et conditions d'admission dans la circulation routière

Un point fondamental de l'accord concerne l'harmonisation du trafic routier entre la Suisse et l'UE. Les normes et les conditions d'admission sont harmonisées. Ainsi, la limite du poids des camions en Suisse a passé à 34 tonnes en 2001; elle atteindra 40 tonnes au début de 2005.

Durant la période transitoire entre 2001 et 2004, la Suisse a déjà accordé à l'UE des contingents (payants) pour les 40 tonnes. Les transporteurs suisses ont obtenu en principe le même nombre d'autorisations de 40 tonnes. Une réglementation spéciale était appliquée dans le trafic intérieur.

Les réglementations suisses sur l'interdiction de circuler la nuit et le dimanche sont reconnues par l'UE au titre de l'article 15 de l'accord.

3.1.3.4 Mesures d'accompagnement

L'accord sur les transports terrestres garantit aussi que les mesures d'accompagnement liées à la politique des transports sont admises sur le plan international. Pour garantir la compétitivité de l'offre ferroviaire – notamment celle du trafic combiné – il faut, conformément à l'article 35 de l'accord, octroyer des subventions pour l'infrastructure ferroviaire, les terminaux et le matériel roulant du trafic combiné, ainsi que des contributions pour les coûts d'exploitation non couverts du trafic combiné à travers les Alpes.

3.1.4 Loi sur le transfert du trafic¹¹

La loi fédérale du 8 octobre 1999 visant à transférer sur le rail le trafic de marchandises à travers les Alpes (Loi sur le transfert du trafic) a été adoptée le 8 octobre 1999. Elle précise l'objectif du transfert formulé dans l'article constitutionnel sur la protection des Alpes : deux années après l'ouverture du tunnel de base du Loetschberg, mais au plus tard en 2009, seuls 650'000 camions pourront encore traverser les Alpes suisses par la route.

Les principaux instruments du transfert sont les suivants:

- l'introduction, sur tout le territoire, de la redevance poids lourds proportionnelle aux prestations (RPLP)¹²;
- la modernisation de l'infrastructure ferroviaire, notamment la construction des deux nouveaux tunnels de base de la NLFA (St-Gothard et Loetschberg) selon le projet FTP;

¹¹ RS 740.1

¹² Cf. loi relative à une redevance sur le trafic des poids lourds, RS 641.81

- la réforme des chemins de fer.

Dans la loi sur le transfert du trafic, ces instruments sont complétés par les mesures d'accompagnement, routières et ferroviaires, destinées à soutenir le transfert. Elle vise quatre objectifs:

- appliquer plus systématiquement les prescriptions (sécuritaires) concernant la route;
- améliorer les conditions-cadres du rail;
- augmenter la productivité du rail;
- renforcer le transfert pendant la période de transition jusqu'à l'introduction du montant maximal de la RPLP ou jusqu'à la mise en service du tunnel de base du Loetschberg.

Le financement des mesures d'accompagnement pour la période 2001 à 2010 a été assuré par un arrêté fédéral du 28 septembre 1999 sur le plafond de dépenses de 2,85 milliards de francs destiné à la promotion du trafic ferroviaire. Dans le cadre de cet arrêté, on a précisé qu'avec l'entrée en vigueur de la RPLP et l'ouverture du tunnel de base du Loetschberg, ainsi qu'en cas de réalisation de l'objectif du transfert, la contribution annuelle serait à nouveau abaissée progressivement au niveau existant avant l'entrée en vigueur de la loi sur le transfert du trafic.

L'article 7 de cette loi oblige le Conseil fédéral à soumettre au Parlement, d'ici à 2006 au plus tard, une loi d'exécution de l'article 84 Cst. La loi sur le transfert du trafic marchandises présentée ici vise à remplir ce mandat et elle remplacera la loi sur le transfert du trafic, valable jusqu'en 2010.

3.1.5 Réforme des chemins de fer

3.1.5.1 Contenu de la réforme des chemins de fer

La réforme des chemins de fer représente, elle aussi, un élément essentiel de la politique coordonnée des transports de la Suisse. Elle doit être comprise comme un processus et vise à adapter aux conditions actuelles les structures du trafic qui sont le fruit d'une évolution historique. Elle crée les conditions fondamentales pour que le rail puisse gagner des parts du marché en Suisse.

La première étape de la réforme des chemins de fer est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1999. Elle portait non seulement sur la séparation comptable et organisationnelle de l'infrastructure et des transports et l'introduction généralisée du principe de la commande pour les indemnités d'exploitation, mais aussi sur l'accès au réseau et la libéralisation du transport ferroviaire des marchandises.

Il est prévu d'entreprendre encore d'autres démarches dans les années à venir afin de faire évoluer les conditions-cadres du trafic ferroviaire. Les étapes de la réforme touchent le transport ferroviaire des marchandises dans les domaines suivants:

- L'accès non discriminatoire au réseau continuera d'être garanti, afin que le trafic ferroviaire des marchandises puisse se dérouler le plus librement possible entre la Suisse et les Etats limitrophes. Jusqu'ici, une commission d'arbitrage indépendante s'occupait de l'accès non discriminatoire au réseau dans le cadre de la séparation comptable et organisationnelle de l'infrastructure et des transports. Dorénavant, la commission d'arbitrage sera dotée de compétences complémentaires en matière de surveillance, de sorte qu'elle pourra examiner d'office, en cas de soupçon, les cas de discrimination liés à l'accès au réseau. De plus, l'UE demande, au titre du premier paquet ferroviaire, que le service d'attribution des sillons soit indépendant. Pour garantir la compatibilité avec l'UE, un service d'attribution des sillons sera créé pour le réseau ferroviaire suisse.
- La loi sur les transports publics¹³ devient la loi fédérale sur le transport ferroviaire des marchandises (LTM), car tous les articles pertinents pour le trafic voyageurs sont intégrés dans la loi sur le transport des voyageurs¹⁴ (LTV). Quant au fond, il n'y a guère de modifications pour le trafic marchandises.
- Dans la loi sur les voies de raccordement¹⁵, l'activité de surveillance sur les voies de raccordement passe désormais des CFF à l'Office fédéral des transports (OFT).
- La loi sur les chemins de fer¹⁶ doit être adaptée de manière à être compatible avec les directives UE sur l'interopérabilité. Les trains doivent pouvoir circuler sans entrave à travers les frontières nationales. La construction de chemins de fer et la fabrication du matériel ad hoc doivent être facilitées par l'uniformisation et la reconnaissance réciproque des procédures de contrôle.

3.1.5.2 Répercussions de l'ouverture du marché des transports ferroviaires de marchandises

Avec la libéralisation, les transports précités sont laissés aux forces du marché libre. Grâce au libre accès au réseau, chaque entreprise ferroviaire peut utiliser le réseau ferroviaire d'un autre chemin de fer. Dans le cadre des dispositions de l'accord sur les transports terrestres, l'accès au réseau est aussi possible pour les entreprises étrangères:

¹³ RS 742.40

¹⁴ RS 744.10

¹⁵ RS 742.141.5

¹⁶ RS 742.101

L'article 24 de l'accord sur les transports terrestres¹⁷ régit les droits d'accès et de transit des services de transports ferroviaires des marchandises entre la Suisse et l'UE. L'ouverture du marché permet aux participants de choisir librement leurs partenaires pour effectuer des transports. Cela a entraîné une profonde restructuration et une consolidation très importante du marché des transports ferroviaires de marchandises. Toutes les entreprises actives sur le marché sont obligées d'améliorer leur efficacité et d'abaisser leurs coûts. Cela provoque des processus de réorganisation et de concentration à tous les niveaux de la chaîne de la valeur ajoutée dans les transports. L'objectif, c'est de produire à moindres coûts et de proposer des offres meilleur marché. D'autre part, la pression augmente pour améliorer la qualité (fiabilité, ponctualité). En fin de compte, la concurrence (intramodale) dans le secteur ferroviaire renforce le rail dans la concurrence (intermodale) avec la route.

a) Marché intérieur en surface: trafic par wagons complets, trains blocs

En principe, le marché du trafic par wagons complets (trafic marchandise conventionnel) est aussi ouvert aux tiers. Les avantages qui se produisent au niveau des coûts lors de la concentration de ces trafics ne permettent toutefois pas de s'attendre à ce que des systèmes parallèles coexistent et se trouvent en concurrence l'un avec l'autre.

Le noyau dur du trafic ferroviaire intérieur des marchandises, c'est le système du trafic par wagons complets offert par les CFF (cf. à ce sujet la description du projet « Focus » de Cargo CFF au chiffre 4.3.1.2). A partir de plus de 300 points de livraison de marchandises et des voies de raccordement connectées avec ces points, les wagons sont rassemblés individuellement ou en groupes, réunis dans des gares de triage et conduits à destination. Une grande partie de ce trafic se fait de nuit. Parfois, les trains sont conduits en collaboration avec d'autres entreprises du transport ferroviaire. Selon l'article 9 de la convention sur les prestations entre la Confédération suisse et la SA des CFF, valable de 2003 à 2006¹⁸, la SA CFF est l'opérateur systémique actif dans toute la Suisse dans la mesure où elle peut fournir des prestations de manière économique.

La situation se présente différemment dans le trafic des trains complets et des trains blocs. Comme un train bloc est conduit de l'expéditeur au destinataire, il est possible de produire les prestations économiquement, sans activité de regroupement ni de distribution. L'entrée sur le marché est donc relativement facile. Outre Cargo CFF, diverses autres entreprises ferroviaires sont actives dans ce segment du marché intérieur suisse.

¹⁷ RS 0.742.72

¹⁸ Cf. message sur la convention sur les prestations, FF 2002 3119.

b) Marché du transit nord-sud /trafic ferroviaire marchandises traversant les Alpes

Dans le trafic transalpin également, l'ouverture du marché a conduit à une restructuration et à de nouveaux comportements. De nombreux participants appliquent de nouveaux modèles d'affaires :

- *Opérateur logistique complet*: offre complète en logistique et en transport, fournie par un seul opérateur sur toute la chaîne de la valeur ajoutée.
- *Offre de traction uniforme suite à une alliance* : constitution d'une alliance en vue d'assurer un transport ferroviaire uniforme et coordonné. Cela permet d'employer à moindres coûts le matériel roulant et les conducteurs de véhicules moteurs. Dans le trafic à travers les Alpes, en règle générale : une offre de traction uniforme est disponible sur l'axe central du trafic transalpin, entre l'Italie du Nord, d'une part, la région Rhin-Ruhr et les ports de la mer du Nord, de l'autre.
- *Nouvelles sociétés de traction en tant qu'opérateurs sur des tronçons isolés*: sur les axes transalpins également, de petites entreprises de transport ferroviaire essaient de s'imposer avec quelques trains. L'offre de ces entreprises est généralement limitée à des trains blocs ou des navettes de trafic combiné « faciles » à mettre en place (liaisons régulières à l'intérieure d'un réseau du trafic combiné).

Les processus de concentration et de réorganisation du trafic ferroviaire des marchandises sont indispensables pour améliorer l'efficacité. Du point de vue de la politique de transfert, ce processus doit aussi être évalué positivement et considéré comme une condition nécessaire. Il est concevable que seules quelques entreprises réussissent sur le marché à moyen terme. Une telle évolution ne dit rien sur l'intensité de la concurrence qui peut être très élevée même s'il y a peu d'acteurs.

Le « nouveau modèle » avec un opérateur principal et des accords de sous-traitance remplace l' « ancien modèle » qui voyait un transporteur passer chaque fois, à la frontière, le témoin à l'entreprise ferroviaire nationale au bénéfice de nombreuses années d'existence. Cela étant, l'expéditeur était confronté à plusieurs partenaires contractuels. Avec les nouvelles conditions, un partenaire (un chemin de fer marchandises) assure aux yeux de l'expéditeur la responsabilité de tout le transport et organise les relations nécessaires entre le client et le fournisseur. Il en résulte, en fin de compte, davantage de concurrence entre les diverses entreprises de transport ferroviaire qui opèrent comme tractionnaires sur les mêmes tronçons.

La situation actuelle du transport ferroviaire des marchandises à travers la Suisse montre qu'en termes de modifications des parts du marché, il existe déjà une concurrence assez vive. En 2005, cinq tractionnaires sont déjà implantés sur les axes ferroviaires transalpins suisses. Ceux-ci sont, en règle générale, alliés à des entreprises étrangères (le nouveau

modèle de CFF Cargo fait exception, puisque la production est assurée par une seule entreprise, en commun avec des filiales étrangères).

3.1.6 Relations rail – route dans le trafic marchandises

La mise en œuvre du principe de l'égalité des conditions de concurrence entre le rail et la route vise à parvenir à une répartition équitable du travail entre les modes de transport.

La politique suisse des transports emploie l'instrument fourni par la RPLP. Le trafic lourd paie ainsi les coûts qu'il occasionne effectivement. Celui qui circule beaucoup doit payer une redevance plus élevée, celui qui utilise des véhicules polluants paie aussi une redevance plus élevée. Le net renchérissement du transport routier incitera, selon les règles de l'économie de marché, les expéditeurs à transférer leurs transports sur le rail. Perçue sur tout le territoire, la RPLP n'est donc pas discriminatoire. Elle s'applique tant aux véhicules suisses qu'aux véhicules étrangers.

L'internalisation intégrale de tous les coûts externes n'est pas encore réalisée avec la RPLP. Cette dernière est perçue avec le même montant sur toutes les routes. Elle ne tient donc compte que partiellement de la sensibilité de la région alpine et de la plus grande charge engendrée par le transport routier des marchandises.

En ce qui concerne l'accès au marché et l'harmonisation internationale, les conditions-cadres du transport des marchandises diffèrent encore dans de nombreux cas, selon qu'il s'agit du transport routier ou du transport ferroviaire. L'harmonisation n'a commencé que ces dernières années, avec l'ouverture du marché et la modernisation du rail. Le processus de rattrapage des chemins de fer n'est pas encore terminé, de sorte qu'il existe encore des différences toujours plus nettes dans la qualité des prestations marchandises du rail et de la route.

3.1.7 Plan sectoriel Trafic

Conformément à l'article 2 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT)¹⁹, la Confédération est tenue de planifier et d'harmoniser les activités ayant une incidence sur l'espace et l'environnement. L'instrument ad hoc est le plan sectoriel défini à l'article 13 de cette loi. Le plan sectoriel du trafic²⁰, que le Conseil fédéral a approuvé le 26 avril 2006, doit montrer les objectifs, principes et priorités d'ordre supérieur selon lesquels le Conseil fédéral agit pour s'acquitter des tâches qui ont une incidence sur le territoire dans le domaine des transports et quelles en sont les conséquences sur la planification des modes de transport. Ces objectifs sont : une politique d'infrastructure durable dans le domaine du trafic ferroviaire,

¹⁹ RS 700

²⁰ http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/fr/attachments/4837/8426/2534/Sachplan_fr.pdf

des transports publics et du trafic routier ainsi que la définition des principales conditions-cadres pour les projets d'offre des transports publics et le développement du réseau routier. Le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication est actuellement chargé de la mise en œuvre.

3.1.8 Gestion du trafic routier dans le corridor nord-sud à travers la Suisse

Le tunnel routier du St-Gothard a été fermé le 24 octobre 2001, après un grave accident impliquant un camion qui a pris feu et qui a coûté la vie à 11 personnes. Depuis la réouverture de l'axe du St-Gothard, un régime spécial de la capacité est applicable pour des raisons de sécurité. De janvier à septembre 2002, un système de dosage (trafic unidirectionnel alterné, distances minimales) a été appliqué au St-Gothard et au San Bernardino. Il a été remplacé fin septembre 2002 par un système de compte-gouttes qui permet le trafic en sens inverse : de ce fait, chaque camion est admis individuellement dans le tunnel. Le nombre de camions qui traversent le tunnel du St-Gothard est géré avec souplesse selon une fourchette de 60 à 150 véhicules par direction et par heure. Ce nombre dépend du trafic des voitures de tourisme. Le volume de tout le trafic est limité à 1000 unités de voitures de tourisme par heure et par direction, un camion correspondant à trois unités de voiture de tourisme.

La « phase rouge » peut être mise en œuvre à titre complémentaire. Lorsque la capacité quotidienne maximale, fixée pour des raisons de sécurité, est dépassée et que les zones d'attente sont bondées, la circulation est déjà interrompue à la frontière ou dirigée sur des itinéraires alternatifs. Avec la réadmission du trafic en sens contraire dans le tunnel du St-Gothard, des allègements ont été introduits pour des parties du trafic lourd intérieur, compte tenu des besoins spéciaux de la Suisse méridionale (privilège des transports transalpins intérieurs, transports « S »).

L'accident et les mesures prises illustrent le fait que la sécurité sur les axes transalpins revêt une grande importance. Son amélioration sert à protéger des vies humaines, mais aussi à maintenir le fonctionnement du trafic de transit. Pour garantir les normes de sécurité, il est donc indispensable d'améliorer encore la gestion de la capacité en continuant d'assurer un suivi systématique des mesures routières inhérentes à la politique du transfert.

3.1.9 Service public

Le service public comprend un approvisionnement de base, défini politiquement, en biens d'infrastructure et en prestations qui, selon les mêmes principes, doivent être disponibles dans toutes les régions du pays et pour toutes les couches de la population dans une bonne qualité et à des prix adéquats.

La Suisse dispose d'un bon approvisionnement, national, sûr et performant, en prestations infrastructurelles de bonne qualité. Un service public efficace est la condition sine qua non de la qualité de vie de la population et de la compétitivité de l'économie. Il contribue notablement à la cohésion de la Suisse sur le plan social et régional.

Il n'existe pas, en Suisse, de mandat constitutionnel ou légal imposant une desserte nationale en trafic ferroviaire des marchandises. En principe, ce dernier ne fait pas partie de la desserte de base. La convention sur les prestations entre la Confédération et les CFF précise que les CFF doivent fournir une offre nationale et économique pour le trafic intérieur par wagons complets. Si une telle offre ne peut pas être gérée de manière à couvrir ses coûts, les CFF ont la possibilité de demander le soutien financier de la Confédération.

3.1.10 Trafic ferroviaire transfrontalier des marchandises

Une très grande partie des prestations ferroviaires fournies en Suisse concernent le trafic d'importation, d'exportation ou de transit. Le déroulement régulier du trafic est déterminant pour le bon fonctionnement du transport ferroviaire des marchandises. Les frontières nationales jouent toujours un rôle important du point de vue de l'exploitation, de l'organisation et de la technique. La simplification des processus et la diminution des interfaces entre les gestionnaires de l'infrastructure et les divers systèmes techniques ferroviaires sont donc indispensables pour mettre en œuvre une politique de transfert couronnée de succès.

En reprenant la directive de l'UE sur l'interopérabilité dans le cadre du développement des conditions-cadres du marché ferroviaire, la Suisse a créé sur le plan technique les conditions nécessaires pour utiliser de manière efficace les lignes ferroviaires suisses.

S'agissant du déroulement des trafics transfrontaliers, il existe des effets internationaux visant à améliorer la qualité. Vu l'analyse des points faibles du corridor marchandises nord-sud, un train de mesures est mis en place en étroite collaboration avec l'Allemagne, l'Italie, les Pays-Bas et la Suisse. Il englobe notamment la simplification des formalités douanières et la réduction des arrêts à la frontière. Les administrations douanières des quatre pays se sont mises d'accord pour que l'on tienne mieux compte des besoins du trafic libéralisé des marchandises communautaires en transit à travers la Suisse. Les autorités douanières garantissent dès lors un traitement uniforme de tous les trafics en transit. Par ailleurs, on vise notamment à accroître la collaboration et la coordination entre les gestionnaires d'infrastructure des différents pays lors de l'établissement des horaires et des extensions de capacité prévues. Dans ce contexte, les ministres des transports des quatre pays ont signé, le 3 mars 2006 à Bregenz, une déclaration d'intention qui renforce leur volonté d'installer le dispositif d'arrêt automatique des trains ETCS sur le corridor de trafic marchandises

Rotterdam – Gênes. Cette déclaration est une étape importante vers l'harmonisation du trafic ferroviaire de marchandises.

Avec les modifications de la convention relative aux transports internationaux ferroviaires (COTIF), mais surtout avec les prescriptions juridiques pour le transport ferroviaire international de marchandises (ER CIM), les dispositions internationales sont adaptées aux exigences de l'ouverture du marché et harmonisées avec les prescriptions juridiques de l'UE. L'application des normes CIM est obligatoire pour tous les contrats concernant un transport ferroviaire marchandises rémunéré lorsque le lieu de prise en charge et le lieu de livraison se trouvent dans deux Etats membres de l'OTIF. La nouvelle convention entrera en vigueur le 1^{er} juillet 2006, après la ratification par les deux tiers des Etats-membres. La Suisse a déjà ratifié la convention le 7 mai 2002.

3.1.11 Conditions-cadres financières

La situation financière de la Confédération est tendue. Au cours de la dernière décennie, les comptes de la Confédération se sont soldés plusieurs fois par un grand déficit. Toutefois, il est important qu'ils soient équilibrés en vue de garantir une croissance durable et l'attrait de la Suisse en tant que place économique. La politique de transfert a aussi été affectée par les économies que la Confédération a réalisées ces dernières années. Dans le cadre du programme d'allègement budgétaire 2003²¹, la rubrique Réductions des prix des sillons du trafic par wagons complets a été réduite de 20 millions pour l'année 2006. Le plafond de dépenses a été réduit dans la même proportion.

La poursuite de la politique de transfert doit être considérée dans le contexte des difficultés financières de la Confédération. Dès lors, il n'est pas possible de discuter de la définition des objectifs et des mesures de la politique de transfert sans examiner en profondeur les implications en matière de politique budgétaire et financière. L'Etat peut influencer de deux manières les rapports des prix entre le rail et la route : 1) en réduisant le prix du rail au moyen de mesures de promotion financières, ce qui entraîne des dépenses au niveau fédéral et 2) en augmentant le prix de la route au moyen d'une augmentation des redevances d'utilisation des routes, ce qui peut mener à des recettes au niveau des finances fédérales. Mis à part la compatibilité variable avec les conditions-cadres internationales, ces mesures ont un effet diamétralement opposé sur les finances de l'Etat : le renforcement des mesures et des objectifs de promotion grève le budget de l'Etat, alors que les taxes d'utilisation de la route ont tendance à le décharger. Sur la base de ces effets et des implications relatives à l'aménagement de la future politique de transfert, il faut pondérer les besoins de la politique de transfert et de la politique financière.

²¹ Cf FF 2003 5091

3.1.12 Evolution internationale

3.1.12.1 Principes de l'imputation des coûts d'infrastructure de l'UE

Pour la route, c'est la directive 1999/62/CE du Parlement européen et du Conseil, du 17 juin 1999, relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures qui est déterminante. Elle concerne les impôts sur les véhicules à moteur, ainsi que les péages et les redevances d'utilisation. Elle permet aux Etats-membres de maintenir ou d'introduire des péages et/ou des redevances d'utilisation qui sont perçus pour l'utilisation d'autoroutes et d'autres routes à plusieurs voies ou de ponts, de tunnels et de cols de montagne. Les péages moyens doivent être fixés en fonction des coûts de construction, d'exploitation et d'extension du réseau concerné (article 7, alinéa 9 de la directive). Une différenciation est autorisée en fonction des classes d'émission des véhicules ou des heures de la journée.

Le 27 mars 2006, le conseil des Ministres des transports a approuvé à la majorité qualifiée une directive portant modification de la directive 1999/62/CE relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures (eurovignette). Cette directive fixe des règles uniformes concernant le calcul des redevances et des taxes d'utilisation des voies de communication du réseau transeuropéen.

Elle prévoit en outre la possibilité pour les Etats-membres qui ne font pas partie intégrante du réseau transeuropéen de percevoir des redevances d'utilisation et des péages, par exemple sur des routes parallèles à ce réseau, afin de réguler le volume du trafic. De plus, les Etats-membres sont libres de percevoir ces taxes sur des parties du réseau routier transeuropéen uniquement ou même de ne pas en percevoir du tout.

La directive sera vraisemblablement applicable dès 2012, à quelques exceptions près, également aux véhicules dont le poids total se situe entre 3,5 et 12 tonnes (la directive actuelle 1999/62/CE est valable pour les véhicules de plus de 12 tonnes).

Afin de réduire le surcroît de trafic et les dégâts écologiques, la directive offre aux Etats-membres certaines possibilités de varier les taxes en fonction de la classe d'émission des véhicules (classification EURO), des dommages causés le long des parcours, du lieu, du moment de la journée et du volume de trafic. Elle leur permet aussi de percevoir un péage supplémentaire sur des voies spécifiques dans les régions de montagne ; ce supplément doit être utilisé pour financer une infrastructure alternative.

Par ailleurs, la directive contient une nouvelle définition de l'expression « coûts de construction » dont il faut tenir compte lors du calcul des péages, ainsi que des explications concernant l'étendue des rabais accordés en cas d'utilisation fréquente.

Les Etats-membres doivent mettre en œuvre les dispositions de cette directive dans les deux ans qui suivent son entrée en vigueur. Dans cet intervalle, la commission devra aussi élaborer un modèle destiné à l'évaluation des coûts externes et auquel de nouvelles propositions pourront être ajoutées en vue d'une nouvelle révision de la directive.

Les directives décrivent les marges de manœuvre des pays UE voisins de la Suisse lorsqu'il s'agit d'aménager des mesures routières spéciales. Elles comprennent aussi des éléments importants de la politique suisse des transports (péages en fonction des distances, internalisation des coûts externes, financement transversal des infrastructures des moyens de transport écologiques). Ces tendances de la politique européenne des transports esquissent aussi la marge de manœuvre en relation avec le développement de l'accord sur les transports terrestres entre la Suisse et l'UE et les éventuelles possibilités d'évolution des systèmes de redevance du trafic routier.

3.1.12.2 Mesures routières

L'introduction de péages fournit une contribution à la vérité des coûts de transport et constitue notamment, au niveau international, un instrument efficace d'harmonisation des conditions de concurrence entre les divers modes de transport. Une telle harmonisation soutient le transfert du trafic marchandises de la route vers d'autres modes. Les évolutions suivantes sont observées dans les pays voisins:

Allemagne

En Allemagne, un péage proportionnel aux kilométrages a été introduit pour les camions à partir du 1.1.2005. Il s'applique aux camions de 12 tonnes au moins de poids global circulant sur les autoroutes. Il remplace l'eurovignette actuelle, axée sur le temps. Le péage est

- orienté sur le principe de causalité,
- proportionnel aux distances (redevance par kilomètre parcouru),
- proportionnel aux essieux (différenciation entre véhicules de trois essieux au plus et les véhicules ayant au moins quatre essieux) et
- proportionnel aux émissions (trois classes d'émission).

Autriche

Le 1^{er} janvier 2004, un péage pour camions proportionnel au kilométrage a été introduit en Autriche. Dans un premier temps, il n'est pas prévu de différenciation selon les normes Euro sur les polluants, mais un échelonnement selon le nombre des essieux. Tous les véhicules de plus de 3,5 tonnes de poids global sont sujets à la redevance, qui est perçue sur le réseau routier à haut débit (2200 km). Les recettes sont utilisées exclusivement pour la

construction, l'exploitation et l'entretien des autoroutes et semi-autoroutes. Suite à l'introduction de ce péage, les relations de transport inter-autrichiennes ont subi des modifications. Ainsi, le trafic a fortement augmenté sur l'axe du Brenner déjà soumis à un péage, car le montant absolu de celui-ci n'a pas été relevé.

Depuis le 1^{er} janvier 2004, la traversée de l'Autriche par des camions est pratiquement libre et n'est plus soumise à un contingentement selon un système de points (ancien système des écopoints). Selon un règlement de l'UE, le système des points, contrairement au système initial des points, ne devrait être utilisé que pour une catégorie d'émission moyenne de camions. Jusqu'ici, l'Autriche n'a pas mis en œuvre ce règlement.

France

En France, depuis les années 50, les coûts de construction, de financement et d'entretien de 80 % des autoroutes sont financés par les recettes des péages. Cela étant, presque tous les tronçons d'autoroute sont sujets à des péages. Pour les camions, on applique des prix échelonnés en fonction de la distance et du nombre des essieux.

Les redevances sur les tunnels, relativement élevées et qui sont perçues pour la traversée des Alpes, reposent sur la possibilité, figurant dans la directive 1999/62/CE, de percevoir des péages pour l'utilisation des tunnels et des cols alpins, quelles que soient les réglementations de la directive. Cette dernière ne prévoit pas de montants maximaux pour les péages.

Italie

L'Italie a mis en place un système de péage global comprenant environ 80 tronçons d'autoroutes payantes pour les voitures et les camions. La redevance est perçue à la fin du tronçon ou bien elle fait l'objet d'un montant forfaitaire. La redevance des camions varie en fonction du nombre d'essieux.

3.1.12.3 Mesures de promotion du transport ferroviaire des marchandises

Union européenne

En adoptant le deuxième paquet ferroviaire et en préparant le troisième, l'UE met l'accent sur les questions relatives au trafic marchandises telles que l'ouverture complète des marchés (cabotage), l'harmonisation des prescriptions de sécurité et des certifications ainsi que sur les exigences qualitatives. Un Comité mixte prévu par l'accord sur les transports terrestres prépare chaque fois l'éventuelle reprise, par la Suisse, des contenus des nouveaux paquets ferroviaires de l'UE.

Au niveau européen, la Commission européenne a encouragé au titre du PACT (Pilot Actions for Combined Transport) jusqu'à la fin de 2001 l'infrastructure, ainsi que la recherche et le développement du trafic combiné. Le programme suivant qui lui succède s'appelle « Marco Polo ». Il est doté de 100 millions d'euros pour sa première phase dans la période 2003 – 2006. En 2004, la Commission européenne a présenté le projet de son deuxième programme « Marco Polo II », nettement agrandi, applicable dès 2007. Un budget de 740 millions d'euros serait à disposition pour des mesures visant à transférer le trafic durant les années 2007-2013.

Les pays limitrophes de la Suisse qui sont également touchés par le trafic marchandises transalpin affichent des tendances de plus en plus marquées en vue d'encourager le transport ferroviaire des marchandises par des mesures d'infrastructure et des programmes de subventions supplémentaires. Dans les différents Etats-membres de l'UE, la promotion financière du trafic ferroviaire de marchandises repose sur le règlement 1107/70/CEE relatif aux aides accordées dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable. La marge de manœuvre dont disposent les Etats-membres est aussi décrite dans les règles sur les subventions du traité instituant la Communauté européenne (notamment les art. 73, 87-89).

Autriche

Le 30 avril 2004, l'Autriche et l'Italie ont signé un traité sur la construction d'un tunnel de base au Brenner. Il est prévu de mettre en service cet ouvrage en 2015. La question du financement n'est pas encore réglée. Outre l'Autriche et l'Italie, l'UE doit participer dans une très large mesure à la couverture des coûts.

L'Autriche promeut aussi le trafic combiné à l'aide d'indemnités d'exploitation, en subventionnant les envois individuels dans le trafic combiné accompagné et non accompagné. Ces subventions sont versées aux entreprises de transport ferroviaires.

France

En France, l'Etat a déclenché une offensive en faveur du trafic ferroviaire des marchandises. Son financement sera notamment assuré par les dividendes des sociétés d'autoroutes et les redevances routières. L'introduction d'une redevance sur le trafic lourd est actuellement en cours d'examen.

Le 30 avril 2003, la Commission européenne a approuvé les aides générales octroyées pour 2003-2007 en faveur du trafic combiné par le Ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer.

A la fin de 2003, un projet-pilote de chaussée roulante a été lancé entre la gare de chargement de Bourgneuf-Aiton (Savoie) et Orbassano/Turin. Il prévoit un matériel roulant d'un nouveau type (réservé dans un premier temps uniquement aux camions-citernes, pour des raisons de profils de tunnels). La Commission de l'UE a approuvé les contributions de la France et de l'Italie, qui se montent chacune à 23,5 millions d'euros pour la période 2003-2006.

Italie

La Commission européenne a approuvé la réglementation de l'Italie concernant une aide de 3,6 millions d'euros pour permettre à la région Frioul – Vénétie Julienne d'encourager le trafic combiné en 2004/2005. Dans la partie orientale de l'Arc alpin, la compétitivité du rail et du trafic combiné sera ainsi améliorée par rapport au transport routier proprement dit.

Par ailleurs, un programme national de promotion du trafic marchandises a été décidé en 2005.

Allemagne

Le Ministère fédéral des transports, des travaux publics et du logement accorde des contributions aux entreprises privées pour qu'elles puissent construire et agrandir les installations de transbordement du trafic combiné si elles sont accessibles au public. La « directive sur la promotion des installations de transbordement du trafic combiné » est entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2002 et a expiré le 31 octobre 2005.

La Commission européenne a approuvé l'octroi d'une contribution d'investissement à la Bavière pour qu'elle mette en place un nouveau service ferroviaire indépendant dans le trafic combiné sur la ligne du Brenner entre Munich et Vérone. Avec l'aide accordée, la Bavière veut créer un nouveau service ferroviaire pour transférer le trafic de cet axe sur le rail. L'utilisation de méthodes logistiques modernes permettra de réduire sensiblement les temps de parcours sur cette ligne.

3.1.12.4 Evolutions dans le cadre de la protection des Alpes

Convention alpine

La convention alpine est un accord de droit international entre huit pays alpins (l'Allemagne, la France, l'Italie, le Liechtenstein, Monaco, l'Autriche, la Suisse et la Slovénie, ainsi que la Communauté européenne) en vue de protéger l'écosystème de la région alpine, particulièrement précieux et sensible, et de le faire fructifier durablement. La convention alpine encourage la collaboration internationale afin de résoudre les problèmes communs et d'harmoniser le niveau de protection dans l'Arc alpin. Les mesures concrètes, les

possibilités d'action et de développement sont régies dans les protocoles d'application, de même que les démarches visant à une utilisation durable.

La convention a été ratifiée par toutes les parties contractantes entre 1994 et 1999. A l'exception de la CE, elles ont toutes signé les neuf protocoles. L'Allemagne, la France, le Liechtenstein, l'Autriche et la Slovénie ont ratifié tous les protocoles. En Italie, la ratification est pendante devant le Parlement.

La Suisse a ratifié la convention alpine le 28 janvier 1999. Celle-ci est donc entrée en force pour notre pays. Le 19 décembre 2001, le Conseil fédéral a adopté le message sur la ratification des protocoles de la convention alpine à l'attention du Parlement. Le Conseil des Etats, premier Conseil, a ratifié le 15 juin 2004 trois protocoles, dont celui des transports. C'est uniquement avec la ratification que la convention et ses protocoles sont mis en oeuvre.

Le protocole d'exécution « Transports » a été adopté par les ministres des transports les 30 et 31 octobre 2000 lors de la VI^e conférence alpine, tenue à Lucerne. Ils se sont engagés à prendre une série de mesures spécifiques figurant dans le protocole. Celles-ci prévoient notamment :

- le déroulement rationnel et sûr des transports dans le cadre d'un réseau international, coordonné entre les divers pays;
- des études d'opportunité, des études d'impact sur l'environnement et des analyses de risques pour les grandes nouvelles constructions ou les aménagements des infrastructures de transport existantes. Les parties contractantes doivent se consulter lorsque des projets ont des conséquences considérables au-delà des frontières ;
- une meilleure utilisation du rail pour écouler le trafic longues distances et mettre en valeur la région alpine sur le plan économique et touristique;
- la renonciation à la construction de nouvelles routes à haut débit pour le trafic à travers les Alpes;
- l'application du principe de causalité et le soutien du développement, ainsi que l'application d'un système de calcul pour déterminer les coûts d'infrastructure et les coûts externes, afin de pouvoir introduire progressivement des systèmes de redevance qui couvrent les vrais coûts des transports ;
- la fixation d'objectifs sur la qualité de l'environnement pour garantir la durabilité des transports et disposer ainsi de normes et d'indicateurs qui sont adaptés aux conditions spécifiques de la région alpine.

Lors de la VIII^e conférence alpine qui a eu lieu à Garmisch-Partenkirchen en novembre 2004, les ministres de l'environnement des pays alpins ont confirmé les déclarations du

protocole des transports et se sont prononcés en faveur d'une réduction du trafic marchandises à travers les Alpes et de son transfert de la route vers le rail. Le non-respect des prescriptions de circulation sur les passages alpins, surtout dans les tunnels, compromet gravement la sécurité. Pour améliorer celle-ci, la Déclaration finale, sur proposition de la Suisse, dispose que les contrôles des poids lourds doivent être intensifiés dans tout l'Arc alpin. Par ailleurs, les ministres se sont aussi prononcés en faveur d'une politique tarifaire mieux concertée pour le trafic routier. Une telle politique doit notamment mieux tenir compte des coûts externes du trafic dans la région alpine.

S'agissant du trafic routier des marchandises, la politique suisse des transports vise les mêmes objectifs que le protocole « Transports ». La population suisse a confirmé à plusieurs reprises les objectifs de ce protocole, de sorte que le droit suisse concorde dans une large mesure avec les obligations figurant dans le protocole.

« Suivi de Zurich »: amélioration de la sécurité du trafic routier

Suite à l'incendie d'un camion dans le tunnel routier du St-Gothard, les ministres des transports des pays alpins se sont réunis le 30 novembre 2001 pour discuter de l'amélioration de la sécurité de la circulation routière, notamment dans les tunnels de la région alpine. La mise en œuvre des mesures suivantes a notamment été convenue :

- Garantie de la capacité et de la sécurité des infrastructures routières par des mesures appropriées pour accroître la sécurité des tunnels au niveau de l'infrastructure, de l'équipement et du service de sauvetage. De plus, le transfert du trafic longues distances sur des modes mieux adaptés que la route doit être favorisé et les infrastructures routières existantes délestées ;
- Application stricte de la législation en vigueur et renforcement du contrôle ;
- Elaboration de règles de circulation pour la région alpine et amélioration de la gestion du trafic ;
- Mesures de promotion du transfert sur le rail.

Les rencontres des Ministres après la séance constitutive ont eu lieu à Regensberg (ZH) le 11 mai 2004 et à Sedrun (CH) le 14 novembre 2005. La réunion de Regensberg a montré que le processus entrepris à Zurich en novembre 2001 pour améliorer la sécurité de la circulation sur les axes de transit transalpin a porté ses premiers fruits. La Suisse a ainsi réussi à présenter ses objectifs particuliers dans le groupe des pays alpins et, par ce groupe, à amorcer la coordination du trafic lourd à travers les Alpes. La commission de l'UE assume un rôle d'observateur dans ce groupe.

En 2002, des groupes de travail ont été constitués dans le cadre de l'organe directeur « Sécurité du trafic et mobilité dans la région alpine ». Les mandats suivants ont été définis:

- Groupe de travail « Sécurité des tunnels » chargé de coordonner la mise en œuvre, notamment dans la région alpine, de la directive 2004/54/CE concernant les exigences de sécurité minimales applicables aux tunnels du réseau routier transeuropéen, les conditions spécifiques des tunnels alpins doivent être prises en compte au-delà des normes minimales de la directive UE,
- Groupe de travail « Gestion et réglementation du trafic routier » chargé d'examiner les propositions des gouvernements nationaux concernant les mesures de gestion du trafic et leur efficacité dans la zone alpine et d'évaluer les propositions de mesures routières de gestion. Dans ce contexte, il y a lieu d'examiner les instruments conformes à l'économie de marché tels que les redevances d'utilisation proportionnelles au tonnage, les systèmes de sillons ou une bourse de transit alpin.

3.2 Justification du projet législatif concernant le trafic marchandises

L'article 7, alinéa 3, de la loi sur le transfert du trafic²² oblige le Conseil fédéral à soumettre au Parlement, au plus tard en 2006, un message sur la loi d'exécution de l'article 84 de la Constitution.

Etant donné la dynamique des économies européennes et les processus de croissance observés dans le secteur des transports, le transfert vers le rail doit être considéré comme une tâche permanente. Les modifications ne sont pas importantes uniquement pour le trafic à travers les Alpes, mais aussi pour le transport ferroviaire marchandises, national et international. C'est pourquoi le projet comprend non seulement la loi d'exécution précitée, mais aussi les adaptations suivantes:

- Révision partielle de la loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les voies de raccordement²³;
- Révision globale de la loi fédérale sur le transport des marchandises des chemins de fer (RS [n.n.]);
- Abrogation de la loi fédérale du 28 mars 1905 sur la responsabilité civile des entreprises de chemins de fer et de bateaux à vapeur et de La Poste Suisse²⁴; intégration de cette loi dans la loi du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer 1957²⁵.

Les interventions parlementaires suivantes sont liquidées par le projet concernant le trafic marchandises:

²² RS 740.1

²³ RS 742.141.5

²⁴ RS 221.112.742

²⁵ RS 740.101

2001 P 01.3345 Egalité de traitement du trafic par wagons complets et du trafic combiné non accompagné (N 5.10.01, Bezzola);

2001 M 01.3709 Trafic par wagons complets isolés (N 21.06.02, Hollenstein).

3.3 Objectif du projet législatif concernant le trafic marchandises

Sous l'angle de la politique des transports, le projet législatif concernant le trafic marchandises vise à garantir une offre performante et attrayante dans le trafic marchandises suisse et international (par route et par rail), compte tenu des exigences sociales, économiques et écologiques.

Le processus de transfert vers le rail, déclenché avec succès par la loi sur le transfert du trafic, valable jusqu'en 2020, doit se poursuivre. Une base formelle et un cadre juridique stable sont nécessaires en l'occurrence.

En fin de compte, il faut atteindre entre les modes de transport un équilibre qui soit judicieux du point de vue écologique et économique. Cela vaut pour le trafic marchandises suisse et le trafic marchandises à travers les Alpes. Ces trafics se modifient beaucoup. Il convient de tenir compte de la libéralisation et de l'ouverture du marché, ainsi que des conditions-cadres internationales.

3.4 Base et objectifs des adaptations du droit sur la responsabilité civile

La responsabilité civile des chemins de fer est régie actuellement par la loi fédérale du 28 mars 1905 sur la responsabilité civile des entreprises de chemins de fer et de bateaux à vapeur et de La Poste Suisse. Elle prévoit uniquement une responsabilité sans faute (responsabilité liée aux risques). Pour obtenir une indemnité, le lésé doit donc prouver que l'entreprise de transport ferroviaire a commis une faute. Il en va de même pour l'indemnisation des dommages matériels dans la mesure où la personne sous la protection de laquelle se trouvait la chose n'a pas été tuée ou blessée. Cette réglementation est injustifiée et n'existe pour aucune autre responsabilité liée aux risques. Les victimes d'accidents ferroviaires sont donc plus mal loties que les autres victimes d'accidents. C'est pourquoi le droit de l'assurance responsabilité civile des chemins de fer sera adapté aux autres domaines.

4 Contenu du projet législatif concernant le trafic marchandises

Le projet législatif concernant le trafic marchandises comprend les points forts suivants:

- objectif et fixation des mesures de la future politique des transports
- droit de transport et législation sur les voies de raccordement : adaptation aux besoins du marché

4.1 Généralités

4.1.1 Objectif général de politique des transports ; projet législatif concernant le trafic marchandises

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.

Le projet vise à créer des conditions légales ad hoc pour le marché des transports de marchandises en Suisse. Il faut, d'une part, garantir la sécurité du droit et, de l'autre, tenir compte de la liberté entrepreneuriale des acteurs.

Les rapports entre les acteurs actifs sur le marché doivent être revus en fonction de ces objectifs et en tenant compte de la liberté économique et contractuelle. Les dispositions sur le droit des transports, qui sont actuellement réglées dans la loi sur les transports publics²⁶ et qui le seront dans la loi sur le trafic marchandises²⁷ une fois les nouvelles lois concernant le marché ferroviaire entrées en vigueur, font l'objet d'une révision dans le présent projet et sont adaptées aux besoins du marché.

Par ailleurs, le renforcement du marché du transport ferroviaire des marchandises affecte aussi les relations de l'Etat avec les expéditeurs, les destinataires, les transporteurs directs et indirects (entreprises de transport ferroviaire, opérateurs du trafic combiné). Les conditions du marché pour le trafic marchandises par route et par rail doivent être harmonisées, ce qui permettra d'établir la vérité des coûts. Eu égard aux autres mesures de transfert nécessaires, cette option joue un rôle important notamment dans le trafic à travers les Alpes. Comme les répercussions négatives du transport routier des marchandises ont des conséquences particulières dans les régions de montagne, particulièrement sensibles, il est indispensable d'avoir une vue des choses différenciée et, le cas échéant, de rectifier les rapports de prix entre le rail et la route. La loi sur le transfert du trafic marchandises crée les bases légales nationales permettant d'introduire les instruments ad hoc (redevance sur le transit alpin, bourse du transit alpin).

²⁶ RS 742.40

4.1.2 Rôle de l'Etat dans le marché du transport des marchandises

Il faut créer des bases et des conditions légales pour que les relations contractuelles entre les participants au marché du trafic marchandises bénéficient d'une sécurité juridique aussi élevée que possible. Tous les participants doivent être traités sur un pied d'égalité. La libéralisation du marché en question et l'internalisation croissante, qui requiert une coordination des dispositions juridiques nationales et internationales, nécessite une action de l'Etat en tant que législateur dans le domaine du droit du transport. Un tel droit, moderne et allégé, doit servir de base pour améliorer l'efficacité et augmenter la qualité du transport ferroviaire des marchandises national et international.

Pour avoir du succès, le processus de transfert nécessite plus qu'une simple adaptation du droit des transports. Dans les conditions-cadres actuelles, les forces du marché libre ne suffisent pas. Les rapports de prix entre le rail et la route doivent se développer selon le principe de la vérité des coûts. Il faut donc tenir compte entièrement des coûts du trafic marchandises en matière d'environnement et de santé, car autrement les acteurs du marché ne les intégreraient pas dans leurs décisions.

L'Etat doit éviter toute discrimination tant dans les relèvements de prix du trafic marchandises par la route que dans la promotion financière du transport ferroviaire des marchandises.

Il doit tout autant garantir un usage efficace des fonds destinés à la promotion. Tout emploi de ressources financières doit être adapté en permanence aux modifications du contexte et l'effet de toutes les mesures d'encouragement doit être contrôlé rigoureusement. Il faut installer judicieusement les incitations visant à augmenter continuellement l'efficacité et la qualité.

²⁷ RS ...

4.2 Protection des Alpes

4.2.1 Bilan de la politique de transfert jusqu'en 2004

4.2.1.1 *Objectif*

L'objectif du transfert formulé à l'article 84 de la Constitution fédérale²⁸ (article constitutionnel sur la protection des Alpes) a été précisé dans la loi sur le transfert du trafic (en vigueur depuis le 1.1.2001), puisqu'on en a donné une définition : le trafic routier lourd traversant les quatre passages alpins centraux (Grand St-Bernard, Simplon, St-Gothard, San Bernardino) ne doit pas dépasser 650'000 courses par année. Cet objectif doit être atteint au plus tard deux années après l'ouverture du tunnel de base du Loetschberg, soit en 2009 au vu de la progression actuelle des travaux. En tant qu'objectif intermédiaire pour la première période de deux ans suivant l'entrée en vigueur de l'accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne pour le trafic voyageurs et marchandises par rail et par route, la loi sur le transfert du trafic prévoit que le transport routier des marchandises à travers les Alpes doit être stabilisé au niveau atteint durant l'année de référence (2000). Après quoi, le nombre des camions empruntant la route doit être réduit successivement.

4.2.1.2 *Mesures prises jusqu'ici dans le domaine de la politique du transfert*

La redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP), la modernisation de l'infrastructure ferroviaire (notamment la NLFA) et l'ouverture du marché ferroviaire sont les principaux instruments de la politique suisse du transfert. Ils ne sont pas régis dans la loi sur le transfert du trafic et ne doivent pas non plus subir de modifications dans la loi sur le trafic marchandises.

Pour soutenir efficacement le transfert, le Parlement a décidé des mesures d'accompagnement dans la loi sur le transfert du trafic, qui a une durée limitée. Conformément aux dispositions de l'accord sur les transports terrestres entre la Suisse et l'UE, il s'agit *d'incitations à utiliser le rail, conformes à l'économie de marché*. L'accord sur les transports terrestres offre la marge de manœuvre nécessaire aux mesures visant à réaliser cet objectif.

Le tableau suivant donne un aperçu des mesures d'accompagnement appliquées:

²⁸ RS 101

Instruments / mesure	Description	Importance
Promotion internationale du transport ferroviaire des marchandises	Amélioration de la qualité et des conditions de compétitivité dans le transport ferroviaire des marchandises	Mesure fondamentale pour améliorer la compétitivité du rail vis-à-vis de la route
Chaussée roulante du St-Gothard et du Loetschberg-Simplon	Commande de capacités de ferroutage disponibles à court terme	Mesure complémentaire importante
Capacités de terminaux	Aides aux investissements dans le trafic combiné en Suisse et à l'étranger (terminaux)	Les capacités des terminaux sont indispensables au développement du trafic combiné.
Commandes dans le trafic combiné non accompagné (TCNA)	Commande de prestations du trafic combiné non accompagné (TCNA)	Mesure fondamentale du transfert (depuis 2000), représente environ 1/3 du trafic transalpin
Rabais sur les prix des sillons	Amélioration de la compétitivité du transport ferroviaire des marchandises	Mesure d'accompagnement en vue de promouvoir le transport ferroviaire des marchandises
Améliorations de la productivité	Suivi des améliorations de la productivité dans les secteurs de l'infrastructure et des transports	Suivi des objectifs de la stratégie du propriétaire (CFF). L'augmentation de la productivité du rail est nécessaire pour améliorer la compétitivité.
Restitution forfaitaire de la RPLP dans les trajets initiaux et terminaux vers les terminaux du TC	Rabais pour la chaîne de transport dans le TC	Mesure d'accompagnement prise en Suisse pour encourager le TC
Contrôles du trafic routier lourd	Garantie du respect des prescriptions pertinentes sur la circulation routière	Mesure routière fondamentale pour améliorer la sécurité de la circulation routière et harmoniser les conditions de concurrence entre le rail et la route
Gestion du trafic lourd	Garantie de la fluidité du trafic routier	Mesure fondamentale en cas de perturbations du trafic
Conditions de travail dans le transport routier	Garantie de conditions de concurrence équitables	Mesures d'accompagnement en vue d'harmoniser les conditions de concurrence entre le rail et la route

Ces mesures supplémentaires de contrôle et de promotion, tant routières que ferroviaires, sont financées principalement par l'arrêté fédéral du 28 septembre 1999 sur le plafond de dépenses destiné à encourager le transport ferroviaire des marchandises. Le Parlement l'a mis à disposition pour la période 2000-2010. Cette enveloppe financière totalise 2,85 milliards de francs.

Aperçu des fonds fédéraux utilisés pour les mesures d'accompagnement:

= Plafond de dépenses
du 28.9.1999

Mesure	Article	Comptes 2000 (mio. CHF)	Comptes 2001 (mio. CHF)	Comptes 2002 (mio. CHF)	Comptes 2003 (mio. CHF)	Comptes 2004 (mio. CHF)	Comptes 2005 (mio CHF)	Total 2000- 2005 (mio. CHF)	Budget 2006 (mio. CHF)
<i>Indemnité trafic combiné (commandes TC et réductions du prix des sillons du TC, y compris la chaussée roulante)</i>	802.3600.004	148	182	202	189	203	215	1139	220
<i>Réduction du prix des sillons pour le trafic par wagons complets</i>	802.3600.204	-	67	65	64	66	58	320	20
<i>Contributions d'investissement dans les terminaux</i>	802.4200.202 / 802.4600.402	8	9	25	74	49	12	177	40
<i>Intensification des contrôles des poids lourds</i>	806.3600.007	-	9	19	17	20	17	82	20
<i>Gestion du trafic lourd</i>	806.3600.009	-	-	24	13	29	28	94	20
<i>(Voies de raccordement)</i>	802.4600.401	15	13	15	20	18	20	101	22
Total		171	280	350	377	385	350	1913	342

Après le programme d'allègement budgétaire 03 (économie de 20 millions de francs), le plafond de dépenses pour le transfert atteint 2,830 milliards de francs, dont 1,460 milliard a déjà été utilisé à la fin de 2005. Un montant de 1,370 milliard reste encore à disposition d'ici à 2010. Les contributions d'investissement pour les terminaux, les contributions pour la construction de voies de raccordement privées et l'intensification des contrôles des poids lourds ne sont pas comprises dans ce plafond de dépenses.

Selon les planifications actuelles, les fonds fédéraux suivants sont prévus pour les mesures d'accompagnement jusqu'en 2010:

= Plafond de dépenses du
28.9.1999

Mesure	Article	Plan financier	Plan financier	Plan financier	Perspective
		2007 (mio CHF)	2008 (mio CHF)	2009 (mio CHF)	2010 (mio CHF)
<i>Indemnité trafic combiné (commandes TC et réductions du prix des sillons du TC, y compris la chaussée roulante)</i>	802.3600.004	220	223	227	230
<i>Réduction du prix des sillons pour le trafic par wagons complets</i>	802.3600.204	20	-	-	-
<i>Contributions d'investissement dans les terminaux</i>	802.4200.202/ 802.4600.402	40	41	41	42
<i>Intensification des contrôles des poids lourds</i>	806.3600.007	20	20	20	20
<i>Gestion du trafic lourd</i>	806.3600.009	20	20	20	20
<i>(Voies de raccordement)</i>	802.4600.401	21	21	22	22
Total		341	325	330	334

Commandes dans le trafic combiné non accompagné

La majeure partie des fonds sera utilisée pour les commandes et les indemnités dans le trafic combiné non accompagné (TCNA). Depuis l'an 2000, ces subventions sont versées, selon les commandes de trafic, aux opérateurs qui offrent leurs prestations sur le marché et supportent le risque commercial. La Confédération commande chaque fois une offre déterminée de trafic combiné (trains et envois) pour une année. Les opérateurs doivent soumettre un compte planifié des trains qu'ils mettent à disposition et indiquer les coûts non couverts prévus. Tous les paramètres importants (nombre de trains et d'envois, subvention par relation) sont fixés dans une convention. Les opérateurs doivent fournir chaque trimestre à la Confédération des données sur la qualité, les envois effectivement transportés et le kilométrage des trains. La procédure pour la commande et l'indemnisation a été adaptée aux nouvelles conditions de l'environnement. Jusqu'en 2004, le montant des indemnités s'est orienté sur les coûts non couverts attendus par chaque entreprise. Etant donné la disparité des structures de coût et du rendement, des conventions d'offre individuelles ont été conclues avec chaque opérateur. Depuis 2005, les mêmes conditions-cadres s'appliquent à tous les opérateurs du trafic combiné. Des indemnités maximales uniformes sont versées pour chaque envoi transféré, en fonction des zones de départ et d'arrivée.

Cela étant, il est possible de continuer à compenser les différences de coût du rail qui subsistent toujours avec la route, tout en créant des structures plus transparentes.

En 2006, la Confédération commande plus de 1,2 million d'envois dans le trafic combiné non accompagné, dont près de 900'000 dans le trafic transalpin. De ce fait, le nombre des trafics qu'elle encourage a progressé de plus de 50 % par rapport à l'an 2000. Ce volume illustre l'importance de cette mesure pour le transfert, car l'ensemble de ces trafics ne pourrait pas être exploité économiquement sans les mesures de promotion de la Confédération. En 2005, davantage de marchandises ont été acheminées en trafic combiné non accompagné qu'en trafic routier. Les commandes fédérales touchent donc *plus du tiers de tout le trafic des marchandises traversant les Alpes*.

Commande des offres de la chaussée roulante

Sur divers itinéraires de transit, la chaussée roulante (CR) achemine les camions par le rail, contribuant ainsi au transfert et au respect de l'environnement. La Confédération commande les prestations et finance tous les coûts non couverts planifiés. On applique ici les mêmes taux d'indemnisation que pour le trafic combiné non accompagné, mais on tient compte des conditions de production particulières de la CR. En 2006, 132'000 places de chargement ont été offertes sur l'axe Loetschberg-Simplon et sur celui du St-Gothard.

Rabais sur les prix des sillons

La Confédération réduit, de manière non discriminatoire, les prix des sillons de tout le trafic marchandises, afin d'améliorer la compétitivité du rail. Pour le trafic combiné, la subvention couvre les deux tiers des coûts d'infrastructure liés à l'entretien (prix minimal) et toute la contribution de couverture. Dans le trafic par wagons complets, les subventions ne couvrent que la contribution de couverture et devront être réduites progressivement d'ici à 2008 (perception du montant intégral de la RPLP).

Capacités des terminaux

La Confédération participe aux coûts de construction des nouveaux terminaux de transbordement pour le trafic combiné en Suisse et à l'étranger. Elle agit ainsi pour créer les conditions d'une nouvelle croissance du TCNA et éliminer les goulets d'étranglement. Les exploitants des terminaux demandent les contributions en présentant une requête de cofinancement. Le projet est ensuite vérifié quant à sa valeur de promotion selon des critères clairs (analyse coûts-bénéfices, contrôle du besoin, effet de transfert dans le trafic à travers les Alpes, long terme, possibilité de développement).

Ces dernières années, la Confédération a soutenu financièrement les diverses constructions et aménagements de terminaux. L'accent est mis sur les projets le long de l'axe nord-sud.

Restitution forfaitaire de la RPLP dans les trajets initiaux et finals vers les terminaux du trafic combiné

Depuis le 1^{er} janvier 2001, le trafic lourd se voit restituer la RPLP pour les trajets initiaux et finals du trafic combiné (transports de et vers les terminaux de chargement). La restitution est forfaitaire et ne dépend pas du trajet réalisé effectivement. Elle favorise donc les courts trajets de et vers les terminaux.

Intensification des contrôles du trafic lourd et conditions de travail dans le transport routier

Les prescriptions sur la circulation routière (notamment les temps de conduite et de repos, le poids et la vitesse maximaux) sont appliquées de manière plus systématique dans le cadre des contrôles du trafic lourd. Par la même occasion, on garantit le respect des conditions de travail dans le transport routier. Les cantons ont donc augmenté nettement leurs contrôles sur la route et dans les entreprises. Cette activité supplémentaire fait l'objet de conventions fédérales avec 23 cantons. Par ailleurs, un réseau de 13 centres de contrôle (prévision) sera mis en place dans tout le pays. D'ici à 2007, cinq centres seront construits en priorité. L'intensification des contrôles fournira dès lors une contribution importante à la sécurité routière.

S'agissant des conditions de travail dans le transport routier, les réglementations ad hoc de l'UE (harmonisation de certaines prescriptions sociales, travail du personnel roulant employé dans le transport routier international, admission comme entreprise de transport routier) ont été reprises dans le droit suisse au titre de l'application de l'accord sur les transports terrestres.

Gestion du trafic

Le Conseil fédéral est habilité à ordonner dans certains cas des mesures de gestion du trafic routier des marchandises. Le système du compte-gouttes et l'instrument complémentaire de la « phase rouge » sont des mesures de gestion importantes qui permettent de garantir la sécurité sur les principales routes de transit à travers les Alpes. D'autres mesures de gestion du trafic lourd sur l'axe nord-sud sont en cours d'élaboration.

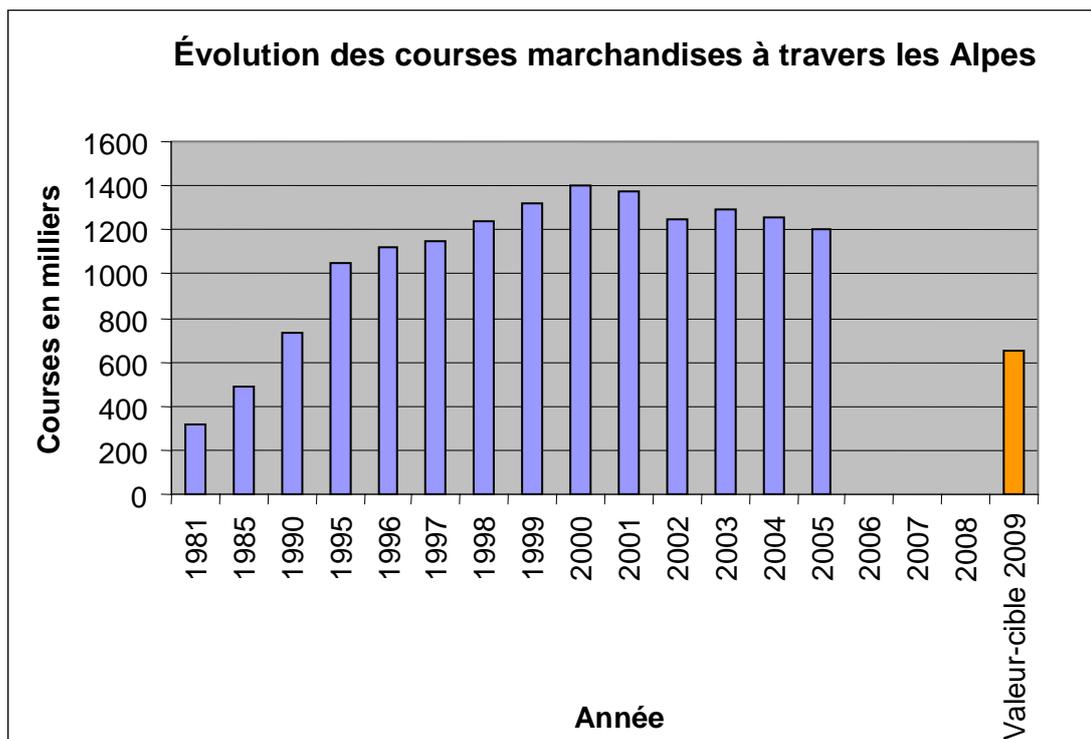
4.2.1.3 Gestion du trafic dans le cadre de la politique de transfert

Evolution du nombre de courses jusqu'en 2005

Entre 1981, date d'ouverture du tunnel routier du St-Gothard, et l'an 2000, le nombre des véhicules utilitaires lourds traversant les Alpes a quasiment sextuplé. L'analyse détaillée de la période consécutive à l'introduction de la RPLP et aux mesures d'accompagnement

montre l'évolution suivante : en l'an 2000, 1,404 million de courses de véhicules lourds a été enregistré, il y en avait 1,371 million en 2001, 1,250 million en 2002 et 1,292 million en 2003. En 2004, le nombre des véhicules est passé à 1,255 million et à 1,204 million en 2005, soit une diminution de 14 pour cent par rapport à l'année de référence (2000).

L'évolution du trafic sur les passages alpins entre 1981 et 2005 et la valeur-cible en 2009 se présentent comme suit:



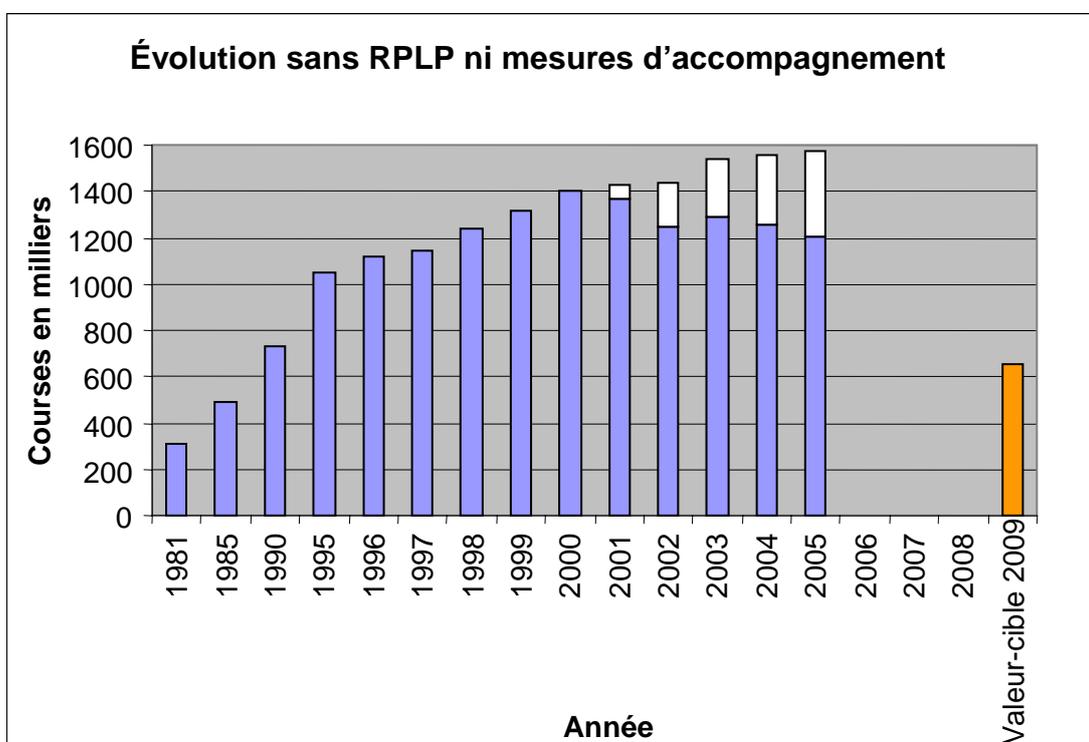
Une césure a été enregistrée en 2002, suite à l'accident dans le tunnel routier du St-Gothard et au régime (à sens unique) introduit en vue de gérer le trafic au St-Gothard et au San Bernardino.

La réduction intervenue les années suivantes est, en revanche, imputable essentiellement aux facteurs suivants:

- la RPLP (1^{er} et 2^e échelons), liée à l'augmentation du poids à 34, puis à 40 tonnes;
- le processus de libéralisation du transport ferroviaire des marchandises, amorcé par la réforme des chemins de fer;
- les mesures d'accompagnement;
- les facteurs non influençables ou influençables dans une mesure limitée, tels que la politique des transports des pays limitrophes et l'évolution générale de l'économie le long des axes et dans les régions d'origine et de destination des trafics. Notons ici que le volume du trafic marchandises transalpin écoulé depuis l'année de référence 2000

a fortement augmenté dans son ensemble, mais que cette croissance ne s'est pas traduite au niveau du nombre des courses de camions.

Une étude effectuée au sujet de l'effet des instruments et mesures appliqués avec l'accord sur les transports terrestres et la loi sur le transfert du trafic a conduit au résultat suivant : si aucune mesure n'avait été prise, il faudrait s'attendre aujourd'hui à un volume de trafic lourd transalpin correspondant à 1,55 - 1,65 million de camions. Par rapport à ces pronostics, on note aujourd'hui déjà une différence de 300'000 - 400'000 courses. Selon les estimations des experts, cet abaissement est dû, au deux tiers, à la RPLP et à l'augmentation de la limite de poids et, à un tiers, aux mesures d'accompagnement prise pour favoriser le transfert. Le graphique suivant esquisse l'évolution qui aurait eu lieu sans le changement de régime des transports.



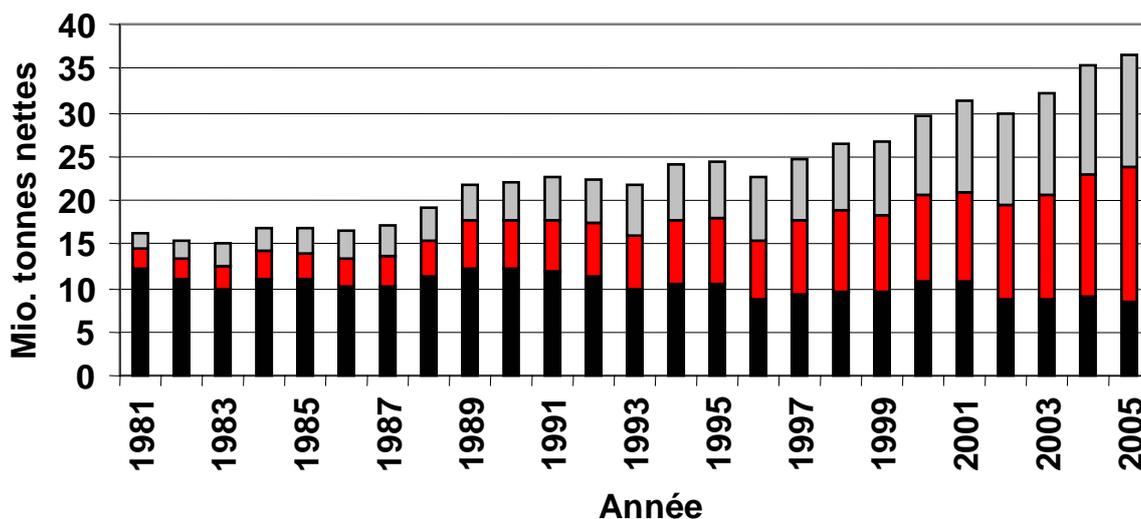
Evolution des tonnages jusqu'en 2005

Pour illustrer l'évolution sur la route et sur le rail, il est judicieux non seulement d'examiner le nombre des courses, mais aussi de considérer les tonnages des marchandises transportées à travers les Alpes (en tonnes nettes) et la répartition modale qui en découle:

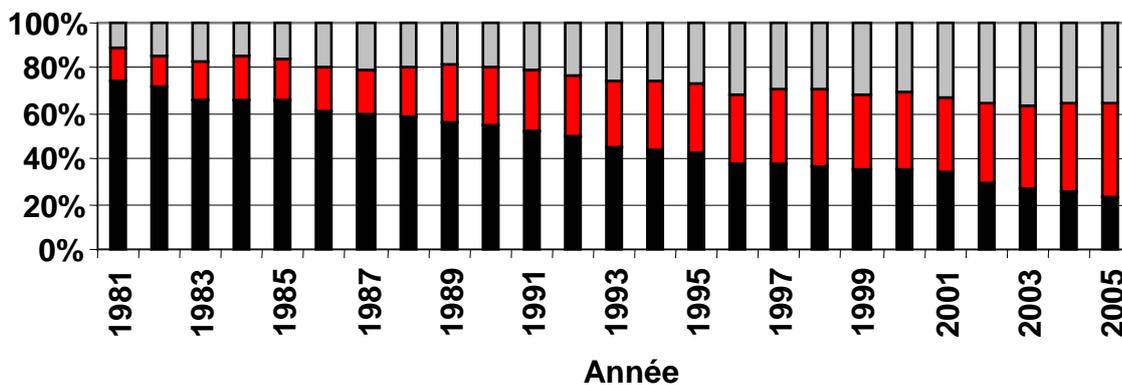
L'évolution des tonnages dans le transport des marchandises à travers les Alpes met en évidence plus du doublement du tonnage global des marchandises entre 1981 et 2005. Depuis l'an 2000, c'est-à-dire depuis le début de l'application de la politique de transfert, les tonnages à travers les Alpes ont passé de 29,6 millions de tonnes à 36,6 millions, soit une hausse de 24 pour cent. Comme nous l'avons indiqué, le nombre des courses a toutefois baissé de 14 pour cent.

Une grande partie de cette croissance a été prise en charge par la route, étant donné qu'en 2005, les poids lourds ont acheminé 45 pour cent de marchandises supplémentaires par rapport à l'an 2000 et 750 pour-cent par rapport à 1981. Durant ces périodes, le transport ferroviaire des marchandises a aussi amélioré ses performances. En 2005, il a acheminé à travers les Alpes 15 pour cent de marchandises supplémentaires par rapport à l'an 2000, soit une hausse de 62 pour cent comparativement à 1981.

Répartition modale



Répartition modale en %



Au cours de ces dernières années, la répartition modale, pourcentage des modes de transport en termes de tonnage, n'a cessé d'évoluer en faveur de la route. La tendance, constatée depuis 1980, suivant laquelle la route ne cesse de perdre des parts de marché au détriment du rail, s'est d'abord ralentie depuis 2001. En 2004, le rail a, pour la première fois

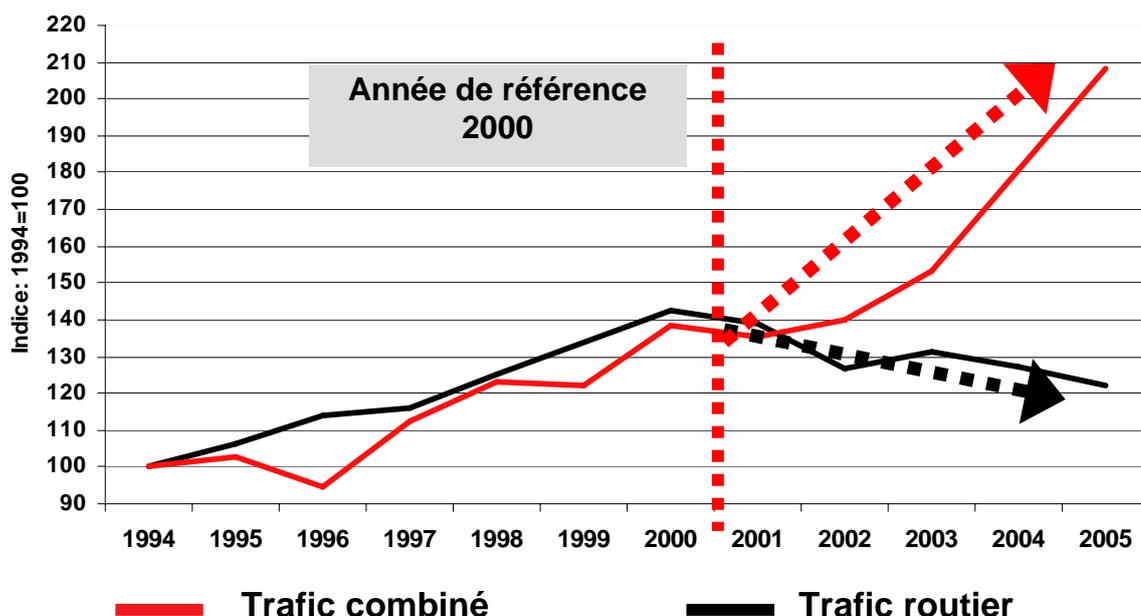
depuis une longue période, gagné à nouveau des parts de marché (2 %) et possède actuellement une part de 65 pour cent. Il a gardé cette part du marché en 2005.

A l'intérieur du mode ferroviaire, on constate un net passage du trafic « conventionnel » par wagons complets vers le trafic combiné. Selon une tendance qui s'est manifestée depuis de nombreuses années (modification de la structure de production dans les pays de l'Europe de l'Ouest), les marchandises lourdes (pierres, terre, minerais, combustibles d'origine minérale) perdent de plus en plus d'importance dans tout le secteur des transports. En revanche, la part des marchandises légères (surtout les produits fabriqués ou semi-fabriqués) est en progression. A ce jour, la majeure partie du transport des marchandises lourdes convient uniquement au rail. En tant que forme du trafic ferroviaire qui sert effectivement à transporter les marchandises transférées à partir de la route, le trafic combiné, accompagné ou non, est celui qui entre le mieux en ligne de compte en raison des conditions de production. C'est pour ces raisons que le renforcement du trafic combiné dans le cadre des mesures d'accompagnement constitue l'une de mesures les plus efficaces pour soutenir le processus de transfert.

Au premier abord, l'évolution de la répartition modale ne permet pas de reconnaître l'effet univoque de la politique de transfert. Cette impression est trompeuse : l'effet observé, à savoir qu'un nombre plus faible de courses transalpines permet d'écouler un plus grand tonnage par la route, est la conséquence, souhaitée, des instruments de la RPLP prévus par l'accord sur les transports terrestres et de l'augmentation progressive de la limite de poids. Les améliorations de l'efficacité rendues possible par ces instruments sont voulus et ciblés dans le cadre du processus de transfert.

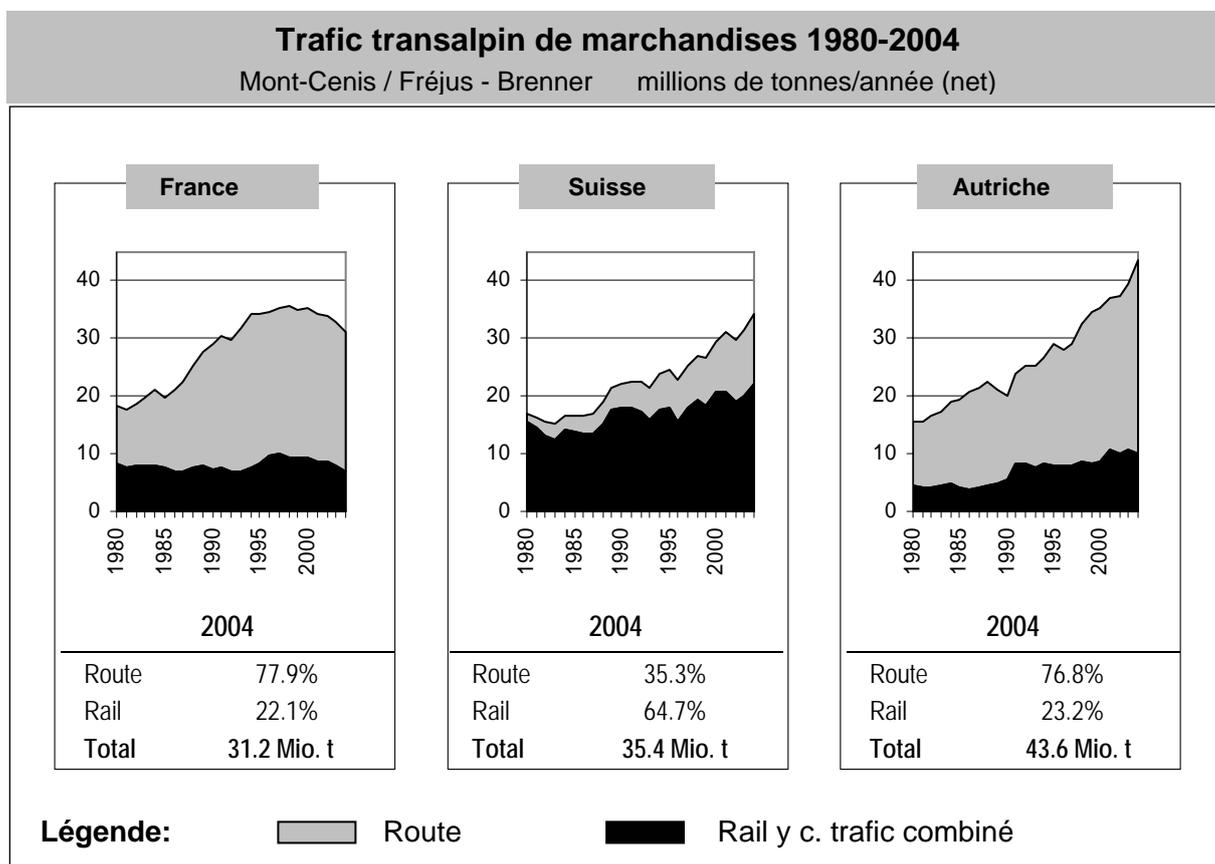
L'évolution de la répartition modale montre en revanche qu'à la suite des mesures prises, le rail est à même d'écouler une grande partie de la croissance des tonnages.

Si l'on compare la croissance indexée du nombre de véhicules routiers lourds traversant les Alpes avec celle du trafic combiné transalpin, on obtient le graphique suivant :



En comparaison internationale, on constate une forte croissance du trafic marchandises à travers les Alpes. A la différence de l’Autriche et de la France, la Suisse enregistre une part très élevée du rail dans ce trafic. Cette évolution en Suisse résulte nettement des mesures prises.

A la fin de 2004, l’évolution se présentait comme suit (les données pour 2005 ne sont pas encore disponibles):



En 2004, 110,2 millions de tonnes ont été acheminés par rail et par route à travers l'Arc alpin interne. Par rapport aux 50,7 millions de tonnes écoulés en 1980, cela correspond à plus du double du trafic enregistré au cours des 24 dernières années.

Sur l'Arc alpin interne, la part du rail dans tout le trafic marchandises à travers les Alpes était de 36,2 pour cent en 2004. Elle était de 22,1 pour cent en France, de 64,7 pour cent en Suisse et de 23,2 pour cent en Autriche. La part du transit dans tout le trafic à travers les Alpes atteint 66 pour cent. La part correspondante est de 21,1 pour cent en France, de 76,8 pour cent en Suisse et de 88,5 pour cent en Autriche. En 2003, la part du rail dans le trafic de transit empruntant les passages alpins était de 72,4 pour cent pour la Suisse, de 15,9 pour cent pour la France et de 24,4 pour cent pour l'Autriche.

Evolution des répercussions du trafic marchandises transalpin sur l'être humain et l'environnement (suivi environnemental)

Dans sa réponse à l'interpellation Stadler du 6 juin 2000, le Conseil fédéral a promis de lancer un programme de suivi environnemental des conséquences du trafic à travers les Alpes. Ce programme indiquera les répercussions des mesures d'accompagnement du transfert sur l'être humain et l'environnement.

En collaboration avec les cantons concernés et les offices fédéraux, l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage, a lancé le programme « suivi environnemental des mesures d'accompagnement » le long des routes nationales traversant les Alpes. Ce suivi documente à sept endroits de mesure (Jura, Plateau, Alpes septentrionales et méridionales) les répercussions du trafic sur la qualité de l'air et le bruit. Les résultats montrent l'importance particulière des émissions des poids lourds dans la région alpine (environnement et santé). Les résultats détaillés suivants sont disponibles :

Le trafic routier lourd traversant les Alpes contribue largement à la pollution de l'air le long des axes de transit. Les valeurs limites pour le dioxyde d'azote (NO₂) et les poussières fines (PM 10), valeurs fixées dans l'ordonnance sur la protection de l'air²⁹, ont parfois été nettement dépassées le long de ces axes en 2003³⁰. C'est précisément le long des axes de la région alpine (les tronçons Altdorf – Bellinzone sur l'autoroute A2 et entre Bonaduz et Bellinzone sur l'autoroute A13) que la pollution de l'air est très élevée, même si le trafic de ces tronçons est plus faible que sur le Plateau. Ce phénomène est imputable principalement à la plus grande part des poids lourds dans le trafic global et aux facteurs météorologiques et topographiques. Il en résulte une forte concentration de polluants au niveau local. Ainsi, un poids lourd circulant dans une vallée alpine produit, en moyenne annuelle, jusqu'à trois fois plus de polluants que sur le Plateau. C'est surtout la nuit que les plus grandes

²⁹ RS 814.318.142.1

immissions de polluants sont particulièrement marquées dans les vallées alpines. Le long des axes de transit, le trafic routier lourd a fourni en 2003 uniquement 11 pour cent des prestations de transport, mais il a émis 62 pour cent des émissions de protoxyde d'azote (NO_x). Dans les vallées prises en considération, le trafic est la principale source de ce polluant.

Les déclarations concernant le bruit et fondées sur le résultat des mesures ne pourront être faites que dans les années à venir. A l'aide des chiffres du trafic, il est toutefois possible de modéliser les émissions de bruit et de mettre en évidence les parts du trafic routier lourd. En 2003, la part du bruit des poids lourds de l'autoroute A2 (Altdorf - Bellinzone) avoisinait, de jour, 42 pour cent, bien que les camions empruntant ce tronçon ne fournissent que 13 pour cent de toutes les prestations de transport.

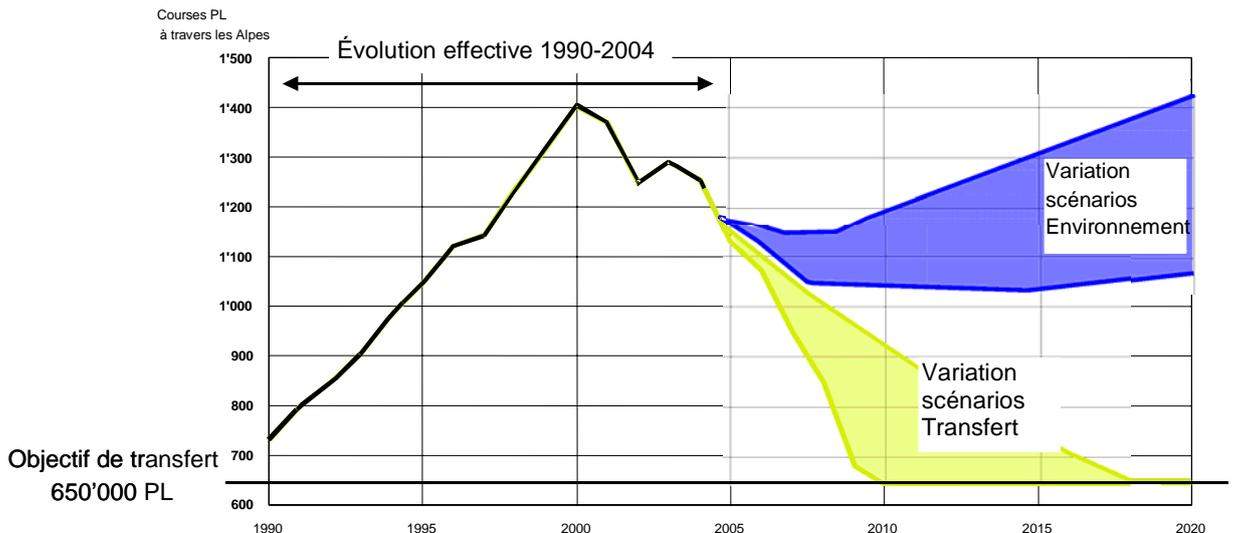
Evolution des transports attendue entre 2006 et 2015

Il n'est pas possible de prédire exactement le futur volume de trafic des passages alpins. Cela étant, toutes les prévisions sont entachées d'une grande incertitude. De la même manière, il n'est guère possible de déterminer les effets quantitatifs précis des diverses mesures appliquées en faveur du transfert.

L'estimation (modèle) de l'évolution générale du trafic routier et ferroviaire des marchandises à travers les Alpes, ainsi que l'effet spécifique des diverses mesures de transfert (promotion financière, gains de productivité) montrent d'ici à 2015 (ouverture du tunnel de base du St-Gothard) une évolution correspondant au tableau ci-après. Cette évolution repose sur les pronostics actuels du DETEC pour l'évolution du trafic marchandises jusqu'en 2030 et tire de ces perspectives des conclusions spécifiques pour le trafic marchandises transalpin dans le cadre de divers scénarios économiques et de transfert. Il s'agit en l'occurrence de plages à l'intérieur desquelles l'évolution du tonnage transalpin est prévisible.

La courbe (supérieure) la plus pessimiste est fondée sur un scénario « stagnation et faiblesse du rail » dans lequel les chemins de fer ne réussissent pas à s'imposer en Europe. La courbe (inférieure) la plus optimiste table sur un scénario de transfert qui se caractérise par des évolutions économiques favorables et des mesures supplémentaires (prises assez tôt).

³⁰ Les analyses pour 2004 et 2005 ne sont pas encore disponibles



Courbe supérieure « variation scénarios env. »:	Stagnation et faiblesse du chemin de fer
Courbe inférieure « variation scénarios transfert »:	Evolution favorable de l'économie et mesures de transfert (rapides)

En déterminant le nombre de courses, on a tablé, dans chaque scénario, sur la poursuite des mesures actuelles du transfert. Dans le graphique, la limite supérieure absolue de l'évolution des trajets représente la limite supérieure de la fourchette des scénarios économiques. D'autre part, l'illustration de divers scénarios de transit permet de montrer aussi l'application de nouvelles mesures et leurs répercussions sur le nombre des courses. La limite inférieure absolue correspond à la limite inférieure de la fourchette des scénarios de transfert.

Du point de vue qualitatif, on peut s'attendre à l'évolution suivante liée aux scénarios économiques. En 2006 et en 2007, le nombre des véhicules stagnera probablement. Une autre baisse, toutefois légère, est attendue en 2008 avec la perception du montant intégral de la RPLP. La mise en service des tunnels de base du Loetschberg et du St-Gothard aura une influence positive sur le transfert, de même que les gains de productivité escomptés en parallèle dans le transport ferroviaire des marchandises. Cela entraînera une nouvelle réduction du nombre des courses en 2008 et en 2015. L'introduction de redevances routières dans les pays limitrophes (p.ex. le péage en Allemagne) aura aussi un effet, faible certes, mais également positif. Les mesures supplémentaires de contrôle et de promotion dans le cadre de la politique de transfert auront un effet de soutien. Mais le trafic continuera d'augmenter. Les taux de croissance du trafic routier découlent de la croissance générale de l'économie et varient selon le scénario économique considéré. Si aucune mesure supplémentaire n'est prise, la tendance à la croissance du trafic continuera à moyen et à long terme. Une partie de la croissance générale du trafic routier pourra être transférée sur le rail si l'on maintient les mesures d'accompagnement actuelles et si l'on utilise les fonds

prévus à cet effet. Cela n'est toutefois pas possible de manière illimitée. Dans les années où il n'y aura pas d'effet spécial dû à la RPLP ou à la productivité, il faut s'attendre à une forte progression de la route. Si les mesures de transfert déjà appliquées étaient supprimées, il faudrait s'attendre à ce que le nombre des courses dépasse déjà 1,4 million en 2009.

L'évolution décrite ci-dessus peut encore être influencée par l'utilisation de divers instruments de transfert (scénarios de transfert). Ces scénarios sont des scénarios d'objectifs pour lesquels on peut appliquer des mesures supplémentaires par rapport à aujourd'hui. Il serait ainsi possible d'atteindre un niveau de 650'000 courses d'ici à 2009 si des mesures supplémentaires de fiscalité routière étaient prises assez tôt. La date d'introduction de nouveaux instruments dépend toutefois directement de la coordination internationale des nouvelles mesures et de leur degré d'acceptation sur le plan de la politique intérieure (cf. à ce sujet en détail le chapitre 4.2.3)

4.2.1.4 Nombres probables des courses d'ici à 2009

L'évolution des transports montre que selon les connaissances actuelles, l'objectif de 650'000 courses à travers les Alpes ne pourra pas être atteint en 2009 *sans prendre de mesures supplémentaires.*

Dans *le message relatif à l'approbation des accords sectoriels entre la Suisse et la CE³¹*, on a misé sur l'évolution du trafic lourd transalpin telle qu'elle est représentée dans le tableau suivant (deuxième et troisième colonnes de gauche). L'objectif de 650'000 courses représentait la valeur minimale dans le scénario où la Communauté européenne encourage davantage le transport ferroviaire des marchandises et introduit aussi des mesures routières telles que des redevances proportionnelles à la distance. Comme on le sait, cela n'est pas intervenu dans la mesure souhaitée. Les estimations actualisées (en fonction des scénarios économiques) figurent dans la colonne de droite du tableau:

³¹ FF 1999 5440

Année	Nombre hypothétique de courses routières avec l'accord sur les transports terrestres selon le message sur les accords sectoriels	Trafic routier des marchandises à travers les Alpes avec la réforme des chemins de fer, la modernisation du rail et les mesures d'accompagnement selon le message sur les accords sectoriels	Trafic routier restant des marchandises avec la RPLP, l'augmentation des limites, la réforme des chemins de fer, la modernisation du rail et les mesures d'accompagnement selon l'estimation de 2005 (estimation selon modèle)
2004	1'650'000 - 1'850'000	1'200'000 - 1'550'000	1'255'000 (actuellement)
2005	1'300'000 - 1'500'000	700'000 - 1'050'000	1'204'000 (actuellement)
dès 2008	1'400'000 - 1'600'000	650'000 - 950'000	1'000'000 - 1'400'000

4.2.1.5 *Evaluation de l'évolution du processus de transfert*

Les raisons suivantes sont déterminantes pour l'évaluation actualisée de l'évolution. Celle-ci montre que l'objectif de 650'000 courses ne pourra pas être atteint d'ici à 2009:

Rapport entre les prix de la route et du rail

Atteindre l'objectif de la loi sur le transfert du trafic, soit 650'000 courses transalpines au plus tard deux années après l'ouverture du tunnel de base du Loetschberg, est à n'en pas douter un objectif extrêmement ambitieux. Telle qu'elle a été décidée lors de des débats parlementaires sur la loi concernant le transfert du trafic, l'anticipation de la réalisation de l'objectif - avant la mise en service du tunnel de base du St-Gothard et réalisation au moment de l'ouverture du tunnel de base du Loetschberg – ne s'est pas avérée réaliste. Etant donné l'évolution internationale, l'effet d'orientation du rapport entre les prix de la route et du rail, rapport modifié avec l'accord sur les transports terrestres et la loi sur le transfert du trafic, n'est pas suffisant pour obtenir le transfert correspondant à l'objectif. La correction prévue du rapport de prix, envisagé globalement, par des augmentations de prix sur la route (RPLP) et de baisses sur le rail (mesures d'accompagnement et améliorations de la productivité) est trop faible pour la période déterminante.

Augmentation de la fiscalité routière suite à la RPLP

La RPLP est perçue proportionnellement au poids global admis, en fonction des kilomètres parcourus et selon les types d'émission EURO des véhicules utilitaires. La redevance a donc pour effet, sur tout le territoire, un relèvement général des coûts de transport. Le trafic à travers les Alpes est renchéri proportionnellement à l'ensemble du transport routier des marchandises. La RPLP ne se concentre donc pas uniquement sur le trafic à travers les Alpes.

En principe, on constate que les augmentations de prix entraînés par la RPLP et qui auront encore lieu ne suffiront pas à provoquer l'effet quantitatif nécessaire pour le trafic à travers les Alpes. S'agissant des transports internationaux à longues distances, la RPLP constitue

toujours uniquement une très petite partie des coûts. En même temps, l'ouverture grandissante du marché international du trafic routier des marchandises ainsi que la concurrence accrue ont plutôt fait baisser les autres coûts des transports routiers (notamment les coûts du personnel).

Comme la RPLP est calculée sur le poids global admissible et non sur le poids transporté effectivement, les transporteurs sont incités à charger leurs véhicules le plus possible. Le gain de productivité ainsi obtenu est encore nettement renforcé par l'augmentation du poids de 28 à 34 tonnes et, dès 2005, à 40 tonnes. L'évolution montre que ces gains sont réalisés entièrement par les camionneurs et qu'ils se traduisent dès lors par une réduction du nombre des courses.

L'augmentation des taux de la RPLP au-delà de la mesure annoncée et qui pourrait provoquer l'évincement de courses transalpines dans la mesure désirée n'est pas compatible avec les accords internationaux conclus par la Suisse, notamment l'accord sur les transports terrestres signés avec l'UE. De plus, une telle augmentation toucherait aussi le trafic qui ne traverse pas les Alpes. La marge de manœuvre disponible lors de la hausse des redevances d'utilisation des routes ne pourrait être épuisée qu'en accord avec l'UE. Par ailleurs, on peut se demander si une nouvelle hausse globale des redevances est compatible avec les exigences de l'économie et si elle serait acceptée du point de vue de la politique intérieure.

Durabilité du transfert et effet retardé des instruments choisis

Vu l'accord sur les transports terrestres, le trafic combiné a été globalement encouragé dans le cadre des mesures d'accompagnement. Cette promotion vise à accélérer la croissance et à augmenter la capacité du marché pour le trafic combiné, ce qui permet le transfert de tonnages sur le rail. Au titre d'un transfert durable, le trafic combiné non accompagné a été mis en valeur en tant qu'élément ferroviaire du transfert, alors que le trafic combiné accompagné (chaussée roulante) doit être considérée comme une offre complémentaire. Le trafic combiné non accompagné sert à acheminer les marchandises qui peuvent être transportées sur de longues distances tant par le rail que par la route. Pour la distribution fine, le transport routier est toutefois obligatoire. En revanche, le trafic combiné accompagné est, du point de vue logistique, un transport routier. En tant que transport ferroviaire, il est beaucoup moins productif que le trafic combiné non accompagné. Les transports de la chaussée roulante devraient donc se limiter aux produits qui lui conviennent spécifiquement, pour lesquels le transport routier est plus favorable en tous les cas en raison de la faible taille des lots ou de la courte durée de livraison. Au titre du transfert, le TCNA est la forme de transport la plus durable, parce qu'il permet une modification cohérente de la chaîne de transport chez les expéditeurs et que la route passe au second rang en tant qu'option

supplémentaire pour le transport sur de longues distances. Si l'offre de la chaussée roulante est développée globalement, le transport purement routier restera une option de même valeur. Elle ne sera choisie que si la chaussée roulante obtient de meilleurs résultats sur le plan de la qualité et des prix. Le mode de production des expéditeurs continue ensuite de reposer sur les processus logistiques du transport routier des marchandises. L'utilisation de la chaussée roulante dépend donc nécessairement du maintien des conditions-cadres routières (RPLP, interdiction de circuler la nuit), ainsi que de la promotion financière de l'offre ferroviaire.

Pour que le transfert ait lieu durablement et sur la plus grande partie du parcours, il faut que toute la chaîne de la valeur ajoutée, de la zone de provenance à la zone de destination, ait une meilleure productivité. Ces évolutions nécessitent cependant une plus longue période et ne seront pas terminées avant 2009. Les points suivants illustrent cette évolution:

Restructuration de la logistique

Pour que le trafic routier lourd passe durablement de la route au rail, il faut que les processus logistiques et de transport, notamment des expéditeurs, soient restructurés à long terme. Une période de neuf ans (2000 - 2009) est trop courte pour qu'une telle réorientation puisse avoir lieu. Elle ne tient compte ni de l'horizon temporel pour les plans des entreprises à moyen terme, ni de la durée de vie des installations et des véhicules. Les entreprises directement et indirectement touchées par la politique de transfert seront partiellement impliquées jusqu'en 2009 dans un changement de mode de transport, mais elles ne pourront pas le terminer complètement.

Exigences accrues des expéditeurs

Une restructuration de la logistique a lieu à l'heure actuelle. Afin de répondre aux nouveaux besoins de la demande et d'épuiser les potentiels de productivité et d'économie, des réseaux de transitaires se sont formés pour optimiser le déroulement des transports groupés et de la distribution. La nouvelle demande de transport résulte d'une division spatiale toujours plus forte du travail, de distances de transport toujours plus longues et de tonnages toujours plus petits destinés aux divers destinataires. L'importance croissante des concepts de production rationalisés (p.ex. transports en flux tendus) requiert des processus de transport irréprochables et fiables. La combinaison de fournitures parallèlement à la production et le manque d'entrepôts de réception augmentent donc le nombre de courses.

Au cours de ces dernières années, ces nouvelles exigences ont été satisfaites principalement par les transitaires, qui favorisent la route. Cette approche s'impose, parce qu'au début et à la fin de la chaîne de transport, lors de la distribution fine, il est souvent impossible de renoncer à la route. C'est pourquoi le transfert vers le rail a davantage besoin

d'une chaîne de transport intermodale. Dans ce cadre, le rail doit répondre aux nouvelles exigences de la demande, au moins durant le parcours principal et aux interfaces avec les nouveaux modes de transport. Le rail ne pourra participer à la croissance des tonnages et reprendre des marchandises de la route que s'il peut satisfaire aux exigences des expéditeurs en matière de planification et de ponctualité. La restructuration du secteur ferroviaire quant à ces exigences n'est – de loin – pas encore terminée, comme le montrent les processus de consolidation et le développement de nouveaux modèles d'affaires dans le marché du transport ferroviaire des marchandises.

Promotion financière et exigences qualitatives

Le soutien du transfert grâce à la promotion du rail peut faciliter et accélérer le transfert, mais il ne saurait le réaliser complètement. La prise en compte des besoins de la demande n'aura lieu que si les entreprises du transport ferroviaire des marchandises sont exposées à une pression qualitative. Le subventionnement peut, certes, influencer le prix relatif entre la route et le rail en faveur de ce dernier, mais une aide financière ne peut faire disparaître les défauts et les déficits de qualité dans les processus de production. Cela étant, les réserves concernant le passage au rail subsistent au niveau des expéditeurs.

Ces remarques montrent qu'une augmentation des fonds jusqu'en 2009 (p.ex. à travers la hausse des enveloppes financières et des rubriques individuelles) n'accélérerait pas le transfert de manière efficace. Du point de vue temporel, la restructuration indispensable du secteur logistique et les améliorations de qualité dans les processus de production du rail constituent les facteurs déterminants pour la réalisation des objectifs. Dans ces conditions, les avantages supplémentaires liés à une injection de fonds supplémentaires ne seraient pas optimaux, car le transfert de nouveaux trafics par rapport aux trafics déjà transférés entraînerait des coûts tout à fait disproportionnés.

Développement du marché du trafic combiné

Dans le cadre du projet de transfert, tel qu'il a été conçu jusqu'ici, le trafic combiné joue un rôle primordial. L'essentiel du processus de transfert repose sur le changement en faveur des chaînes de transport intermodales, qui répondent aux exigences accrues des chargeurs sur le plan de la qualité des prestations. Par conséquent, la majeure partie des moyens financiers prévus pour le transfert est vouée à la promotion du trafic combiné.

Les taux de croissances élevés des envois transalpins effectués en trafic combiné montrent que le soutien financier de ce trafic a réussi à renforcer ce marché du segment transalpin. Entre 1998 et 2005, le nombre des envois en TCNA a augmenté de 100%. Durant la même période, le nombre des places de chargement de la chaussée roulante a également augmenté de 100%.

Cette promotion financière renforcée a attiré de nouveaux prestataires sur le marché, ce qui a intensifié la concurrence aussi bien entre les opérateurs qu'entre les entreprises de transports ferroviaires. Le jeu de la concurrence est une condition décisive pour mettre en œuvre les potentiels de productivité du trafic combiné, nécessaires pour le transfert. La qualité n'a toutefois pas évolué dans la mesure requise. Un nombre considérable de transports manquent encore de ponctualité et de fiabilité (seuls 60 % des trains sont ponctuels [< 30 min. de retard]).

Depuis le début de la promotion renforcée du trafic combiné dans le cadre des mesures d'accompagnement, l'efficacité des subventions a continuellement été améliorée. Les contributions versées pour chaque transport transféré ont diminué progressivement. La procédure appliquée actuellement (commande et indemnisation du trafic combiné) permet de baisser les indemnités par petites étapes en fonction des gains de productivité réalisés dans le déroulement de l'exploitation.

Marge de manœuvre insuffisante pour les améliorations de la productivité en cas d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire

L'infrastructure ferroviaire nationale et internationale qui existera jusqu'en 2009 sur les axes transalpins et leurs voies d'accès n'est pas encore suffisante pour permettre de grands gains de productivité consécutifs à des temps de parcours moins longs et pour garantir des sillons marchandises aux heures souhaitées.

D'après les connaissances actuelles et en comparaison au tunnel de base du St-Gothard, la mise en service du tunnel de base du Loetschberg offrira peu de gains de productivité aux chemins de fer assurant le transport des marchandises. Même après l'ouverture du tunnel de base, l'axe Loetschberg-Simplon ne constituera pas un chemin de fer de plaine, de sorte que l'on ne pourra guère faire d'économies au niveau des moyens de traction. Le programme d'exploitation prévu pour la période consécutive à l'ouverture du tunnel de base du Loetschberg ne permettra en outre que de faibles réductions du temps de parcours, de sorte que les économies en matériel roulant et en personnel consécutives à l'optimisation des rotations des trains seront aussi restreintes. Cela résulte de l'établissement de l'horaire intégrant le trafic marchandises et le trafic voyageurs. C'est la conséquence d'exigences accrues et d'offres étoffées dans le trafic voyageurs longues distances qui font obstacle à l'utilisation optimale du tunnel de base par le trafic marchandises.

L'infrastructure ferroviaire qui permettra la réalisation de grands gains de productivité ne sera disponible que plus tard. Cela vaut pour l'infrastructure nationale, où sur l'axe principal de transport, le tunnel de base du St-Gothard (et ses avantages comme chemin de fer de plaine) ne pourra vraisemblablement être mis en service qu'en 2015/2016. L'infrastructure ferroviaire étrangère sur les voies d'accès doit cependant être encore améliorée.

Pour les transports ferroviaires internationaux, surtout le TCNA, 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. Les produits ferroviaires qui seront disponibles en Suisse avec la mise en service de la NLFA permettront d'écouler les transports ferroviaires avec une qualité élevée (ponctualité, fiabilité), mais cela ne joue qu'un rôle mineur sur la plupart des voies de transport internationales. Pour un transfert qui ne vise que le tronçon suisse, on dispose principalement de la chaussée roulante (trafic combiné accompagné) qui repose sur la logistique routière (de frontière à frontière).

Autres raisons

Du point de vue de l'infrastructure, il y a, tant en Suisse qu'à l'étranger, des conflits d'objectifs avec d'autres tâches des transports publics (surtout le trafic voyageurs). Ces conflits touchent l'attribution des sillons. Ils se traduisent principalement dans les réglementations sur les priorités, mais aussi dans la répartition de la capacité ferroviaire entre les diverses catégories de trafic.

Etant donné que les réformes ferroviaires ne sont appliquées qu'avec circonspection dans les autres pays, le transport ferroviaire des marchandises sur toute la chaîne de transport entre les régions de provenance et de destination n'a pas développé dans une mesure suffisante les gains de productivité attendus et nécessaires. Faute de concurrence, les entreprises ferroviaires bien établies dans divers pays se voient encore octroyer des privilèges.

4.2.1.6 Possibilités d'atteindre l'objectif d'ici à 2009

Etant donné les facteurs énoncés, les chances d'atteindre l'objectif de 650'000 courses transalpines en 2009 sont très faibles. Pour cela, il faudrait que les conditions-cadres du trafic routier de marchandises se détériorent fortement, d'une part ; de l'autre, il faudrait imposer au trafic routier – avec ou même sans l'accord de l'UE – dès aujourd'hui des mesures fiscales supplémentaires afin de renchérir sensiblement ses coûts.

Pour que les conditions-cadres du trafic routier de marchandises en Europe se détériorent, il faut de goulets d'étranglement routiers et l'absence de volonté politique pour y remédier grâce à des aménagements de l'infrastructure. Simultanément, il faudrait mettre en œuvre à l'échelle européenne une politique de renforcement du trafic ferroviaire de marchandises et de soutien du trafic combiné. Les fonds supplémentaires que la Suisse injecterait à elle seule ne suffiraient pas.

Ces changements des conditions-cadres générales en Europe devraient être accompagnées par des mesures fiscales supplémentaires imposées à la route en vue de renchérir de manière ciblée le trafic routier transalpin de marchandises. A titre d'exemple : l'introduction d'une bourse du transit alpin, dont les principales caractéristiques sont décrites au chapitre 4.2.3, et un plafond de 650'000 courses d'ici à 2009. Sans la modification de l'accord sur les transports terrestres ou sans une convention passée avec l'UE, de telles mesures enfreindraient les obligations internationales de la Suisse actuellement en vigueur.

4.2.2 Objectif de la future politique de transfert

Le transfert du trafic peut en général être considéré comme une modification de la répartition du travail entre des modes de transport qui disposent de différentes réserves de capacité infrastructurelle et dont les impacts environnementaux divergent. Le peuple et les cantons ont confirmé à plusieurs reprises leur volonté politique de transférer le trafic routier lourd de la route vers le rail. Avec la loi sur le transfert du trafic, le Parlement a fixé un objectif : 650'000 courses de camions à travers les Alpes. Ce chiffre correspondait au trafic intérieur, d'importation et d'exportation attendu en 1999. On a donc visé un nombre de courses qui resterait hypothétique si, comme prévu dans la constitution, le transit à travers les Alpes n'avait plus lieu par la route. Cet objectif correspondait à une diminution de moitié du nombre des courses transalpines en 1999.

L'objectif quantitatif ne doit pas être repris aveuglément par la loi sur le transfert du trafic marchandises, car la réalisation de l'objectif est remise en question.

Le transport des marchandises devrait, en principe, être effectué sur l'itinéraire le plus approprié et le mode de transport le plus avantageux, et cela sur le plan de la technique, de la géographie, de l'écologie et de l'économie. Cela implique :

- la disponibilité de modes de transport performants sur les axes traversant les Alpes;
- l'utilisation non discriminatoire des capacités infrastructurelles disponibles;
- l'imputation de tous les coûts occasionnés par le transport des marchandises par la route, y compris les coûts écologiques – compte tenu notamment de la sensibilité de la région alpine - ainsi que les coûts des accidents – compte tenu tout particulièrement des exigences de la sécurité des tunnels routiers et des tronçons routiers dangereux dans la région alpine.

L'article 84 de la Constitution fédérale dispose ce qui suit:

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'elle ne portent pas atteinte aux être 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.

La disposition transitoire ci-après ad article 84 est valable à titre complémentaire (article 196 de la Constitution fédérale):

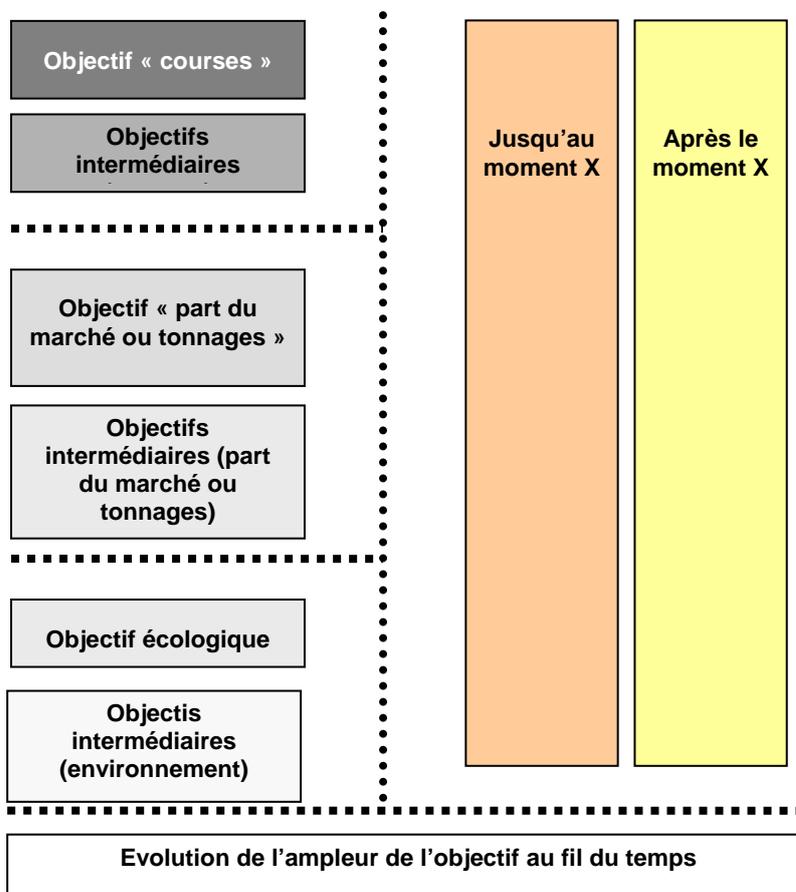
Le trafic de transit des marchandises doit avoir été transféré de la route au rail dans un délai de dix ans à compter de la date à laquelle a été adoptée l'initiative populaire pour la protection des régions alpines contre le trafic de transit.

En même temps, lors de la définition des objectifs, il faut naturellement tenir compte, de manière générale et proportionnée, des autres principes ancrés dans la Constitution fédérale ainsi que des traités internationaux en vigueur.

4.2.2.1 Variantes de l'objectif

Si toutes les trois orientations de l'article 84 de la Constitution fédérale obtiennent la même pondération, cela autorise divers objectifs pour la loi sur le transfert du trafic marchandises. Ainsi, à côté d'une interprétation sous l'angle de la politique des transports, qui comprend le transfert vers le rail, il existe aussi une interprétation écologique en vertu de laquelle l'accent est mis sur la protection de la santé et de l'environnement contre les répercussions du trafic lourd. La loi sur le transfert du trafic, dont la validité expire en 2010, met l'accent sur la dimension de la politique des transports. Etant donné ces dimensions plurielles de la protection des Alpes en relation avec le transport routier des marchandises, un grand nombre d'objectifs éventuels a été examiné lors de l'élaboration du projet concernant le trafic marchandises.

Les variantes vérifiées sont d'abord présentées graphiquement, puis expliquées sommairement:



Objectif « nombre des courses routières »

Comme pour l'objectif actuel (650'000 courses de camions à travers les Alpes jusqu'à un moment donné), on pourrait continuer de viser un objectif fondé sur le nombre de courses. Lors de la consultation sur la mise en œuvre de l'article constitutionnel sur la protection des Alpes et vu l'article sur le transfert du trafic, l'objectif de l'article constitutionnel 84³² a été considéré comme une réduction du nombre des courses. Cela correspondait le mieux au souhait des auteurs de l'initiative, qui tendaient notamment à réduire le nombre des courses routières. Le Conseil fédéral a aussi insisté sur le fait que cet objectif devait être atteint de manière non discriminatoire et au moyen d'instruments conformes à l'économie de marché. Une telle fixation de l'objectif « nombre de courses » exclut une interprétation purement grammaticale d'un transfert du « trafic de transit d'une frontière à l'autre ». Les courses transalpines du trafic intérieur, d'importation et d'exportation doivent être intégrées de la même manière que les courses en transit. Les courses des véhicules immatriculés à

³² RS 101

l'étranger sont soumises au même traitement que les courses des véhicules immatriculés en Suisse.

Reprendre tel quel l'objectif de la loi sur le transfert du trafic dans la loi sur le transfert du trafic marchandises mettrait fortement en cause la réalisation de l'objectif dès l'entrée en vigueur de la loi. En cas de maintien de l'objectif « nombre de courses », il faut donc examiner si le moment de la réalisation et/ou ses dimensions peuvent être adaptés. Il faudrait cependant maintenir l'interprétation non discriminatoire de l'objectif « nombre de courses », qui ne fait pas de distinction entre les courses de transit, du trafic intérieur, d'importation ou d'exportation.

Objectifs « Part de marché » ou « Tonnage » rail route/ objectifs englobant les modes de transport

Avec un objectif quantitatif, certains tonnages ou taux de croissance touchant plusieurs modes de transport seraient visés comme objectifs. On pourrait prendre comme cibles des tonnages en termes absolus, des pourcentages (à atteindre chaque fois à une certaine date) ou des taux de croissance absolus ou en pour-cent par année. Comme base de mesure, on pourrait utiliser les tonnes nettes transportées à travers les Alpes ou les véhicules utilitaires lourds ou leurs équivalents sur le rail ou encore les envois. Les objectifs touchant plusieurs modes de transport mettent le rail et la route en rapport l'un avec l'autre et visent des parts déterminées de chaque mode de transport marchandises sur le marché (« répartition modale »). D'habitude, on détermine la répartition modale sur la base des tonnes nettes (sans le poids du véhicule ou du conteneur, cf. les explications au chiffre 4.2.1.3). En choisissant cet objectif, il faudrait déterminer des valeurs concrètes. Un tel objectif ne serait pas directement lié au nombre de courses à travers les Alpes.

Objectif « environnement » pour la route

Les futures charges polluantes que la région alpine subira à cause des courses de camions dépendent de l'évolution du nombre des véhicules sur les passages et des prescriptions environnementales pour les poids lourds. A titre de valeur-cible, on pourrait définir certaines quantités (à atteindre jusqu'à une certaine date) ou des taux de modification (annuels) des polluants sur les lignes de transit à travers les Alpes. En principe, il est possible de considérer les choses sous l'angle des émissions ou des immissions :

- Objectif « émissions »: Il concerne les émissions des poids lourds (sur la base des valeurs standards mesurées pour les différents types de véhicules, etc.);
- Objectif « immissions »: Il concerne les immissions dans une région déterminée.

Eu égard à la possibilité de mesurer et de délimiter les charges polluantes provoquées par d'autres trafics lourd ne traversant pas les Alpes, il est plus avantageux de se concentrer sur

les *objectifs* « *émissions* ». Les immissions du transport transalpin routier des marchandises ne peuvent que difficilement être séparées de celles du trafic motorisé individuel et du reste du trafic marchandises local et des autres immissions (industrie, ménages). Par ailleurs, la délimitation de la zone géographique pertinente s'avère problématique. Il n'existe donc pas de base de données utilisable pour l'objectif « immissions ». En revanche, il semble possible d'appliquer un objectif « émissions », qui repose sur les données modélisées des véhicules recensés.

Vu l'ordonnance du 16 décembre 1985 sur la protection de l'air, le monoxyde de carbone (CO), les hydrocarbures (HC), l'oxyde d'azote (NO_x) et les fines particules de poussière sont considérés comme les principaux polluants liés au transport des marchandises par la route.

Horizon temporel

Pour les variantes d'objectifs choisies, on peut définir l'horizon temporel des objectifs en commun ou séparément. Pour le délai de réalisation des objectifs, on peut fixer une date qui semble ambitieuse, mais réaliste, pour les atteindre en utilisant les mesures disponibles. Le délai dépend donc directement de la gamme des mesures définies sur le plan politique et utilisables pour mettre en œuvre la politique de transfert. Suivant l'orientation et la qualité des mesures, il est possible d'atteindre les objectifs plus tôt ou plus tard pour les différentes cibles.

S'agissant de l'horizon temporel, il faut se demander si les valeurs-cibles restent valables même après la date de réalisation des objectifs ou si une modification de la valeur doit être admise ultérieurement.

Combinaisons d'objectifs

Les variantes précitées pour les possibilités d'objectifs ne s'excluent pas les unes les autres, mais peuvent être associées pour former des combinaisons. L'objectif des combinaisons peut être formulé de manière qu'il faille atteindre tous les objectifs combinés ou que des alternatives soient disponibles. Cela peut signifier :

- que seul l'un des objectifs formulés doit être atteint;
- que la réalisation d'un des objectifs exige uniquement la réalisation partielle des autres; ou
- que la réalisation de l'un des objectifs permette une extension du délai pour la réalisation des autres objectifs.

Objectifs intermédiaires

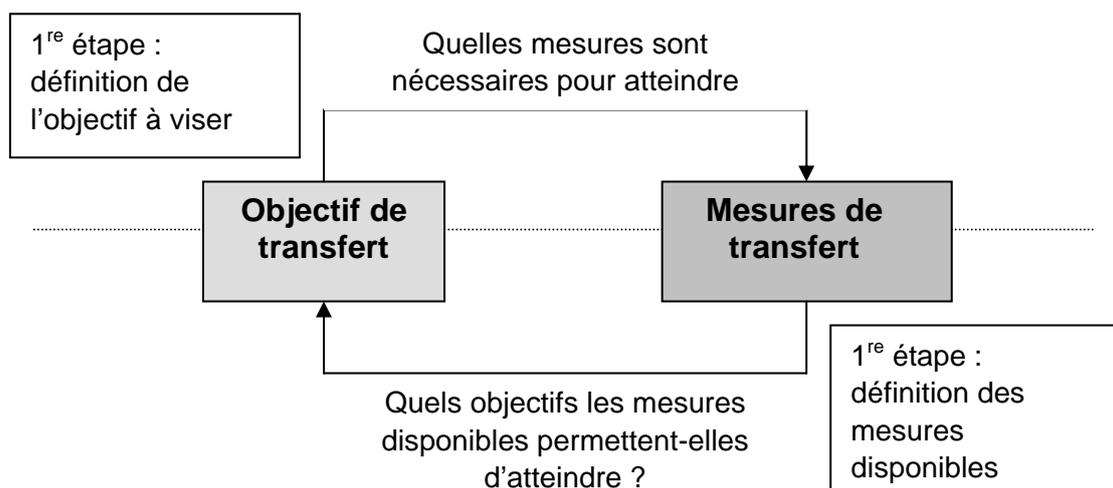
Pour toutes les variantes d'objectifs, on peut fixer des objectifs intermédiaires. Afin de garantir la possibilité de vérification et la cohérence, il faut que les objectifs intermédiaires se réfèrent aux mêmes objectifs ou aux mêmes valeurs-cibles.

4.2.2.2 Fixation des objectifs et justification

Lorsqu'il s'agit de fixer dans la loi sur le transfert du trafic marchandises l'objectif du transfert destiné à protéger les Alpes, il convient de garantir un lien étroit avec les orientations de l'article 84 de la Constitution fédérale et d'assurer la continuité de la politique suisse du transfert.

Par ailleurs, la marge de manœuvre liée à l'introduction, l'aménagement et l'intensité des diverses mesures possibles est définie et, le cas échéant, restreinte moyennant la prise en compte des objectifs d'ordre constitutionnel, qui concernent aussi les principes relevant de la politique financière de la Confédération, et des conditions-cadres données par les traités internationaux en vigueur.

Le présent projet définit donc l'objectif de la future politique de transfert dans le cadre de deux démarches différentes. On peut les représenter schématiquement de la manière suivante :



Selon l'évaluation de la palette des mesures disponibles sur le plan politique, il peut résulter de ces deux démarches différentes variantes de fixation des objectifs. Idéalement, il faudrait que les objectifs soient fixés de manière récursive: il faut fixer en premier lieu les objectifs de sorte qu'il soient, si possible, conformes à la Constitution et convaincants du point de vue matériel. En second lieu, il faut définir les mesures de transfert ad hoc. Mais comme il faut

envisager les possibilités de manière différenciée en rapport avec l'éventail de mesures disponibles, notamment du point de vue de la politique financière, des variantes s'imposent lors de la définition des objectifs: si après estimation de la marge de manœuvre financière, les mesures de transfert visant un soutien principalement financier ne sont disponibles que dans une mesure restreinte (également dans le temps), il faudra lier l'objectif du nombre des courses et le mandat de transfert à des conditions qui tiennent compte des fonds disponibles ou à des mesures de pilotage du trafic routier.

Pour des raisons de continuité, il faut maintenir l'objectif « nombre de courses » de l'actuelle loi sur le transfert du trafic, mais permettre une prolongation du délai. Selon l'évaluation des marges de manœuvre, il conviendra de proposer, dans une autre variante, la hausse du nombre de courses visé. De plus, un objectif intermédiaire est fixé pour chaque variante. Concrètement, les objectifs suivants, précis, sont fixés :

Objectif « nombre de courses »

La valeur-cible de 650'000 courses par année continue de s'appliquer au trafic routier lourd restant qui emprunte les routes de transit de la région alpine. Il y a lieu de faire quelques nuances quant à ce chiffre en rapport avec la disponibilité des mesures supplémentaires et les restrictions politiques en matière de finances:

Il est valable dans l'absolu et dans chaque cas uniquement si, en sus ou au lieu de mesures supplémentaires dans le trafic routier, les moyens financiers sont disponibles pour promouvoir de manière continue et intensifiée le trafic ferroviaire de marchandises à travers les Alpes. Le train de mesures lié à cette valeur-cible est présenté au chiffre 4.2.3.2 au titre de la variante 1 visant à réaliser le mandat de transfert.

Toutefois, il est nécessaire de formuler des conditions en rapport avec l'objectif de 650'000 courses lorsque la réalisation de cet objectif dépend uniquement de l'introduction de mesures routières bien précises. La Suisse ne peut pas les introduire de son propre chef car elles nécessitent une coordination internationale. Il faut donc redéfinir l'objectif du nombre des courses pour le cas où la politique des finances ne permettrait pas de libérer les fonds nécessaires pour intensifier partiellement la promotion financière du trafic ferroviaire transalpin de marchandises. C'est pourquoi au chiffre 4.2.3.3, la variante 2 propose un train de mesures visant à adapter le mandat de transfert et fixant une valeur-cible de 1'000'000 courses de poids lourds.

Justification

Comme elle est confirmée dans le cadre de la législation, la valeur-cible de 650'000 courses à travers les Alpes détermine le niveau du transport routier des marchandises qui est toléré et accepté sur le plan politique. C'est donc aussi un critère de l'importance de la protection

des Alpes dans le domaine des transports. Du point de vue des transports et de l'environnement, il n'y a aucune raison de modifier ce niveau. C'est pourquoi cette valeur restera déterminante. Elle est claire et univoque. Le nombre des courses peut être garanti sur la base actuelle.

L'objectif de 650'000 courses est maintenu dans le présent projet, même s'il est vraisemblable qu'il ne pourra pas être atteint en 2009. Il est toutefois lié à des conditions relatives à la disponibilité de différentes mesures de transfert. L'analyse des raisons de la non-réalisation de l'objectif en 2009 a montré que le temps mesuré pour le processus de transfert était trop court et que les améliorations de la qualité et de l'efficacité au niveau international n'avaient pas encore engendré les progrès souhaités. En poursuivant et en intensifiant partiellement les mesures actuelles – notamment en continuant à promouvoir le trafic combiné transalpin –, en ayant recours aux avantages de production de la NLFA terminée et en tirant parti des potentiels d'une politique des transports coordonnée dans l'Arc alpin dans l'optique de l'introduction de nouvelles mesures sur le plan routier, il est pourtant réaliste de penser que l'objectif, bien que très ambitieux, pourra être atteint ultérieurement.

S'il n'est pas possible, dans l'optique de la politique des finances, de poursuivre et d'intensifier les mesures d'accompagnement visant la promotion financière, les fonds nécessaires faisant défaut, la réalisation de l'objectif de 650'000 courses est directement et obligatoirement liée à la possibilité d'introduire des mesures supplémentaires de transfert dans le trafic routier. L'absence de telles mesures réduirait nettement le soutien financier apporté au trafic ferroviaire transalpin de marchandises et, partant, ralentirait et affaiblirait le processus de transfert. En cas de réduction dans une large mesure, il faut s'attendre à une stagnation du processus induit. En conséquence, l'objectif initial de 650'000 courses ne serait plus réalisable. Seule une valeur-cible de l'ordre de 1 million de courses peut dès lors être considérée comme réaliste, moyennant une application efficace et intensive des mesures de transfert restantes.

Parts de marché dans le trafic à travers les Alpes (répartition modale)

L'objectif « répartition modale » n'est pas ajouté, en général, comme nouvel objectif du trafic. La répartition modale indique la part du tonnage ferroviaire dans tout le tonnage du trafic à travers les Alpes, cela sous forme de tonnes nettes sans le poids du véhicule et du conteneur. Avec cette valeur-cible, le transfert sur le rail comprendrait une modification des tonnages transportés.

Justification

La part du marché ferroviaire dans le trafic marchandises à travers les Alpes constitue indéniablement un indicateur important du processus de transfert. On renonce cependant à un objectif axé sur la répartition modale, car il ne serait ainsi pas possible de connaître suffisamment le transfert effectif des trafics et l'ampleur de la diminution des risques sanitaires et environnementaux occasionnés par le trafic routier des marchandises traversant les Alpes. Comme on le sait, cette valeur dépend de nombreux facteurs non influençables. La mutation de la structure des produits et de l'économie de production s'exprime aussi par cette valeur (p.ex. la tendance à des transports plus légers).

Même au niveau de la mise en œuvre, un tel objectif n'assurerait pas la continuité avec le processus de transfert actuel. L'objectif ne serait pas compatible avec les augmentations de la limite de poids, mesures destinées à améliorer l'efficacité du transport routier des marchandises. En principe, il ne faudrait pas s'opposer à une augmentation modérée de ce transport si elle peut être maîtrisée par le plus grand chargement des véhicules et une diminution du nombre des courses. Par ailleurs, le rail ne dispose d'aucune mesure supplémentaire pour atteindre cet objectif et, partant, réduire le nombre des courses de camions à travers les Alpes.

Pour atteindre un objectif hypothétique concernant la part du marché, il faudrait que le rail augmente nettement ses tonnages par rapport à ceux de la route. Cet objectif permettrait toujours la croissance du trafic routier marchandises en termes de tonnage, si elle était dépassée par l'essor du rail.

Objectif « environnement »

Dans les deux variantes, la politique de transfert n'ajoute aucun objectif environnemental à ses objectifs. On ne vise pas à réduire le niveau des émissions du trafic routier de marchandises de façon ciblée et induite par le présent projet; on table bien plus sur le fait que la baisse du niveau des émissions et l'amélioration de la qualité de l'environnement sont inhérents à la diminution du nombre des courses et au renforcement progressif des normes écologiques (au-delà du présent projet). On accorde ainsi suffisamment d'importance à la protection de la santé et de l'environnement, formulée dans la Constitution, dans le cadre de la politique de transfert et de la protection des Alpes.

Justification

Les objectifs de la politique de l'environnement pourraient être formulés au sens d'un objectif d'émissions tant de manière restrictive que permissive par rapport à l'objectif des courses. Toutefois, un objectif environnemental formulé à titre de solution de rechange ou

en combinaison avec l'objectif des courses n'entraînerait pas plus d'avantages du point de vue de la politique de transfert et de l'environnement.

Renforcer les objectifs au moyen d'un objectif environnemental impliquerait qu'en sus de l'objectif des courses, il faudrait faire baisser les émissions de gaz nocifs à un niveau inférieur au niveau d'émission que produiraient 650'000 camions, compte tenu de l'évolution technique prévisible. Dans l'optique de l'article 84 de la Constitution fédérale et de l'interprétation de cet article, présentée préalablement à la loi sur le transfert du trafic, un tel objectif ne saurait être justifié, car les émissions devraient être réduites dans une mesure supérieure à celle que le trafic de transit génère sur la route. En outre, les exigences imposées au processus de transfert seraient encore plus élevées qu'actuellement.

Avec une formulation d'objectifs plus permissive par rapport à l'objectif des courses, un objectif environnemental serait défini à titre de solution de rechange par rapport à l'objectif des courses, de sorte que sur le plan de la politique de transfert, on aurait le choix de l'objectif à viser. De plus, une formulation permissive serait uniquement justifiée par un objectif du niveau des émissions, qui pourrait être atteint avec un nombre plus élevé de courses que celui fixé dans l'objectif des courses. L'objectif environnemental devrait définir que les émissions du trafic routier de marchandises soient ramenées, d'ici à l'année fixée, au niveau des émissions des gaz nocifs correspondant au niveau qu'émettraient 650'000 courses transalpines en 2009 (année de référence). Mais cette formulation d'une solution de rechange par rapport à l'objectif des courses affaiblit fortement la politique de transfert basée sur un processus concentré uniquement sur le nombre des courses. Cela suspendrait à long terme les exigences stipulées à l'alinéa 2 de l'article 84 de la Constitution fédérale sur le transfert du trafic transalpin de marchandises.

En même temps, l'intégration d'un objectif supplémentaire (environnemental) au catalogue des objectifs de la loi sur le transfert du trafic marchandises rendrait ce catalogue plus complexe et moins transparent, car plusieurs valeurs-cibles différentes se côtoieraient. La définition et la supervision des objectifs pose en outre des exigences complexes. La loi sur le transfert du trafic marchandises devrait, dès maintenant, fixer un niveau d'émissions pour l'année-cible ; pour cela il faudrait anticiper les progrès techniques et le renouvellement du parc de véhicules sur une base de données hypothétiques et de valeurs normées. Dans le cadre de la supervision des objectifs, il est nettement plus difficile de déterminer les valeurs effectives des émissions que de compter le nombre de courses transalpines. Il est difficile de tenir compte des valeurs standard des émissions produites par les véhicules des diverses catégories Euro. En effet, selon les connaissances actuelles, ces valeurs sont controversées car elles sont en contradiction avec les émissions réelles de gaz polluants.

L'intégration d'un objectif « environnement » n'ouvre pas de nouvelles perspectives pour de nouvelles mesures visant à favoriser le transfert. La différenciation de la RPLP en fonction des catégories d'émission incite déjà maintenant au renouvellement du parc de véhicules et à la réduction du niveau d'émission sur les axes de transit alpin conformément aux progrès techniques.

Date de la réalisation de l'objectif

Par rapport à la loi sur le transfert du trafic, une prolongation de délai est prévue pour la réalisation des objectifs. La valeur cible décrite (650'000 courses transalpines) doit être atteinte dans les meilleurs délais, mais au plus tard deux années après l'ouverture du tunnel routier du St-Gothard, prévue vers 2015. Avec la mise en service, d'autres capacités seront disponibles pour le trafic marchandises et le rail pourra enregistrer d'autres gains de productivité considérables.

L'horizon temporel précité (deux ans après l'ouverture du tunnel de base du St-Gothard) est valable pour l'objectif de 1 million de courses, même si l'on ne dispose pas de marges de manœuvre qui permettent d'introduire des mesures supplémentaires de gestion du trafic routier et de poursuivre, de manière intensifiée, la promotion financière du trafic ferroviaire transalpin de marchandises.

Justification

Par rapport à la loi sur le transfert du trafic, la principale modification consiste en la prolongation du délai fixé pour la réalisation de l'objectif, qui est désormais fixé à deux ans au plus tard après la mise en service du tunnel de base du St-Gothard. Cette prolongation ne change rien à la nécessité d'atteindre l'objectif « nombre de courses » dans les meilleurs délais. Mais elle tient suffisamment compte des facteurs responsables du processus de transfert, qui doit rester couronné de succès.

Au début de la mise en œuvre systématique de la politique suisse du transfert, en l'an 2000, il était difficile d'estimer l'efficacité des facteurs pertinents pour le transfert. Le message du Conseil fédéral relatif à la loi sur le transfert du trafic prévoyait initialement que l'objectif devait être atteint « au plus tard une année après l'ouverture du tunnel de base du St-Gothard ». Lors des débats de l'Assemblée nationale, le délai a été avancé à deux ans après la mise en service du tunnel de base du Loetschberg. Selon les connaissances actuelles, ce délai ne suffira pas pour atteindre l'objectif. Même si l'on applique de manière cohérente la politique du transfert dans le cadre de la loi sur le transfert du trafic marchandises, il est difficile de prévoir la durée du processus de transfert. Pour les deux variantes, le calendrier de réalisation de l'objectif visé par la loi (réalisation de l'objectif vers

2017) reste un grand défi qui nécessite des efforts considérables et l'emploi intensif des mesures prises jusqu'ici ou de nouveaux instruments.

Avec l'ouverture du tunnel de base du St-Gothard, les capacités d'infrastructure des axes de transit seront vraisemblablement entièrement disponibles à partir de 2015. 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.

Par la même occasion, la prolongation du délai pour le processus de transfert permettra à la branche logistique de poursuivre sa restructuration. Par ailleurs, il sera aussi possible d'augmenter encore la qualité et les progrès de productivité du rail, notamment sur le plan international. Cela étant, on tiendra mieux compte des besoins des expéditeurs en ce qui concerne les coûts et la qualité du transport ferroviaire des marchandises.

Outre cette nette amélioration des conditions-cadres du trafic précité, il faut poursuivre activement la politique de transfert. Les mesures de promotion financières du rail doivent se poursuivre et être optimisées de manière intensifiée, selon que le mandat de transfert est réalisé ou adapté. Il faut développer et appliquer de nouveaux instruments, surtout pour la route. En principe, la gamme d'instruments disponibles est limitée en ce qui concerne les mesures d'incitation routières destinées au transfert. A long terme, il faudra introduire de nouvelles mesures qui influenceront les rapports entre les prix du rail et de la route et qui apporteront ainsi une contribution supplémentaire à la réduction du nombre des courses. Les mesures examinées dans le présent projet permettront de couvrir tout l'éventail des instruments efficaces pour le transfert.

La prolongation du délai créera la marge de manœuvre temporelle nécessaire pour la mise en œuvre des nouvelles mesures qui déploieront leurs effets notamment du côté routier. Des négociations avec la Communauté européenne et une coordination de la politique des transports avec les autres nations touchées par le transport routier des marchandises à travers les Alpes sont nécessaires en l'occurrence. Les conditions-cadres valables sur le plan international permettront d'intensifier certaines mesures sur la route, mais elles n'entraîneront pas l'introduction de nouveaux instruments.

Objectif après 2017

Après la réalisation de l'objectif, la valeur-cible visée par la loi sur le transfert du trafic marchandises devra être stabilisée au niveau prescrit.

Une certaine marge de manœuvre est prévue pour toutes les valeurs-cibles. Il n'est pas nécessaire, dans chaque cas, d'atteindre exactement l'objectif. Des écarts sont possibles

dans une certaine mesure. Ils ne doivent toutefois pas dépasser 5 pour cent de la valeur de référence.

Justification

La stabilisation après la réalisation des objectifs exprime la continuité de la politique de transfert. Les améliorations de l'environnement et de la santé publique, obtenues par la réduction du nombre des courses, doivent être conservées durablement.

Une stabilisation durable de l'objectif « nombre de courses » signifie qu'à l'avenir, toute la croissance du transport marchandises à travers les Alpes pourra être écoulee par le rail. Dans ce contexte, des marchandises convenant tout particulièrement au transport routier devront aussi être transférées. Etant donné que l'évolution économique ainsi que celle des transports sont soumises aux fluctuations conjoncturelles, il sera permis, les années de forte croissance économique et des transports, de dépasser le nombre de courses fixé. Toutefois, ce dépassement ne doit pas être durable.

Si la croissance limitée du nombre des courses admises (à travers les Alpes) doit à nouveau être admissible une fois l'objectif atteint, il faudra modifier explicitement la loi sur le transfert du trafic marchandises le moment venu.

4.2.2.3 Objectif intermédiaire

Un objectif intermédiaire pour le nombre de courses est fixé pour la période comprise entre l'entrée en vigueur de la loi et le moment de la réalisation des objectifs. Il augmente la transparence et permet un contrôle des résultats des mesures prises. Il faudra déjà élaborer cet objectif intermédiaire en fonction de la réalisation ou de l'adaptation du mandat de transfert.

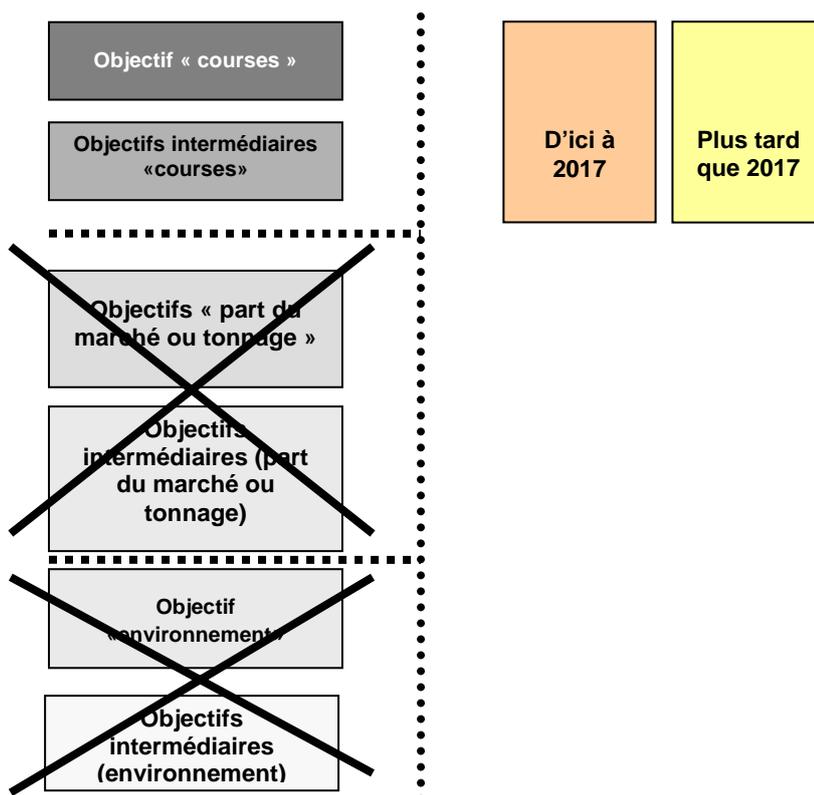
Les mesures proposées par la loi sur le transfert du trafic marchandises visant à réaliser le mandat de transfert (variante 1 au chiffre 4.2.3.2) doivent conduire à ce que le nombre des courses à travers les Alpes soit inférieur à 1 million d'ici à 2011. L'objectif d'un million de courses est donc fixé dans le calendrier comme objectif intermédiaire. Un autre abaissement successif du nombre de courses sera prévu pour les années suivantes.

Si l'on choisit d'adapter le mandat de transfert, le seul objectif intermédiaire sera la stabilisation de la valeur atteinte d'ici à 2009. Cela implique qu'il faut compenser la réduction, visée, de la promotion financière par une croissance de la productivité du trafic ferroviaire de marchandises. On ne pourra s'attendre à une nouvelle baisse du nombre des courses qu'une fois la NLFA mise en exploitation. Les mesures prévues dans cette variante pour réaliser l'objectif intermédiaire sont présentées au chiffre 4.2.3.3, variante 2. Une base juridique explicite n'est pas créée pour cet objectif intermédiaire.

A titre de complément, le Conseil fédéral fixe d'autres étapes intermédiaires dans le cadre de la planification permanente. Comme le potentiel de réduction des courses à travers les Alpes dépend de la marge de manœuvre politique et des dates escomptées de la réalisation des objectifs, il est nécessaire de pouvoir réagir avec souplesse.

4.2.2.4 Objectif de la politique de transfert : résumé

En fin de compte, le présent projet propose une série d'objectifs qui sont présentés ci-après sous une forme schématique:



En détail, le projet législatif concernant le transfert du trafic marchandises comprend les objectifs suivants de la politique de transfert pour le trafic à travers les Alpes, selon les variantes suivantes:

Variante 1 visant à réaliser le mandat de transfert

- L'objectif « 650'000 courses de camions à travers les Alpes » doit être atteint au plus tard deux années après la mise en service du tunnel de base du St-Gothard.

En tant qu'objectif intermédiaire, le nombre des courses à travers les Alpes doit être réduit à 1 million d'ici à 2011.

Variante 2 visant à adapter le mandat de transfert

- L'objectif de 1 million de courses de camions traversant les Alpes doit être atteint au plus tard deux ans après la mise en exploitation du tunnel de base du St-Gothard.

- En tant qu'objectif intermédiaire et d'ici à l'ouverture du tunnel de base du St-Gothard, le nombre des courses de poids lourds doit être stabilisé au niveau qui sera atteint en 2009. Dans cette variante, on renonce à fixer cet objectif intermédiaire au niveau de la loi.

Variante 3 visant à aménager la chaussée roulante de manière substantielle et à la mettre au concours

- La variante 3 est réalisable en complément à la variante 1 ou 2 ; il n'est donc pas nécessaire de formuler d'autre objectif explicite.

4.2.3 Mesures de la future politique de transfert

4.2.3.1 Eventail des mesures de transfert possibles

En continuité avec la politique de transfert actuelle de la Suisse, les conditions-cadres du trafic marchandises devraient être organisées de manière que les performances des prestations de trafic marchandises soient augmentées ou assurées à haut niveau à long terme. Pour atteindre l'objectif de transfert, on continuera à privilégier les instruments conformes à l'économie de marché par rapport aux mesures coercitives telles que les interdictions de circuler etc., ce qui exigera un haut niveau de coordination de la politique des transports avec les autres pays concernés par le trafic marchandises (transalpin) ainsi qu'avec l'Europe.

Pour que le processus de transfert se poursuive avec succès, des mesures routières et ferroviaires seront également nécessaires à l'avenir:

Conditions-cadres routières

La RPLP et les prescriptions d'accès au marché en trafic routier de marchandises sont les conditions-cadres fondamentales de ce trafic en Suisse dans le cadre de l'accord entre la Communauté européenne et la Confédération suisse sur le transport de marchandises et de voyageurs par rail et par route. Il n'est pas nécessaire de les modifier.

La loi sur le transfert du trafic marchandises créera toutefois la base juridique nationale en vue de l'introduction de mesures propres à corriger la différence de prix entre route et rail pour le trafic marchandises transalpin. Il s'agit de mesures telles que la taxe sur le transit alpin et la bourse du transit alpin. Elles prendront en compte la sensibilité particulière de la zone alpine par rapport au trafic routier de marchandises lourd, les coûts externes extraordinaires qu'elle entraîne ainsi que la nécessité d'une plus grande sécurité. Mais la création de bases juridiques ne constitue pas encore une décision sur leur introduction définitive. L'introduction concrète dépendra des vérifications et des résultats d'une politique

des transports coordonnée dans la zone alpine et de l'intégration de telles mesures dans la politique des transports européenne.

Conditions-cadres ferroviaires

Sur le plan ferroviaire, l'augmentation de la productivité et de la qualité du trafic ferroviaire est toujours le but principal de la politique de transfert. Il s'agit de mettre à disposition des capacités de transport comparables en volume, en qualité et en prix avec celles de la route et de permettre un transfert sur le rail sans pertes de qualité ni coûts plus élevés.

Dans un premier temps, le processus de libéralisation et de mise en place de la concurrence sur le marché du trafic marchandises ferroviaire doit continuer à progresser. De nouvelles capacités d'infrastructure doivent être à disposition sur les axes de transit. Les mesures d'encouragement financier du trafic combiné doivent se poursuivre et être adaptées aux hausses de productivité.

Eventail des mesures

Le tableau suivant donne une vue d'ensemble des diverses mesures de transfert routières et ferroviaires:

Mesures	Description et Valeur	Méthodes de mise en œuvre possibles
routières		
conditions de travail dans le trafic routier	garantie de conditions de concurrence équitables	poursuite
intensification des contrôles du trafic lourd	garantie du respect des prescriptions de circulation routières pertinentes	poursuite intensifiée, procédures coordonnées des cantons
taxe sur le transit alpin	contribution spéciale du trafic routier de marchandises pour le passage des Alpes	création des bases juridiques compte tenu des prescriptions de l'accord sur les transports terrestres, pas de mise en œuvre
ajustement de la RPLP	relèvement progressif de la redevance générale proportionnelle aux prestations d'utilisation de la route pour le trafic lourd	mise en œuvre possible à condition d'adapter les accords passés avec l'UE
bourse du transit alpin: vente aux enchères de droits de passage	vente aux enchères et commerce des droits de passage nécessaires pour le passage des Alpes par le trafic routier de marchandises	introduction à long terme dans le cadre d'une politique des transports coordonnée dans l'arc Alpin à condition d'adapter les accords passés avec l'UE
mesures de politique environnementale	incitations à l'emploi de véhicules à faibles immissions dans le trafic marchandises transalpin, incitations au renouvellement du parc de véhicules	mise en œuvre en accord avec les conditions-cadres internationales
ferroviaires		
indemnités en trafic transalpin	amélioration de la compétitivité et du potentiel commercial du trafic marchandises ferroviaire	poursuite compte tenu des hausses de productivité et concentration sur les trafics induits ; le cas échéant, réduction jusqu'à l'exploitation intégrale de la NLFA
aménagement de l'offre de la chaussée roulante	augmentation des capacités en places de chargement de la chaussée roulante ; mise au concours d'une offre substantielle	poursuite accélérée pour accompagner la bourse du transit alpin
mise à disposition de capacités de terminaux suffisantes en Suisse et à l'étranger	encouragement financier des investissements dans les installations de terminaux en Suisse et à l'étranger	poursuite
mesures qualitatives, encouragement international du trafic marchandises ferroviaire	amélioration de la qualité en trafic marchandises ferroviaire national et international	poursuite

Par ailleurs, les principaux instruments du transfert sont la modernisation de l'infrastructure ferroviaire et la poursuite de la libéralisation du trafic ferroviaire de marchandises. Pour celle-ci, la reprise des paquets ferroviaires et des directives de l'UE sont des éléments importants.

Les mesures de cet éventail et leur pertinence pour le processus de transfert sont décrites une par une ci-après.

4.2.3.1.1 Conditions de travail dans le trafic routier et intensification des contrôles du trafic lourd

Pour garantir des conditions de concurrence équitables, il faut que les conditions de travail et les prescriptions de circulation routière en vigueur soient respectées. Les mesures nécessaires d'intensification des contrôles sont mises en œuvre depuis 2001 au moyen de conventions entre la Confédération et les cantons. Se fondant sur ces conventions, les polices cantonales ont renforcé les contrôles du respect des prescriptions sur le poids des véhicules, leurs dimensions, l'état technique des véhicules, les temps de travail et de repos des chauffeurs, le transport de marchandises dangereuses, les permis, la vitesse ainsi que sur la consommation d'alcool, de médicaments et d'autres substances.

Parallèlement aux contrôles, la question d'un ajustement du niveau des amendes se pose. Le but doit être d'augmenter non seulement l'intensité des contrôles mais aussi les amendes prévues à un niveau suffisant pour que les infractions n'en « valent la peine » en aucune circonstance.

4.2.3.1.2 Taxe sur le transit alpin

Le message sur l'accord sur les transports terrestres et sur la loi sur le transfert du trafic annonçait déjà que dans le cadre de la loi d'exécution de l'article 84 de la Constitution fédérale, une base juridique pour une taxe sur le transit alpin serait créée.

La taxe sur le transit alpin est une contribution des véhicules du trafic lourd routier de marchandises à travers les Alpes. Chaque véhicule marchandises lourd immatriculé en Suisse ou à l'étranger qui passe l'un des quatre passages transalpins mentionnés dans l'article 2 de la loi fédérale sur le transit routier dans la région alpine du 17 juin 1994³³ (St-Gothard, San Bernardino, Grand St. Bernhard et Simplon), doit s'acquitter de la taxe. Tous les types de trafic (trafic de transit, d'import, d'export et intérieur) et toutes les catégories d'émission des véhicules sont traités de manière non discriminatoire lors de la perception de la taxe.

³³ RS 725.14

La taxe sert, du point de vue de la politique environnementale, à l'internalisation des coûts externes qui sont liés au trafic routier de marchandises sur les axes de transit transalpin, l'imputation étant conforme au principe de causalité.

Rapport avec la RPLP et mesures de gestion des capacités

Le système de redevances de la RPLP a été conçu de manière que, à un stade ultérieur, une taxe sur le transit alpin puisse être intégrée ou ajoutée, pour que le trafic puisse être régi dans la zone alpine sensible des point de vue écologique et de politique de la santé. Une différenciation de la taxe selon des critères d'itinéraire, d'heure de la journée et de bouchon n'est pas prévue. Mais elle pourrait aussi contenir des différenciations en liaison avec les exigences de la gestion sécuritaire des capacités et les mesures de régulation du trafic, lesquelles permettraient une régulation fine par itinéraire, heure de la journée et volume du trafic.

Rapport avec l'accord sur les transports terrestres

Conformément à l'accord sur les transports terrestres la Suisse a la possibilité, pour l'utilisation des infrastructures spéciales en zone alpine, de percevoir une taxe sur le transit alpin. Toutefois, les taux maximaux fixés dans l'accord sur les transports terrestres pour un trajet transalpin de référence ne devraient pas être dépassés (article 40 de l'accord sur les transports terrestres). Par la même occasion, il faudrait réduire la RPLP en proportion. De même, s'il s'agit de prendre les mesures de protection unilatérales (article 46) il est possible d'introduire la taxe sur le transit alpin ou d'augmenter les redevances du transit alpin en Suisse. En tout cas, cette mesure doit être conforme aux dispositions internationales.

4.2.3.1.3 Ajustement de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations

Outre l'introduction d'une taxe spéciale sur le transit alpin, on pourrait également prendre une mesure routière, à savoir relever le niveau de la RPLP au-delà du taux prévu dès 2008, au titre d'une redevance d'utilisation de la route sur tout le territoire national. Un tel ajustement du niveau de la taxe aurait toujours une influence immédiate sur le développement du trafic routier de marchandises transalpin.

On pourrait éventuellement induire un ajustement du niveau de la RPLP, le cas échéant en liaison avec une restructuration des catégories de redevances, d'une modification du développement général des coûts d'infrastructure et des coûts externes du trafic routier de marchandises, compte tenu de la croissance du trafic prévue, et le justifier. Une augmentation des frais de santé et des coûts de protection de la nature et du paysage résultant des diverses émissions du trafic lourd, ainsi que les frais d'accident causés par le trafic lourd pourraient justifier un ajustement du taux de redevance.

Rapport avec l'accord sur les transports terrestres

Les taux maxima sont fixés dans l'accord sur les transports terrestres pour un trajet transalpin de référence (article 40 de l'accord sur les transports terrestres). Une modification unilatérale des taux RPLP par la Suisse enfreindrait les conventions internationales, dans la mesure où les taux maxima seraient dépassés.

4.2.3.1.4 Vente aux enchères de droits de passage (bourse du transit alpin)

La vente aux enchères de droits de passage est un autre instrument de régulation du volume du trafic lourd transalpin, qui a été beaucoup discuté ces derniers temps. L'implémentation d'un tel instrument conforme à l'économie de marché donnerait lieu à un droit de passage pour chaque traversée des Alpes avec un véhicule marchandises lourd. Le nombre de droits pour une période déterminée devrait être limité. La bourse (« bourse du transit alpin ») constitue le forum institutionnel pour une adjudication efficace et une revente des droits de passage. L'objet de l'achat est un droit de passage par un itinéraire ou corridor déterminé. Un transporteur ou véhicule sans droit de passage devrait alors être refoulé.

Organisation d'une bourse:

- Plafonnement:

Les courses de camions à travers les Alpes autorisées seront limitées par la définition d'un nombre déterminé de droits de passage. Ce plafond sera abaissé en une fois ou en plusieurs au nombre maximal de courses transalpines autorisées voulu par les autorités politiques.

- Répartition

Le nombre de courses autorisées sera réparti sur les divers passages transalpins et périodes. Les critères tels que la sécurité et la santé de la population concernée pourront aussi servir d'échelle de mesure.

- Vente aux enchères

Les droits de passage seront mis aux enchères dans le cadre de la première adjudication de la Confédération ou d'un organisme nommé par la Confédération. Le nombre fixé de droits de passage de même type sera mis aux enchères et adjugé au plus offrant à une date déterminée ou pendant une période d'enchère déterminée.

L'accès à la vente aux enchères est en principe ouvert à tous. Tous les participants doivent s'être inscrits à l'avance et avoir indiqué une adresse de paiement nationale ou internationale valable.

- **Marché secondaire**

Le commerce des droits de passage acquis aux enchères devrait être possible en principe. Le marché secondaire peut avoir lieu sur un forum d'enchères basé sur Internet, à la bourse proprement dite, ou directement entre les entreprises participantes.

- **Bourse du marché secondaire**

Suivant les circonstances, le Conseil fédéral nomme un organisme qui fonctionne comme forum d'enchères basé sur Internet, sur lequel les droits de passage peuvent être proposés et acquis en marché secondaire. La participation est ouverte à toutes les personnes intéressées. Elle est également subordonnée à une inscription préalable et à l'indication de l'adresse de paiement, afin de pouvoir effectuer la comptabilité et le paiement par voie électronique.

L'organisation de la bourse doit assurer l'adjudication non discriminatoire et empêcher tout abus de position dominante.

Rapport avec la RPLP et mesures de gestion des capacités

L'acquisition de droits de passage pour les passages transalpins est indépendante du paiement de la RPLP. Le prix du droit de passage vient donc s'ajouter à la RPLP. Le droit de passage acquis à la bourse du transit alpin ne garantit pas que le corridor choisi pourra être parcouru à un moment précis sans attente. Le temps d'attente dépend toujours des conditions-cadres de la gestion des capacités et du volume du trafic. Il sera toujours nécessaire de prendre des mesures spéciales d'augmentation de la sécurité pour la régulation fine du trafic. Le droit de passage acquis pourrait toutefois être combiné avec l'acquisition des droits qui garantissent l'utilisation d'un corridor à un moment précis sans attente. Avec l'introduction des droits de passage, le Conseil fédéral devra donc examiner l'introduction, à titre complémentaire, d'un système de réservation (au niveau de l'ordonnance).

Faisabilité

La faisabilité technique d'une bourse du transit alpin a fait l'objet de diverses études ou projets³⁴ en plusieurs variantes. La mise en œuvre de diverses versions de l'architecture esquissée plus haut pour une bourse du transit alpin est théoriquement possible. Naturellement, l'introduction effective en Suisse devrait être préparée sur plusieurs plans. Des vérifications sont actuellement en cours à ce sujet.

³⁴ Ecoplan/Rapp Trans, Alpentransitbörse. Abschätzung der Machbarkeit verschiedener Modelle einer Alpentransitbörse für den Schwerverkehr. Berne/Bâle 2004.

Rapport avec l'accord sur les transports terrestres et le droit international

L'accord sur les transports terrestres ne prévoit pas de bourse du transit alpin. Sans coordination avec l'UE, son introduction serait considérée comme une infraction à l'accord sur les transports terrestre vu l'interdiction de contingentement imposée par cet accord (article 8, alinéa 6 ; contradiction avec l'interdiction de mesures quantitatives unilatérales). De plus, les taux maxima pour un trajet transalpin de référence sont fixés dans l'accord sur les transports terrestres. Dans la mesure où les prix des droits de passage dépassent ces taux maximaux, ils sont en contradiction avec l'accord sur les transports terrestres. L'introduction et l'organisation de la bourse du transit alpin doivent en tout cas se faire en conformité avec les dispositions internationales et en coordination avec les autres pays alpins.

4.2.3.1.5 Concurrence et indemnités en trafic transalpin

Trafic combiné

Avec l'entrée en vigueur de l'accord sur les transports terrestres et de la loi sur le transfert du trafic, les contributions pour l'encouragement du trafic combiné ont été réorganisées de fond en comble : on a abaissé les prix du sillon pour le trafic combiné et versé des indemnités d'exploitation au moyen de commandes aux opérateurs du trafic combiné. La procédure d'indemnité a été optimisée et adaptée aux nouvelles circonstances. Entre-temps, tous les opérateurs qui exploitent des trains du trafic combiné entre les mêmes zones économiques, sont soumis aux mêmes taux d'indemnité maxima, lesquels seront réduits progressivement par la suite, compte tenu des hausses de productivité réalisables. De cette manière, une concurrence sans distorsion sera assurée entre opérateurs du trafic combiné et entreprises de transport ferroviaire qui fournissent leurs prestations sur mandat des opérateurs.

Le soutien du marché du trafic combiné est l'élément principal du processus de transfert. Il sera encore nécessaire après l'entrée en vigueur de la loi sur le transfert du trafic marchandises. L'intensité de cette mesure dépend de l'objectif visé. La poursuite des indemnités d'exploitation reste dans tous les cas l'une des mesures de transfert ferroviaires centrales qui seront poursuivies avec cette loi. Pour l'organisation future, une diminution progressive de l'encouragement devra être possible. Outre la marge de manœuvre financière, l'ampleur de cette diminution dépend notamment de l'introduction d'autres mesures qui, en contrepartie de la promotion du rail, renchériront la route.

Trafic marchandises ferroviaire conventionnel, trafic par wagons complets

En principe, le trafic par wagons complets transalpin atteste une rentabilité supérieure à celle du trafic combiné. Les marchandises (surtout les marchandises volumineuses) sont

transportées par des trains de marchandises conventionnels, qui se trouvent en concurrence moins immédiate avec les transports routiers que les marchandises transportées en mode combiné. Le recul de la proportion de ces transports sur le volume global du trafic transalpin s'explique surtout par l'évolution générale de l'économie et par la conjoncture. La production de matières premières, dont les marchandises sont traditionnellement transportées en trafic par wagons complets, joue un rôle de plus en plus faible: les biens d'investissement et de consommation de haute valeur passent au contraire au premier plan. Ces groupes de marchandises sont transportés le plus souvent en trafic combiné.

Dans une moindre mesure, l'augmentation de la limite de poids générale sur la route a contribué à la chute des produits du trafic par wagons complets. Cette chute a été atténuée par la diminution du prix du sillon pour le trafic par wagons complets. C'est pourquoi, dans le cadre de l'encouragement du trafic marchandises ferroviaire, il faut répondre à la question du soutien financier du trafic transalpin par wagons complets.

4.2.3.1.6 Aménagement de l'offre de la chaussée roulante

La commande des offres de la chaussée roulante (trafic combiné accompagné) a été mise en œuvre dans le cadre de la politique de transfert actuelle à titre de mesure complémentaire. Les mesures de transfert étaient alors concentrées sur un renforcement du marché du trafic combiné non accompagné.

Dans le cadre de la future politique de transfert, il faut décider si la chaussée roulante continuera d'endosser le rôle d'une offre complémentaire ou s'il faut augmenter ses capacités en vue de l'introduction d'une bourse du transit alpin. L'aménagement substantiel de l'offre de la chaussée roulante (p.ex. avec une offre de places de chargement pour environ 350'000 véhicules du trafic lourd) permet d'accélérer le processus de transfert. Pour les expéditeurs et entreprises de logistique, cela n'exigerait pas de transformations logistiques profondes. Avec le système de la chaussée roulante, les camions complets ou des trains semi-remorque sont transportés par le rail avec leur chauffeur (en voiture d'accompagnement). L'avantage de la chaussée roulante tient à ce que le transporteur routier n'est tenu de satisfaire aucune exigence ou condition spéciale ni d'engager des investissements. Depuis les aménagements de l'axe du Loetschberg et les nouveaux développements du matériel roulant utilisé pour la chaussée roulante, il est désormais possible de transporter des véhicules utilitaires lourds d'une hauteur aux angles de 4 mètres, ce qui rend une très importante proportion du parc européen de véhicules du trafic routier de marchandises compatible avec la chaussée roulante.

Dans le cadre de la fixation des futurs objectifs des mesures de transfert, il y a lieu de reconsidérer l'importance de la chaussée roulante. L'accélération du transfert par une forte

augmentation de l'offre de places de chargement est contrebalancée par une trop faible durabilité. Il faut décider dans quelle mesure la Confédération doit façonner l'offre de la chaussée roulante (en fixant des emplacements de terminaux, des relations et des horaires ainsi qu'en lançant un appel d'offres) ou laisser les opérateurs de la chaussée roulante configurer cette offre dans le cadre de leurs décisions d'entreprise. Dans ce contexte, il est important de savoir dans quelle mesure la chaussée roulante peut être utilisée comme instrument d'accompagnement lors de l'introduction de mesures routières supplémentaires visant à transférer le trafic (bourse du transit alpin).

4.2.3.1.7 Mise à disposition de capacités de terminaux suffisantes en Suisse et à l'étranger

Le renforcement du trafic combiné doit rester au premier plan. Pour qu'il puisse poursuivre son expansion, il faut disposer d'installations de transbordement suffisantes et d'une qualité intéressante. Le long des axes de transit transalpins et dans les régions étrangères de provenance et de destination, notamment dans le nord de l'Italie, vu la forte croissance du marché du trafic combiné, il existe toujours des insuffisances de capacités. Il faut les éliminer pour que le processus de transfert se poursuive et réussisse. L'encouragement de la Confédération à la construction de terminaux en Suisse et non loin de ses frontières doit donc se poursuivre.

4.2.3.1.8 Mesures qualitatives

Les améliorations de la qualité de l'infrastructure et de l'exploitation ferroviaire sont une condition centrale des hausses de productivité. Ces étapes sont décisives pour le renforcement de la position du trafic marchandises ferroviaire dans la concurrence par rapport à la route. Surtout dans le trafic marchandises ferroviaire transfrontalier, la qualité des services, à savoir la ponctualité et le temps de transport, est encore trop faible. Dans le cadre de la politique de transfert, il s'agit de viser une nette amélioration de la qualité du trafic marchandises national et international à travers la Suisse.

Une concurrence intense entre les entreprises du trafic marchandises ferroviaires le long des axes du trafic marchandises est fondamentale pour l'amélioration de la qualité. Pour pouvoir cultiver et étendre les relations avec la clientèle, les entreprises doivent offrir des produits de qualité suffisante. Dans le cadre de la collaboration et de la constitution d'alliances internationales ainsi qu'avec les nouveaux modèles commerciaux des divers chemins de fer, des progrès qualitatifs ont déjà été faits par le passé, surtout au niveau de la ponctualité. D'autres améliorations sont prévisibles grâce à de nouveaux modèles commerciaux. Tous les efforts en vue de l'amélioration de la qualité, que ce soit au niveau de l'Etat (conditions-cadres) ou de l'entreprise (nouveaux régimes d'exploitation) doivent se poursuivre et s'intensifier.

4.2.3.1.9 Mesures de politique environnementale pour la réduction du niveau d'immissions

La non-réalisation de l'objectif des courses de la loi sur le transfert de marchandises signifie que l'environnement est délesté moins rapidement le long des axes de transit en Suisse. Dans ce cas, il serait concevable de prendre des mesures environnementales spécifiques qui entraîneraient, parallèlement à la réduction du nombre des courses, la réduction des émissions dans les domaines de la pollution atmosphérique, du bruit et du climat. En théorie, de telles mesures consisteraient en des revêtements routiers peu sonores et en des restrictions de la vitesse maximale des poids lourds. De plus, on pourrait prendre en considération des différenciations supplémentaires des mesures fiscales sur la route.

4.2.3.2 Train de mesures de transfert proposé, variante 1 : réalisation du mandat de transfert

Le train de mesures proposé dans la première variante est établi dans le but, prioritaire, de réaliser le mandat de transfert, qui est d'atteindre 650'000 courses transalpines. Les besoins de la politique de transfert l'emportent sur les intérêts de la politique budgétaire, de sorte que celle-ci n'impose pas de restrictions importantes en ce qui concerne l'élaboration des mesures de soutien financières et que les fonds nécessaires soient mis à disposition.

La future politique de transfert proposée dans cette variante prévoit de poursuivre à court et à moyen terme les mesures d'accompagnement actuelles. Leur effet sur le processus de transfert est important et incontesté.

Par ailleurs, le train de mesures comprend une intensification des mesures de promotion dans le domaine du trafic combiné non accompagné en corrélation avec les extensions et améliorations de capacité ferroviaire liées à la mise en exploitation du tunnel de base du Loetschberg. À long terme, il faudra intensifier l'exploitation des potentiels d'une politique des transports coordonnée dans la zone alpine. La loi sur le transfert du trafic marchandises créera donc les bases juridiques de l'introduction d'une taxe sur le transit alpin, telle qu'elle est prévue dans l'accord sur les transports terrestres. Il n'est toutefois pas prévu de l'introduire pour le moment. De plus, la possibilité d'introduction de droits de passage pour la traversée des Alpes et leur vente aux enchères dans le cadre d'une bourse du transit alpin seront ancrées dans la loi. La bourse du transit alpin ne doit être introduite qu'en coordination avec les pays alpins et en accord avec l'UE. L'extension de l'offre de la chaussée roulante (CR), en utilisant les capacités ferroviaires accrues grâce à la NLFA, pourrait servir à accompagner ces mesures routières. En tout cas, une augmentation de la RPLP sur tout le territoire national est également concevable, compte tenu du développement des coûts externes du trafic lourd.

Le train de mesures prévu par la première variante de la loi sur le transfert du trafic marchandises se présente comme suit:

Variante 1 du projet législatif concernant le trafic marchandises	
mesures routières	À court terme
	<ul style="list-style-type: none"> • renforcement de l'exécution des prescriptions déterminantes pour la sécurité (p.ex. prescriptions du droit du travail) • intensification des contrôles du trafic routier, procédure coordonnée des cantons • base juridique de la taxe sur le transit alpin (pas d'introduction) • base juridique pour prendre la mesure de protection
	À long terme
	<ul style="list-style-type: none"> • adjudication de droits de passage (bourse du transit alpin) dans le cadre d'une politique des transports coordonnée dans l'arc Alpin. <p>relèvement possible de la RPLP dans le cadre d'une politique des transports coordonnée dans l'arc Alpin.</p>
mesures ferroviaires	À court terme
	<ul style="list-style-type: none"> • poursuite et concentration des encouragements financiers du trafic combiné • garantie de capacités de terminaux suffisantes en Suisse et à l'étranger • mesures qualitatives
	À long terme
	<ul style="list-style-type: none"> • aménagement substantiel des capacités de la chaussée roulante afin d'accompagner la bourse du transit alpin

Les principaux accents et orientations des mesures particulières de cette variante sont présentées et motivées brièvement ci-après.

4.2.3.2.1 Renforcement des conditions de travail et intensification des contrôles du trafic lourd

Les conditions de travail pour le trafic routier de marchandises doivent encore être renforcées: dans le domaine des conditions de travail, la Suisse a l'intention de reprendre la « Directive 2003/59/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2003 relative à la qualification initiale et à la formation continue des conducteurs de certains véhicules routiers affectés aux transports de marchandises ou de voyageurs, modifiant le règlement (CEE) n° 3820/85 du Conseil ainsi que la directive 91/439/CEE du Conseil et abrogeant la directive 76/914/CEE du Conseil». La mesure centrale est que, à partir de 2009, tous les chauffeurs de camions devront, sur une période de cinq ans, suivre 35 heures de perfectionnement (une journée par an). De plus, la formation des personnes qui n'ont pas suivi d'apprentissage de chauffeur de camion sera intensifiée. Les dispositions juridiques ad hoc feront l'objet de textes séparés en dehors du projet concernant le trafic marchandises.

Les contrôles intensifs sont une tâche permanente propre à augmenter la sécurité sur les routes de transit transalpines. Les phases d'introduction et de mise en œuvre de l'intensification des contrôles du trafic lourd seront terminées lorsque le réseau des centres de contrôle sera complété dans tout le pays. La mise en exploitation des centres de contrôle du trafic lourd permettra d'intensifier encore les contrôles et d'introduire ou d'appliquer plus strictement d'autres sanctions (p.ex. décharger, transborder, faire demi-tour, etc.).

Parallèlement, il faut viser une augmentation coordonnée du niveau des sanctions. Associés, les deux facteurs « montant des amendes » et « probabilité de contrôle » plus élevés devraient développer un effet dissuasif. De cette manière, les coûts du trafic lourd augmenteront indirectement, de manière à assurer d'une certaine manière davantage de respect des prescriptions en vigueur qui devrait en fait aller de soi. Cela engendrera des coûts et assurera en contrepartie une concurrence à « armes égales » entre la route et le rail.

La coordination intercantonale des sanctions en cas d'infractions contre les dispositions en vigueur devrait s'améliorer. Toutefois, il existe encore des réserves par rapport à une coordination centralisée, qui permettrait des sanctions plus sévères: en dehors des amendes d'ordre, la poursuite pénale dépend du droit cantonal de procédure pénale.

4.2.3.2.2 Taxe sur le transit alpin et augmentation temporaire de la taxe globale sur le transit

Selon l'accord sur les transports terrestres, il est possible de percevoir des taxes spéciales dépassant les taux maximaux prévus pour les courses transalpines des véhicules lourds du trafic marchandises. Au sens d'une clause protectrice, il est concevable de prélever une taxe sur le transit alpin ainsi que d'augmenter temporairement la taxe globale sur le transit (donc des taxes pour une course de transit à travers les Alpes, composée de la RPLP et d'une éventuelle taxe sur le transit alpin).

Taxe sur le transit alpin

Cette variante de la loi sur le transfert du trafic marchandises a pour but de créer la base juridique d'une « taxe sur le transit alpin », et cela dans le respect des réglementations de l'accord sur les transports terrestres. L'option de la taxe sur le transit alpin était contenue dans le message sur cet accord. Il n'est pas prévu de l'introduire pour l'instant.

Une taxe sur le transit alpin n'excédant pas 15% de la taxe totale prévue dans l'accord sur les transports terrestres est percevable pour l'utilisation d'infrastructures spéciales (article 40, alinéa 5, accord sur les transports terrestres). Cela signifie que 15% du tarif de référence pour une course transalpine fixé dans l'accord sur les transports terrestres peuvent être perçus comme taxe spéciale sur le transit alpin, échue au moment du franchissement de

l'un des passages alpins. Pour un tarif de référence de 325 francs (moyenne pondérée) valable à partir de 2008, cela autoriserait une taxe de 48,75 francs, alors que la RPLP perçue sur tout le territoire national pour le trajet de référence n'atteindrait plus que 276,25 francs en moyenne pondérée. Le tarif maximal par tonne-kilomètre ne pourrait donc plus dépasser 2,30 centimes. Il en résulterait une réduction de la RPLP générale par rapport aux taux escomptés de la taxe (en moyenne pondérée de 0,13 ct. par tkm par rapport aux taux de 2005 et de 0,40 ct. par tkm par rapport aux taux attendus à partir de 2008 conformément à l'accord sur les transports terrestres).

Augmentation temporaire de la taxe globale sur le transit

En même temps l'accord sur les transports terrestres permet une augmentation temporaire de la redevance globale qu'il prévoit dans le cadre de mesures correctives et de protection unilatérales. Cette redevance globale est composée de la RPLP et le cas échéant, d'une taxe sur le transit alpin perçue en sus. Ces mesures de protection peuvent être engagées lors de perturbations graves de la circulation régulée du trafic transalpin marchandises et après délibération au sein du Comité mixte Suisse – UE. Il faut restreindre leur application ainsi que la durée de leur application à la mesure strictement nécessaire pour remédier aux difficultés (art. 46, accord sur les transports terrestres).

Le montant de la taxe pour une course transalpine pourrait alors être augmenté au plus de 12,5 % du taux maximal pondéré. Cette augmentation serait perçue auprès des transporteurs au titre de la taxe supplémentaire sur le transit alpin et serait limitée à une durée de six mois, avec une option de prolongation unique. Au bout de douze mois, elle pourrait être perçue à nouveau, à condition que l'augmentation précédente n'ait pas duré plus de six mois. La mesure est applicable au plus deux fois en cinq ans. Si les deux parties contractantes sont d'accord, une prolongation est possible. Pour prendre cette mesure de protection unilatéralement, il faut que le taux d'utilisation minimal soit inférieur à 66 % des capacités ferroviaires à disposition durant dix semaines consécutives. Le Comité mixte doit en avoir délibéré au préalable, et le taux d'utilisation insuffisant doit faire l'objet d'une étude de l'observatoire mis en place par le Comité mixte Suisse – UE. Les travaux de cet observatoire commenceront au début de 2006.

Les recettes supplémentaires dues à l'augmentation temporaire de la taxe globale sur le transit seraient versées intégralement au trafic ferroviaire et au trafic combiné, dans le but d'augmenter leur compétitivité par rapport au trafic routier de marchandises.

Pour ces types de taxe spéciale sur le transit alpin, la loi sur le transfert du trafic marchandises créera la base juridique suisse, puisque l'accord sur les transports terrestres ne remplace pas une base juridique nationale. Mais l'introduction d'une telle taxe n'est pas prévue pour le moment, cela pour les raisons suivantes:

La taxe sur le transit alpin, avec les caractéristiques que lui impose l'accord sur les transports terrestres, ne peut obtenir aucun effet supplémentaire sur le transfert. Les taux maxima autorisés pour le passage des Alpes conformément au trajet de référence restent les mêmes, que les taux de redevances pour le passage des Alpes et le trafic marchandises en plaine soient différents ou les mêmes pour la RPLP transalpine et non transalpine.

Les réglementations en vigueur de l'accord sur les transports terrestres limitent donc nettement le potentiel de transfert d'une taxe sur le transit alpin. Les taux maxima fixés dans l'accord sont des valeurs absolues et limitatives: à part l'impôt sur les véhicules à moteur et les huiles minérales et la RPLP, aucune autre taxe n'est autorisée (article 38 alinéa 2 de l'accord sur les transports terrestres). La perception d'une taxe sur le transit alpin (suffisamment élevée) faisant office d'instrument principal du processus de transfert pour atteindre l'objectif « nombre de courses » n'est donc pas compatible avec l'accord sur les transports terrestres.

Introduire la taxe sur le transit alpin à 15% de la redevance globale obligerait par ailleurs à abaisser le taux de la RPLP perçue sur tout le territoire national. Le développement pronostiqué du trafic routier de marchandises et de ses émissions ne permet pas de s'attendre à une baisse des coûts externes du trafic routier de marchandises, valeur de référence de la RPLP. De même, il existe des réserves contre une éventuelle baisse de la RPLP du point de vue de politique financière. Les deux tiers des recettes RPLP alimentent le fonds FTP pour le financement des grands projets ferroviaires. Une réduction de la RPLP entraînerait de considérables manques à gagner pour le fonds.

4.2.3.2.3 Ajustement de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP)

La première variante du projet législatif sur le transfert du trafic marchandises ne prévoit pas d'ajustement des taux de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations. Mais un futur relèvement des taux n'est pas exclu.

Les conditions-cadres internationales applicables à un ajustement des taux de la RPLP sont fixées dans l'accord sur les transports terrestres. Conformément à l'article 42 alinéas 1 et 2 de cet accord, à partir du 1^{er} janvier 2007, les redevances perçues pour le trafic lourd seront vérifiées tous les deux ans. Le Comité mixte Suisse - UE peut, sur demande, prendre une décision d'ajustement d'un commun accord. Lors de cette vérification, on se basera sur le montant et la structure des taxes des deux parties contractantes, notamment sur des trajets transalpins comparables, sur la répartition du trafic entre les lignes et sur le développement de la répartition modale et de l'infrastructure ferroviaire. A moyen terme, la procédure d'imputation des coûts d'infrastructure dans l'UE et les résultats d'une politique des transports coordonnée dans la zone alpine revêtiront une importance décisive sous ce

rapport. Les modifications de l'imputation des coûts d'infrastructure et le développement présumé des coûts externes du trafic routier de marchandises pourraient rendre nécessaire un ajustement des taux.

Les adaptations des taux de redevance de la RPLP exigeraient, au niveau national, des modifications de la loi fédérale du 19 décembre 1997 concernant la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations³⁵. Le projet de loi sur le transfert du trafic marchandises ne contient pas de base légale justifiant de telles adaptations.

4.2.3.2.4 Vente aux enchères de droits de passage (bourse du transit alpin)

La première variante de la future stratégie de transfert, comprise dans la loi sur le transfert du trafic marchandises, créera la base juridique de la vente aux enchères de droits de passage sous forme d'une « bourse du transit alpin ». La mesure constituée par la bourse du transit alpin est mentionnée dans les conclusions de la rencontre des ministres des transports des pays alpins du 11.05.2004 à Regensburg. Qualifiée de « mesure à étudier », elle est traitée dans les travaux du « Suivi de Zurich ».

La vente aux enchères institutionnalisée de droits de passage convient particulièrement à la conjonction des objectifs du transfert du trafic et de la sécurité du trafic routier en une seule mesure. Dans l'optique de l'objectif "nombre de courses" de la loi sur le transfert du trafic marchandises, la fixation et la vente aux enchères de droits de passage sont très ciblées. Conformément à l'objectif de la protection des Alpes, on pourrait établir (progressivement) un plafonnement au niveau de 650'000 courses, à condition que les conventions internationales laissent la liberté d'organisation nécessaire. En même temps, une bourse du transit alpin serait facile à « coupler » avec les mesures de gestion du trafic pour l'amélioration de la sécurité.

A long terme, la bourse du transit alpin peut remplacer la promotion financière du trafic marchandises par rail, car elle permet d'établir la vérité des coûts dans une large mesure pour le trafic transalpin et donc de rectifier le rapport relatif des prix entre le rail et la route. Il pourrait être nécessaire de mener les deux mesures en parallèle pour une période transitoire, afin de ne pas restreindre l'aménagement des capacités de transport.

Conditions-cadres internationales

L'instrument de la vente aux enchères des droits de passage dans le cadre de la politique de transfert ne peut pas être mis en œuvre à court terme. L'accord sur les transports terrestres s'oppose à une mise en œuvre de cet instrument sans mesures d'appoint et sans coordination dans le cadre de la politique des transports commune avec l'UE.

³⁵ Loi relative à une redevance sur le trafic des poids lourds, LRPL, **RS 641.81**.

La vente aux enchères des droits de passage est incompatible avec les réglementations de l'accord sur les transports terrestres sur les points suivants:

- L'accord sur les transports terrestres interdit, à son article 8 alinéa 6, tout contingentement du trafic routier de marchandises, qui est libéralisé sur le plan transfrontalier compte tenu des courses à vide. Le plafonnement des courses transalpines du trafic routier de marchandises représente un contingentement au sens formel.
- Les réglementations tarifaires de l'accord sur les transports terrestres s'opposent également à une introduction et à une vente aux enchères des droits de passage. Les taux maxima fixés dans l'accord sont actuellement des valeurs absolues: à part l'impôt sur les huiles minérales et celui sur les véhicules à moteur, la RPLP est la seule taxe autorisée (article 38 alinéa 2 de l'accord sur les transports terrestres). Les droits de passage mis aux enchères ne devraient pas, par analogie avec la taxe sur le transit alpin, entraîner une proportion plus élevée des taxes globales pour le transit par la Suisse.

Toutefois, dans l'orientation à long terme de la politique de transfert, le Conseil fédéral agit dans le but d'introduire, dans le cadre d'une politique de transfert coordonné, une bourse du transit alpin concertée entre les pays de tout l'arc Alpin. La bourse du transit alpin est appropriée pour une régulation judicieuse des flux de trafic, à condition qu'elle soit appliquée à tout l'arc Alpin, de manière non discriminatoire et harmonisée. La fixation des courses sur chacun des axes nationaux doit alors être harmonisée. Elle exige aussi une coordination avec la Communauté européenne.

Le projet de loi charge le Conseil fédéral de coordonner sur le plan international l'introduction d'une bourse du transit alpin. En créant la base juridique ad hoc dans la loi sur le transfert du trafic marchandises, le projet investit aussi le Conseil fédéral des compétences adéquates pour conclure les accords internationaux nécessaires à l'introduction coordonnée de cette bourse. Il est donc hors de question qu'elle soit introduite de manière unilatérale ou non coordonnée.

L'introduction d'une bourse du transit alpin ne doit ni restreindre l'ensemble des capacités de transport transalpines ni limiter la liberté de choix du mode de transport, admise comme principe. Ces restrictions empêcheraient la répartition spatiale du travail. Dans cette variante, l'introduction d'une bourse du transit alpin doit donc être accompagnée d'une mise à disposition ou d'une garantie de capacités suffisantes en trafic combiné accompagné et non accompagné. L'utilisation des capacités des tunnels de base du Loetschberg et du St-Gothard et la mise à disposition d'une offre performante de la chaussée roulante, entraîneront surtout un déplacement des capacités de la route sur le rail. Il n'y a cependant

pas à craindre de transformations logistiques ni de pertes de prix, de qualité ou de temps de parcours. Les détails de ces mesures d'appoint seront décrits dans le cadre des mesures financières d'encouragement du trafic combiné et d'aménagement de l'offre de la chaussée roulante.

La suite du développement de la politique des transports dans l'UE et les démarches possibles en vue d'une introduction coordonnée de droits de passage dans tout l'arc Alpin doivent être harmonisées entre elles. Une telle harmonisation peut avoir lieu notamment au sein des organes du Comité mixte Suisse - UE et dans le cadre de comité de pilotage « sécurité des transports et mobilité dans la zone alpine » (« Suivi de Zurich »). A partir des acquis des accords bilatéraux entre la Suisse et l'UE, la réalisation du transfert du trafic continuera à s'accomplir en collaboration internationale. La question de l'introduction d'une bourse du transit alpin doit être étudiée en commun avec les pays alpins et l'UE. La compétence octroyée au Conseil fédéral de conclure des conventions internationales pour introduire cette bourse est ancrée dans le projet de loi sur le transfert du trafic marchandises donne plus de poids à cette tâche. Le Conseil fédéral peut décider d'introduire concrètement la bourse du transit alpin en Suisse une fois les conventions internationales ad hoc conclues.

Réglementations de détail

La procédure prévue pour la vente aux enchères sera fixée en détail par le Conseil fédéral ou les gouvernement participants. On pourrait esquisser la structure suivante: les enchères pour les droits de passage seront soit publiques et répétées soit secrètes et uniques. Pour réduire les tâches administratives, le mieux serait un système d'enchères secrètes, où l'enchérisseur doit indiquer confidentiellement, dans un délai fixé, quel montant il est prêt à payer pour un nombre déterminé de droits de passage. Les enchères les plus élevées bénéficieront des droits de passage, quoique l'on puisse concevoir que le prix soit le même pour tous et corresponde à l'enchère qui a finalement obtenu l'adjudication.

L'inconvénient d'une mise aux enchères de l'intégralité des droits de passage annuels en une seule procédure serait que les transports et les transporteurs ne soient pas planifiables pour une année entière. Pour pallier ce défaut, la vente aux enchères des droits de passage pourrait se faire une fois par trimestre, et être valable un an. Ainsi, la disponibilité des droits de passage serait assurée et, du même coup, l'objectif « nombre de courses » serait atteint.

Il n'est pas prévu de différencier ni de répartir les droits de passage en fonction des catégories de gaz d'échappement. Ce type de procédure imposerait des exigences accrues en ce qui concerne la réalisation et les contrôles et restreindrait la négociabilité des droits de passage, étant donné qu'il faudrait les continger en fonction des catégories d'émission. Par ailleurs, l'acceptation de la bourse du transit alpin serait nettement réduite.

Lors de leur élaboration, les droits de passage peuvent être couplés avec un droit de réservation dans un créneau horaire concret, de sorte que les capacités routières puissent être exploitées avec un minimum de temps d'attente. Pour les transporteurs et les chargeurs, cette solution est également liée à une nette plus-value.

Estimation du prix d'un droit de passage

La limitation du nombre des droits de passage et leur aliénation aura un effet de renchérissement suite à leur raréfaction. Après fixation de la quantité de droits de passage (équivalant à un objectif « nombre de courses » déterminé) le prix serait fixé par une procédure de mise aux enchères.

En limitant le nombre des droits de passage à 650'000, le prix moyen actuel, en liaison avec les mesures routières précitées (conditions de travail, intensification des contrôles du trafic routier), suivant les mesures d'appoint (capacité supplémentaire sur le rail) atteindrait 100 à 200 francs suisses par droit de passage. Des mesures d'appoint sous forme d'une offre ferroviaire intéressante réduisent le prix escompté en proposant une alternative de prix et de qualité intéressants.

Mesures de compensation pour le trafic intérieur

Des contingents spéciaux pour le trafic intérieur par rapport à d'autres trafics pourraient être considérés comme une discrimination des trafics internationaux.

Mais une égalité de traitement du trafic intérieur renchérirait de façon disproportionnée les coûts de transport ou réduirait la capacité, car le passage des Alpes renchérit davantage, proportionnellement, le coût d'une brève course intérieure par rapport à un long trajet.

Lors de l'introduction d'une taxe sur le transit alpin ou de la vente aux enchères de droits de passage, il faut donc prévoir une compensation directe des cantons concernés. Le Conseil fédéral sera chargé d'en régler les modalités concrètes.

Les cantons peuvent décider en toute autonomie de l'utilisation de la compensation. Le but est de diminuer les effets d'une modification des coûts de transport sur la structure économique (notamment les lieux de production) des régions concernées.

4.2.3.2.5 Concurrence et indemnités dans le trafic transalpin

Renforcement du trafic combiné à l'aide d'encouragements financiers

Les encouragements financiers en vue du renforcement et de l'accélération de la croissance du marché du trafic combiné se poursuivent. Une amélioration durable du rapport entre les prix de la route et du rail n'est toujours possible que si, en conservant et en intensifiant

même en partie les indemnités d'exploitation, on abaisse le prix du trafic marchandises ferroviaire. On pourra certes utiliser en partie les gains de productivité potentiels d'une amélioration de l'infrastructure ferroviaire pour une réduction progressive des indemnités. Mais il faudra qu'une partie des gains de productivité reste chez les acteurs du trafic marchandises ferroviaires, pour que les moyens financiers qui se libèrent de cette manière puissent être employés au transfert d'autres trafics. Parallèlement, les indemnités d'exploitation devront être affectées à l'acquisition de nouveaux trafics directement transférés de la route. Tant que le trafic routier de marchandises ne renchérit pas, il ne sera pas possible de supprimer complètement les indemnités sans que cela ait des effets considérables sur les trafics transférés. Dans tous les cas, il faut continuer de considérer l'encouragement du trafic combiné comme une solution transitoire dont il faut, à long terme, prévoir la suppression progressive. L'introduction de droits de passage dans le trafic routier permet toutefois de diminuer progressivement et plus tôt les mesures de promotion.

L'encouragement du trafic combiné sous forme de commandes auprès des opérateurs du trafic combiné se fait de manière non discriminatoire. Pour les relations entre certaines zones économiques, on applique des taux d'indemnité maxima unitaires. Les progrès de productivité entraînent avec le temps une baisse échelonnée du taux d'indemnité. Les nouveaux trafics ont régulièrement besoin d'une indemnité plus élevée que les trafics existants, puisqu'il n'était pas question jusqu'ici d'un transport par le rail, son prix étant désavantageux. Il y a donc lieu de fournir des incitations spéciales au trafic induit dans le cadre du développement des conditions de commande. Les indemnités pour la chaussée roulante se réduiront probablement en contrepartie dans une très large mesure grâce à de meilleures rotations de trains et aux optimisations de production qu'elles entraînent.

Estimation des indemnités versées pour le trafic combiné

Conformément aux modélisations, pour obtenir un effet maximal de transfert, les fonds engagés pour l'encouragement du trafic combiné devront augmenter progressivement jusqu'en 2017. Les fonds fédéraux pour les indemnités d'exploitation atteindront 250 à 300 millions de francs par an. Cette augmentation n'est pas due à une augmentation du taux d'indemnité pour chaque envoi transféré, mais au volume plusieurs fois supérieur de transports subventionnés. L'introduction de la bourse du transit alpin prévoit une baisse considérable de ces subventions.

En détail, cela signifie qu'avec un montant maximal de 300 millions de francs par année, dans le cadre du concept de transfert présenté ici, il sera possible d'effectuer entre 1'050'000 et 1'200'000 envois en trafic ferroviaire transalpin de marchandises, alors qu'en 2004, il a été possible de transporter 680'000 envois en trafic combiné avec des subventions se chiffrant à 203 millions de francs. En moyenne, d'ici à 2015, chaque envoi transféré sera

transporté avec moins d'indemnités qu'actuellement. La baisse du niveau des indemnités se fera par petites étapes. Les acteurs du trafic combiné devront compenser cette réduction par des augmentations de la productivité. Cela étant, il faut tenir compte du fait que les nouveaux envois transférés doivent en général être plus indemnisés que les transports intermodaux effectués sur la base des aides existantes. Une baisse allant au-delà du développement général de la productivité entraînerait le risque de retransférer ces transports vers la route.

Une nette réduction des indemnités aussi après 2017 ne serait possible qu'avec l'introduction d'une bourse du transit alpin, si l'on veut éviter un retransfert sur la route.

L'introduction de la bourse du transit alpin raréfiera les capacités du trafic routier de marchandises transalpin. Les transporteurs dépendront par conséquent de l'utilisation des capacités du rail. La différence de prix entre route et rail se déplacera nettement en faveur du trafic marchandises ferroviaire. Il faut utiliser ces améliorations pour éliminer progressivement les indemnités d'exploitation pour le trafic combiné, accompagné et non accompagné.

Trafic marchandises ferroviaire conventionnel, trafic par wagons complets

On ne prévoit toujours pas d'encourager le trafic transalpin par wagons complets. Le trafic marchandises ferroviaire conventionnel n'est pas en mesure, du point de vue logistique, d'augmenter considérablement ses capacités de transfert. Pour ce faire, il faut des chaînes de transport intermodales.

Aucune autre mesure n'est prévue pour soumettre le trafic transalpin par wagons complets à une pression particulière au niveau des revenus. Les conséquences du processus d'augmentation des limites de poids, terminé en 2008, ont été atténuées par les mesures de subventions au prix du sillon. L'augmentation de la RPLP et les hausses de productivité déjà réalisées permettent au trafic par wagons complets d'affirmer son importance dans les transports transalpins.

Il n'est donc pas prévu de poursuivre ou de réintroduire, à titre de mesure servant au transfert, les subventions pour le prix des sillons dans le trafic par wagons complets.

Prix du sillon dans le trafic ferroviaire de marchandises

Tout comme la disponibilité des capacités, les prix des sillons marchandises constituent une condition-cadre importante pour le trafic ferroviaire de marchandises. La discussion politique concernant l'adaptation des prix des sillons aux nouvelles conditions du marché intermodal doit avoir lieu dans le cadre du projet sur l'évolution des conditions-cadres du marché ferroviaire. Des modifications au niveau du prix des sillons marchandises se répercuteraient

directement sur le montant des subventions du trafic combiné. Les estimations présentées ci-dessus tablent sur le système actuel des prix du sillon. Mais même avec une réduction importante des prix du sillon marchandises, les indemnités versées pour le trafic combiné seraient indispensables, étant donné qu'à l'heure actuelle, pour une part considérable des trains, les indemnités versées au titre du trafic combiné sont plus élevées que les prix des sillons à payer. Les déficits des gestionnaires d'infrastructure dus à cette réduction des prix des sillons devraient en tous les cas être compensés.

4.2.3.2.6 Aménagement de l'offre de la chaussée roulante

L'offre de la chaussée roulante devra être aménagée en rapport avec l'introduction de la bourse du transit alpin et de manière à disposer de capacités suffisantes pour le nécessaire processus de transfert. À long terme, l'offre devra être aussi « vaste » et « bonne » pour pouvoir accompagner une bourse du transit alpin de manière adéquate. Entre l'utilisation de la chaussée roulante et l'utilisation exclusive de la route, il n'y a pas de différence logistique pour les transporteurs lors de la traversée des Alpes, du moment qu'il n'y a pas de désavantages sur le plan des prix, des capacités et de la qualité.

Il convient donc de viser une augmentation progressive de l'offre de la chaussée roulante au cours des prochaines années. Les effets de productivité dus à l'ouverture des tunnels de base de la NLFA devraient se faire sentir. Une liaison plus rapide et une offre cadencée dans une large mesure devraient être possibles. En même temps, de meilleures rotations de trains devraient permettre une offre à moindres coûts de production. Pour les années 2010 jusqu'à la mise en exploitation du tunnel de base du St-Gothard, il faut viser une augmentation progressive de l'offre jusqu'à atteindre une offre de 200'000 à 400'000 places de chargement. Afin d'accompagner la bourse du transit alpin, il faudrait aménager l'offre de places de chargement de telle sorte qu'il soit au moins possible de couvrir la différence entre le nombre de courses de poids lourds existant au moment de l'introduction de la bourse et le nombre de droits de passage définis. Les transports routiers transalpins qui ne disposent plus de droits de passage lors de l'introduction de la bourse pourront donc tous être écoulés par la chaussée roulante.

Pour ce faire, il faudra étudier, le cas échéant, de nouvelles relations avec de nouveaux points de départ et emplacements de terminaux. L'accent sera mis sur les liaisons de la chaussée roulante avec traversée de la Suisse d'une frontière à l'autre. Pour l'axe du Loetschberg-Simplon, des liaisons sont prévues entre Bâle ou Weil am Rhein / environs et Domodossola. Après l'ouverture du tunnel de base du St-Gothard, il sera également possible d'étoffer l'offre de la chaussée roulante sur l'axe du St-Gothard. Il faudra alors vérifier les liaisons entre Bâle ou Weil am Rhein / environs ainsi que Chiasso.

Lorsque l'on atteindra le dernier degré de la RPLP et que l'ouverture du tunnel de base du Loetschberg amènera des gains de temps, il faudra envisager l'augmentation du prix d'une course sur la chaussée roulante. Avec les hausses de productivité, il en résultera une baisse de l'indemnité par place de chargement. Une offre de chaussée roulante auto-financée, voire rentable, n'est envisageable qu'au moment de l'introduction de droits de passage, car vu les coûts plus élevés de la route, le prix du transport en chaussée roulante pourra être nettement relevé. L'étoffement de la chaussée roulante ne vise nullement à déplacer des parts des indemnités du TCNA vers la chaussée roulante, de sorte qu'il y aurait moins de fonds disponibles pour indemniser le TCNA. Il faut plutôt s'attendre à ce que les indemnités d'exploitation versées pour la chaussée roulante n'augmentent pas, vu les futurs gains de temps de parcours, les rotations améliorées du matériel roulant et les autres gains de productivité.

Structuration de l'offre afin d'accompagner la bourse du transit alpin

La Confédération devra notamment étudier les exigences de la définition de l'offre (nombre de liaisons, horaire et tarifs) à la lumière de l'accompagnement de la bourse du transit alpin. Mais en principe, l'exploitation sera placée sous la responsabilité des opérateurs, à qui le trafic sera commandé. Pour accélérer l'augmentation des capacités des places de chargement, la Confédération exerce surtout une fonction de soutien à l'organisation de la mise à disposition des terminaux. Le cas échéant, une offre peut être mise au concours dans une mesure déterminée. La mise au concours devrait alors fixer en grande partie le nombre et le type des places de chargements et l'horaire dans une large mesure. Pour une répartition de l'offre de places de chargement sur les axes du Loetschberg-Simplon et du St-Gothard, une mise au concours pour chaque axe est envisageable. L'adjudication se ferait selon le critère du plus faible besoin en indemnisation ou de la plus grande capacité de paiement. Selon les calculs de rentabilité effectués, dans les conditions-cadres données, les besoins d'indemnisation pour chaque place de chargement seront bien plus faibles qu'aujourd'hui. En conséquence, il n'est pas nécessaire de déplacer des moyens financiers du TCNA vers la chaussée roulante.

La construction et l'aménagement d'une offre de chaussée roulante de haute valeur sont nécessaires pour que les mesures d'appoint de la bourse du transit alpin soit efficaces. Les facteurs suivants en matière de capacité, de qualité et de prix de l'offre sont déterminants:

- **Capacité:** Le nombre de places de chargement offertes doit prendre pour ordre de grandeur la différence entre le nombre de courses avant l'introduction des droits de passage et de l'objectif "nombre de courses" de 650'000 courses. Conformément aux prévisions, l'offre de places de chargement doit en ce cas atteindre au moins 350'000 places. La possibilité de transporter des véhicules d'une hauteur aux angles de 4m,

couvre en principe pour les clients tout le parc automobile habilité à circuler sur les routes suisses conformément aux prescriptions pertinentes sur la hauteur des véhicules³⁶. Les clients n'ont absolument pas besoin de modifier leurs processus logistiques et techniques de production. Le principe de la liberté du choix du mode de transport est conservé. Sous cet angle, la chaussée roulante doit être considérée comme un « transport routier ».

- *Qualité*: une offre cadencée de chaussée roulante doit exclure les temps d'attente aux terminaux et donner aux entreprises de transport une bonne sécurité de planification. Vu les capacités actuelles des sillons, il y a lieu de favoriser une offre horaire. Sur l'axe du St-Gothard, entre Bâle et Chiasso, les temps de parcours visés atteindront 4,5 heures (ligne de faîte) et 3,5 heures (tunnel de base), et 4 heures sur l'axe du Loetschberg-Simplon entre Bâle et Domodossola.

Mise à disposition de capacités d'infrastructure pour la chaussée roulante

L'aménagement de l'offre de la chaussée roulante comprend la construction ou l'extension des installations de terminaux de CR. En principe, l'ouverture des tunnels de base du Loetschberg et du St-Gothard augmentera suffisamment les capacités des sillons pour la mise en œuvre d'une offre de places de chargement ayant la forme décrite ci-dessus. Toutefois, pour la réalisation, il faudra examiner à fond la question de la faisabilité avec les gestionnaires de l'infrastructure. Cela concerne entre autres la sécurisation des sillons horaires cadencés. L'aménagement de la chaussée roulante, vu les besoins de sillons du trafic combiné non accompagné et l'offre du trafic des voyageurs, pourrait exiger des aménagements ponctuels de l'infrastructure ferroviaire le long des axes nord-sud pour augmenter les capacités des sillons. L'analyse des mesures à prendre a lieu dans le cadre de l'élaboration du message sur les futurs développements des projets ferroviaires (ZEB, vue d'ensemble).

Rapport entre la chaussée roulante et le trafic combiné non accompagné

Un aménagement important de la chaussée roulante dans le cadre de l'accompagnement de la bourse du transit alpin représente une certaine réorientation par rapport à la politique de transfert actuelle dans le cadre des mesures d'appoint. Jusqu'ici, la chaussée roulante a été avant tout une offre complémentaire pour le trafic combiné, pour laquelle il n'était pas possible d'envisager un passage au trafic combiné non accompagné. Rien ne change en principe à cet état de choses. Le trafic combiné non accompagné restera le principal responsable du transfert du trafic marchandises de la route au rail. En revanche, la chaussée roulante sera investie d'un rôle plus important uniquement avec l'introduction d'une bourse du transit alpin.

³⁶ Cf. article 66 de l'ordonnance du 13 novembre 1962 sur les règles de la circulation routière, RS

L'aménagement proposé de la chaussée roulante permet une accélération du processus de transfert du fait que le transporteur ne doit rien changer à ses processus de production logistiques. En même temps, en augmentant les offres de places de chargement, on peut optimiser la rotation du matériel roulant, de sorte que les coûts par place de chargement sont nettement réduits. L'aménagement de l'offre exploitera pleinement ces potentiels. L'aménagement de la chaussée roulante ne requiert donc pas davantage de moyens financiers qui seraient imputés au TCNA.

Or il ne faut pas oublier que le transfert de la route au rail que l'on peut obtenir au moyen d'une offre de chaussée roulante ne constitue qu'une solution isolée et ne saurait être considérée comme un transfert durable au sens d'un changement de système d'un trafic marchandises « tout route » à un système majoritairement ferroviaire ou intermodal. Alors que le trafic combiné non accompagné exige une transformation le plus souvent durable de toute l'organisation du transport et des processus, la mise à disposition d'une offre de chaussée roulante gagne en attrait surtout du fait des conditions-cadres routières (péages, insuffisances de capacité permanentes, interdiction de circuler la nuit, RPLP, bourse du transit alpin etc.). L'utilisation de la chaussée roulante dépend donc de la durabilité d'autres facteurs. Ainsi, l'exemple de l'Autriche montre comment une chaussée roulante attrayante a été victime en très peu de temps d'un changement de conditions-cadres routières (suppression du système des écopoints). Il faut considérer l'aménagement de la chaussée roulante uniquement comme une offre d'accompagnement en rapport avec l'introduction de la bourse du transit alpin.

L'extension de l'offre d'une chaussée roulante influence aussi les potentiels de croissance du trafic combiné non accompagné. Des recherches montrent qu'une chaussée roulante ne « cannibalise » le TCNA existant, mais peut réduire son potentiel de croissance. Ce phénomène s'observe surtout lorsque, du fait de l'offre de chaussée roulante, qualitativement de haute valeur, et des capacités de l'infrastructure ferroviaire qu'elle sollicite, le TCNA ne dispose plus que de sillons horaires de moindre qualité.

Mais il faut prendre ce risque pour accélérer le processus de transfert et atteindre les objectifs de la politique de transfert en rapport avec l'introduction de la bourse du transit alpin.

4.2.3.2.7 Garantie de capacités de terminaux suffisantes en Suisse et à l'étranger

Les programmes pluriannuels constituent le cadre de l'encouragement des capacités de terminaux par la Confédération. Pour le programme pluriannuel 2003 – 2008, une partie du montant de 207 millions de francs à disposition est affecté à des projets déjà autorisés.

Parallèlement, d'autres demandes sont encore en traitement. Ce traitement prend en compte les motifs d'encouragement d'après des critères détaillés. On ne peut subventionner que les projets qui contribuent notablement à éliminer les insuffisances de capacités et encouragent le transbordement vers le trafic combiné. La poursuite de l'encouragement dans le cadre du processus de transfert est nécessaire. Mais il n'est pas prévu d'augmenter le crédit.

La Confédération ne planifie pas de terminal dans le domaine du TCNA. Les investisseurs privés reçoivent, après examen de leur proposition, un financement de départ à condition que chacun d'entre eux fournisse au moins 20 % de fonds propres. La contribution d'encouragement de la Confédération dépend de l'évaluation d'un projet dans le cadre d'une analyse coûts-utilité, laquelle se fonde sur les critères centraux du besoin concret d'investissement et de l'effet sur le transfert escompté. Les fonds de construction et d'aménagement de terminaux ne sont alloués que si les projets sont irréalisables sans subventions fédérales, s'ils ont l'effet le plus important possible sur le transfert transalpin et si, compte tenu des contributions d'investissement de la Confédération, ils peuvent atteindre le seuil de rentabilité dans les 10 ans d'exploitation.

Le financement de terminaux pour la chaussée roulante peut revêtir une grande importance dans le cadre de l'aménagement de cette offre.

4.2.3.2.8 Mesures qualitatives

Les efforts de tous les participants en vue d'une amélioration de la qualité du trafic marchandises ferroviaire doivent se poursuivre et s'intensifier. L'ouverture du marché et la concurrence accrue qui en découle constituent les premières incitations en la matière. Les premiers à améliorer la qualité seront les entreprises de transport ferroviaires et les gestionnaires de l'infrastructure dans le cadre de l'optimisation des processus d'exploitation. L'amélioration continue de la qualité (ponctualité, fiabilité, flexibilité) constitue donc la condition préalable indispensable à la réussite du transfert. Les Etats et les gestionnaires de l'infrastructure doivent aussi travailler, dans les organes internationaux, à une amélioration de la qualité. A cet effet, il y a lieu de mettre en œuvre les programmes transfrontaliers d'amélioration de la qualité. Ceux-ci concernent avant tout les mesures visant à éliminer les interfaces restantes entre les différents réseaux nationaux afin de faciliter l'interopérabilité.

Les exigences de qualité varient en fonction de la prestation de transport à fournir. La garantie de qualité coûte cher. Il ne semble donc pas indiqué de fixer des normes de qualité pour tous les trafics de marchandises sur rail. Cela entraînerait notamment aussi une inégalité de traitement par rapport à la route. Il vaut mieux que les normes de qualité des prestations à fournir soient fixées dans les conventions entre chargeurs ou opérateurs et entreprises de transport ferroviaire ainsi que dans les conventions entre entreprises de

transport ferroviaire et gestionnaires de l'infrastructure. Il faudra aussi trouver des réglementations contractuelles sur la marche à suivre et les sanctions en cas de défauts de qualité. La base en est assurée grâce aux réglementations de la Convention relative aux transports internationaux ferroviaires (COTIF) et à la révision de la loi fédérale sur le transport ferroviaire de marchandises (pour les trafics nationaux) dans le cadre du présent texte.

Il ne sera donc pas nécessaire de fixer des normes minimales ou des principes d'indemnité détaillés. Mais on continuera à observer le développement de la qualité en trafic marchandises transfrontalier (poursuite du suivi de la qualité développé dans le cadre du suivi des mesures d'appoint du processus de transfert). Au cas où la qualité se détériorerait notablement, il faudrait déterminer, le cas échéant, des conditions minimales en accord avec les dispositions internationales en vigueur (COTIF, mesures de la Communauté européenne dans le cadre des paquets ferroviaires) et adopter des réglementations en cas de non-respect des exigences de qualité convenues dans le contrat de transport.

L'ordre des priorités en vigueur avec avantage au trafic des voyageurs, s'il est respecté strictement, peut faire obstacle à une exploitation optimale des capacités (surtout dans le domaine du matériel roulant) et à des améliorations notables de la qualité du trafic marchandises ferroviaire. Le Conseil fédéral s'engage pour un traitement flexible de l'ordre des priorités, de manière qu'un horaire établi de manière intégrée ainsi qu'un déroulement pragmatique de l'exploitation permettent une meilleure qualité des transports. On attachera une importance particulière à une planification des sillons transfrontaliers.

4.2.3.2.9 Mesures de politique environnementale propres à réduire le niveau d'émissions

La loi sur le transfert du trafic marchandises ne fixe pas de mesures supplémentaires visant à réduire spécifiquement les émissions de bruit et de gaz nocifs.

D'une part, les revêtements routiers peu sonores ont une durée de vie plus brève, ils génèrent donc des frais d'entretien plus élevés et d'autre part, ces revêtements ne sont pas appropriés, pour des raisons techniques, à des régions situées à plus de 600 m d'altitude (risque accru de verglas, service hivernal plus onéreux, forte dégradation due à l'utilisation de chaînes à neige). Il est donc inapproprié de poser des revêtements peu sonores sur les axes de transit. Toutefois, dans le cadre d'assainissements prévus du revêtement, quelques tronçons seront aménagés de la sorte.

Le présent projet de loi ne propose pas non plus d'établir des vitesses maximales (plus basses) pour les véhicules utilitaires lourds. Une telle mesure doit surtout faire face à des réflexions d'ordre sécuritaire (détérioration du flux du trafic, différences plus grandes entre véhicules rapides et véhicules lents, c.-à-d. entre la voie de droite et la voie de

dépassement). De plus, une telle mesure est également contestée sur le plan de la politique environnementale, car la réduction des gaz nocifs pourrait entraîner l'augmentation des émissions sonores (utilisation accrue du frein moteur).

4.2.3.2.10 Effets de la mise en œuvre du train de mesures prévu par la première variante visant à réaliser le mandat de transfert

Evaluation globale

Le train de mesures de transfert proposé dans cette variante permet une continuité de la politique de transfert. En donnant de nouveaux accents et en intensifiant certaines mesures, il est réaliste d'estimer que le processus de transfert se poursuivra avec succès et que les objectifs seront vraisemblablement atteints deux ans après l'ouverture du tunnel de base du St-Gothard. L'introduction d'une bourse du transit alpin couvrant tout l'arc Alpin et exploitant les potentiels d'une politique des transports coordonnée dans la zone alpine soutiendrait durablement ce processus.

Le tableau suivant donne une vue d'ensemble des principaux développements attendus jusqu'en 2017:

Effets de la 1 ^{re} variante du train de mesures de la loi sur le transfert du trafic marchandises		
Réalisation des objectifs	Potentiel de transfert courses	<ul style="list-style-type: none"> Il est possible d'atteindre l'objectif "650'000 courses" vers 2017 grâce à des développements ferroviaires positifs (grâce à l'introduction de la bourse du transit alpin avec un plafond de 650'000 courses, la réalisation des objectifs est assurée) La stabilisation du nombre de courses après 2017 dépend des possibilités d'introduction de la bourse du transit alpin dans le cadre d'une politique des transports coordonnée dans l'arc Alpin.
		•
Conditions-cadres financières	Recettes	<ul style="list-style-type: none"> Dans le cadre de la vente aux enchères des droits de passage, lorsque la bourse du transit alpin pourra être introduite (Recettes RPLP)
	Besoins financiers	<ul style="list-style-type: none"> Environ 250 - 300 millions de francs par an pour l'encouragement du trafic combiné (pas de réduction notable à attendre avec le temps tant que la bourse du transit alpin ne sera pas introduite). Environ. 60 millions de francs par an pour la promotion des terminaux et des voies de raccordement (cadre actuel) Environ 20 millions de francs par an pour l'intensification des contrôles du trafic lourd (cadre actuel)
	Enveloppe financière 2011 - 2017	<ul style="list-style-type: none"> 2 milliards de francs (arrêté fédéral séparé, uniquement soutien du trafic combiné)
	Autres conséquences financières	<ul style="list-style-type: none"> Dépenses pour les aménagements ponctuels des capacités d'infrastructure sur l'axe nord-sud (financement par le fonds FTP)

Développement des courses transalpines et des trafics transférés

La mise en œuvre du train de mesures précédemment décrit entraînera vraisemblablement une réduction du nombre de courses transalpines dans la mesure suivante:

années	Trafic routier de marchandises transalpin résiduel après mise en œuvre de la politique de transfert
2008 - 2010	950'000 - 1'100'000
2011 - 2014	900'000 - 950'000
2015 - 2016	750'000 - 950'000
2017	650'000 - 750'000*
2018 ss	650'000 - 750'000*

* La stabilisation dès 2017 dépend de l'introduction de la bourse du transit alpin

Conformément aux modélisations effectuées, on peut s'attendre à une réduction à 1'000'000 - 1'100'000 courses transalpines jusqu'en 2008 après la mise en œuvre du train de mesures

proposé. Comme, à cette date, les contrôles du trafic lourd et les capacités ferroviaires supplémentaires seront déjà intensifiés, et que l'ouverture du tunnel de base du Loetschberg augmentera les capacités ferroviaires disponibles, on peut même s'attendre, dans un environnement positif, à une baisse légèrement en dessous du seuil d'un million de courses. À partir de 2011, on peut compter sur un positionnement durable en dessous de ce seuil. Cela se répercutera aussi sur l'objectif intermédiaire de la loi sur le transfert du trafic marchandises. La prochaine baisse importante du nombre de courses devrait se produire après l'ouverture du tunnel de base du St-Gothard en 2015, lorsque le trafic marchandises ferroviaire pourra bénéficier d'importants avantages de production et que des capacités de chaussée roulante supplémentaires seront mises en place pour accompagner la future bourse du transit alpin.

L'introduction d'une bourse du transit alpin dans le cadre d'une politique des transports coordonnée peut permettre une réduction des courses plus rapide et plus sûre suivant le nombre de droits de passage définis. L'introduction d'une bourse du transit alpin assurerait aussi une stabilisation du nombre des courses après 2017.

Les envois transalpins transportés par trafic combiné (TCNA et CR) se présenteront comme suit lors de la mise en œuvre du train de mesures proposées (le trafic par wagons complets n'est pas pris en compte):

Années	Envois transportés en trafic marchandises ferroviaire combiné (TCNA et chaussée roulante)
2008 - 2010	800'000 - 900'000
2011 - 2014	900'000 - 1'050'000
2015 - 2016	1'050'000 - 1'200'000
2017	1'200'000 - 1'350'000
2018 ss	1'250'000 - 1'400'000

La baisse continue du nombre de courses transalpines de véhicules utilitaires lourds s'oppose donc à une nette augmentation des envois transalpins transférés au rail et acheminés à travers la Suisse au cours des prochaines années.

Exigences requises de l'infrastructure ferroviaire

Actuellement, le besoin de sillons pour le trafic marchandises ferroviaire prévu avec la mise en œuvre du train de mesures proposé est à l'étude. Les résultats sont intégrés dans les analyses de capacité et les planifications sur la suite du développement du réseau ferré suisse, surtout dans les travaux en vue du « futur développement des projets ferroviaires »

(ZEB). Le besoin de sillons horaires se situera dans le même ordre de grandeur que celui que fixait le message sur le FTP.

Ces sillons horaires doivent être de haute qualité et assurer des temps de parcours brefs et un cadencement des transports. Les sillons du trafic marchandises doivent surtout être placés sur les nouvelles lignes de base. Le besoins concret de sillons devra être défini en collaboration avec les gestionnaires de l'infrastructure, les entreprises de transport ferroviaire et les opérateurs du trafic combiné accompagné et non accompagné.

Dans le cadre des aménagements de l'infrastructure prévus jusqu'ici pour la mise en exploitation de la NLFA, l'aménagement de la chaussée roulante et la croissance du volume de transport du trafic combiné non accompagné peuvent entrer en conflit avec le but du maintien et de l'optimisation des offres de transport en trafic voyageurs, puisqu'il en résulte des insuffisances de capacité de l'infrastructure. Les aménagements ponctuels de l'infrastructure ferroviaire le long de l'axe nord-sud, destinés à augmenter la capacité des sillons, pourront donc devenir nécessaires. La mise à disposition de capacités ferroviaires du rail suffisantes est donc indispensable au succès du processus de transfert.

Besoin de financement

Le besoin en financement pour la future politique de transfert, proposée dans la première variante, dépend majoritairement de la poursuite des encouragements financiers du trafic combiné. Le crédit pour les indemnités du trafic combiné doit être maintenu au niveau actuel pour les prochaines années. Vu la croissance des envois transférés, une augmentation des fonds fédéraux à 250 millions de francs à partir de 2011 et à 300 millions de francs à partir de 2013 est nécessaire. En optimisant constamment les indemnités, on obtiendra, pour les années 2011 – 2017, un plafond de dépenses de 2 milliards de francs nécessaire au transfert.

Parallèlement, les contributions d'investissement aux installations de terminaux et les contributions pour l'intensification des contrôles du trafic lourd ainsi que la gestion du trafic lourd doivent être maintenus au même niveau. Si la bourse du transit alpin est introduite avant 2017, il sera possible de lancer la suppression progressive des moyens financiers utilisés pour soutenir le trafic ferroviaire de marchandises.

La vue d'ensemble des besoins financiers se présente comme suit:

= enveloppe financière
2011 - 2017

Mesure / (en millions de CHF)	Budget 2011	Budget 2012	Budget 2013	Budget 2014	Budget 2015	Budget 2016	Budget 2017
Indemnité du trafic combiné : commandes TC y compris la CR)	250	250	300	300	300	300	300
Contributions d'investissement aux terminaux	40	40	40	40	40	40	40
Intensification des contrôles du trafic lourd	20	20	20	20	20	20	20
Mesures de politique environnementale	20	20	20	20	20	20	20
(Voies de raccordement)	20	20	20	20	20	20	20

Comme dans l'arrêté fédéral du 28 septembre 1999 allouant un plafond de dépenses pour promouvoir l'ensemble du trafic de marchandises par rail, les contributions d'investissement aux terminaux et aux voies de raccordement se fondent sur leur propre base de financement (loi fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire, LuMin³⁷) et ne sont pas l'objet du plafond des dépenses. L'intensification des contrôles du trafic lourd continuera d'être financée au moyen de la part de 2/3 de la Confédération sur les recettes de la RPLP.

Option de l'échelonnement

Il est clair que les prévisions de l'évolution du trafic et des moyens financiers nécessaires pour poursuivre le processus de transfert sont entachées d'incertitudes. Celles-ci augmentent en fonction de la chronologie: le besoin à moyen terme des fonds nécessaires pour le transfert au cours des 7 à 8 prochaines années peut être estimé assez exactement. Pour les années suivantes, il est toutefois plus difficile d'établir des pronostics précis. L'introduction de la bourse du transit alpin permet de supprimer l'encouragement financier en quelques grandes étapes. Cependant, comme cette bourse dépend de la Communauté européenne et des autres pays de l'Arc alpin, il est difficile d'estimer le moment de son introduction réelle. La somme des fonds nécessaires pour le processus de transfert dépend en outre des gains de productivité réalisés dans le trafic ferroviaire de marchandises et de l'évolution des coûts des transports routiers. L'évolution au niveau international le long de tout l'axe de trafic nord-sud joue un rôle important dans ces deux domaines.

Dans ce contexte incertain, le présent rapport propose aussi une variante qui inclut une démarche échelonnée du point de vue temporel : dans un premier temps, le plafond de dépenses peut se chiffrer à 1 milliard de francs et il serait défini pour quatre ans, donc pour

³⁷ RS 725.116.2

les années 2011 à 2014. Avant qu'il n'arrive à échéance, il faudra dresser vers 2012/13 l'état du processus de transfert et une nouvelle évaluation des besoins en subventions dans le cadre du suivi dudit processus et de la planification continue, telle qu'elle est décrite à la section 4.2.3.7. Cette évaluation se fera sur la base de documents mis à jour concernant l'évolution attendue du transfert, des conditions-cadres du moment et de l'estimation de l'horizon temporel lié à l'introduction, harmonisée sur le plan international, de la bourse du transit alpin.

4.2.3.3 Train de mesures prévu par la deuxième variante visant à adapter le mandat de transfert

L'orientation proposée par la deuxième variante de la future politique de transfert prévoit de nuancer la suite à donner aux mesures d'accompagnement actuelles, étant donné que pour des raisons de politique financière, il y a moins de fonds disponibles pour le transfert. Même si l'effet de ces mesures est contesté en ce qui concerne le processus de transfert, l'encouragement financier du trafic ferroviaire de marchandises avait été introduit à titre de mesure transitoire de durée déterminée. Cette variante vise par conséquent à diminuer sensiblement les subventions versées au trafic combiné d'ici à la mise en exploitation de la NLFA, puisque les intérêts de la politique des finances prennent davantage d'importance par rapport aux besoins de la politique de transfert. Les autres mesures seront poursuivies dans une large mesure sans être modifiées.

Ce train de mesures est en outre élaboré de façon comparable à la variante 1 en ce qui concerne l'accent mis sur le trafic routier : là aussi, on crée les bases juridiques pour introduire une taxe sur le transit alpin (sans en viser l'introduction) et l'on fixe dans la loi la possibilité d'introduire des droits de passage pour traverser les Alpes et de vendre ces droits aux enchères dans le cadre d'une bourse du transit alpin. La coordination de cette mesure avec les pays alpins et en accord avec l'UE est également prévue.

La seconde variante du train de mesures proposé dans la loi sur le transfert du trafic marchandises se présente ainsi:

Variante 2 du projet législatif concernant le trafic marchandises	
Mesures routières	À court terme
	<ul style="list-style-type: none"> • Mise en œuvre plus stricte des prescriptions importantes pour la sécurité (p.ex. prescriptions du droit du travail) • Intensification des contrôles routiers, démarche coordonnée entre les cantons • Base juridique pour une taxe sur le transit alpin (pas d'introduction) • Base juridique permettant de prendre des mesures de protection
	À long terme
	<ul style="list-style-type: none"> • Adjudication de droits de passage (bourse du transit alpin) dans le cadre d'une politique des transports coordonnée dans l'arc alpin • Possibilité d'augmenter la RPLP dans le cadre d'une politique des transports coordonnée dans l'arc alpin
Mesures ferroviaires	<ul style="list-style-type: none"> • Diminution des subventions du trafic combiné jusqu'en 2017 (enveloppe financière de CHF 1 milliard) • Contributions au financement de terminaux en Suisse et à l'étranger • Mesures de qualité

Les principaux accents et objectifs des mesures individuelles prévues dans cette seconde variante sont brièvement présentés et justifiés ci-après.

4.2.3.3.1 Conditions de travail plus sévères et intensification des contrôles du trafic lourd

De manière semblable à la variante 1, le train de mesures de la variante 2 prévoit de rendre plus strictes les conditions de travail du trafic routier de marchandises: des contrôles intenses constituent une tâche permanente visant à augmenter la sécurité sur les routes du transit alpin. Une fois complété dans toute la Suisse, le réseau des centres de contrôles permettra d'achever la phase d'introduction et de réalisation liée à l'intensification des contrôles du trafic lourd. La mise en exploitation de ces centres de contrôle permet d'intensifier davantage les contrôles, mais aussi d'introduire et de renforcer d'autres sanctions.

4.2.3.3.2 Taxe sur le transit alpin et augmentation temporaire de la taxe globale sur le transit

La création des bases juridiques proposées dans la variante 2 en vue d'une taxe sur le transit alpin et l'option d'augmenter temporairement, à titre de mesure de protection

unilatérale, la taxe globale sur le transit correspondent à la proposition contenue dans la variante 1. Il n'est pas prévu d'introduire la taxe sur le transit alpin.

4.2.3.3.3 Adaptation de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP)

Aucune des variantes contenues dans le projet législatif sur le trafic marchandises ne prévoit d'adapter le taux de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations. Toutefois, une hausse de la RPLP n'est pas exclue.

4.2.3.3.4 Vente aux enchères des droits de passage (bourse du transit alpin)

La seconde variante, en rapport avec l'élaboration stratégique des mesures prévues par la loi sur le transfert du trafic marchandises, crée la base juridique permettant de vendre aux enchères les droits de passage, moyennant une « bourse du transit alpin ». Dans cette variante, cette bourse est l'unique mesure qui permet, grâce à un plafonnement ad hoc, d'atteindre l'objectif initial de 650'000 courses de camions à travers les Alpes.

Les conditions-cadres internationales, les possibilités de réglementation détaillée ainsi que les mesures de compensation pour le trafic national de marchandises sont les mêmes que dans la première variante. Par rapport à celle-ci, les possibilités des mesures d'accompagnement du côté ferroviaire (mise à disposition et garantie des capacités suffisantes dans les trafics combinés accompagné et non accompagné) sont limitées, car les subventions destinées à l'aménagement de ces capacités ne sont disponibles que dans une mesure très restreinte au préalable et elles seront en grande partie supprimées d'ici l'introduction d'une bourse du transit alpin. Dans la mesure où une mise au concours est prévue ou qu'elles doivent être indemnisées, ces mesures d'accompagnement ne sont donc pas finançables par le plafond des dépenses à approuver. L'accompagnement n'est possible que grâce à une offre autofinancée.

Estimation du prix d'un droit de passage

La restriction quantitative des droits de passage et leur vente aux enchères renchérissent le trafic lourd transalpin. Le prix est fixé dans le cadre de la vente aux enchères une fois le nombre de droits de passage établi.

Dans l'optique actuelle, si le nombre des droits de passage est limité à 650'000, le prix moyen d'un tel droit serait d'au moins 200 francs pour le cas où il ne serait pas possible de fournir une mesure d'accompagnement ciblée en fonction du trafic ferroviaire, les subventions faisant défaut. Des offres ferroviaires attrayantes permettraient de réduire ce prix (p. ex. dans le cadre d'une offre de chaussée roulante autofinancée), parce que les

solutions de rechange intéressantes sur le plan financier et qualitatif seraient disponibles principalement pour les courses de transit.

4.2.3.3.5 Concurrence et indemnités dans le trafic transalpin

Suppression progressive des subventions du trafic combiné

L'encouragement du trafic combiné par des subventions se poursuivra, mais il sera réduit peu à peu d'ici 2017 pour des raisons de politique financière et puisqu'il y a moins de fonds disponibles. Cette opération a pour but de permettre, d'ici 2017, l'exploitation rentable de la plus grande part possible du trafic encouragé actuellement. Elle sera introduite en 2011 et réalisée en vastes étapes. Elle force aussi les exploitants du trafic marchandises par rail à réaliser, sans restriction, tous les gains de productivité possibles afin de maintenir leur trafic sur le rail. Il n'y aura plus de marges de manœuvre financières pour effectuer des investissements destinés à gagner de nouveaux trafics ou à augmenter le trafic, de sorte que l'effet de transfert des subventions versées sera réduit.

L'encouragement du trafic combiné se poursuivra, toujours de manière non discriminatoire, sous forme de commandes auprès des opérateurs, cela aussi avec des subventions moindres. Des taux maximaux d'indemnisation harmonisés sont applicables aux relations entre certains domaines économiques. Ces taux seront toutefois baissés progressivement.

Montant des indemnités et effet sur le transfert

Dès 2010, les indemnités du trafic combiné, d'un montant de 220 millions, seront amenées linéairement au niveau de 100 millions de francs jusqu'en 2017. Ainsi, la diminution de l'encouragement sera atténuée dans le cadre des possibilités. D'ici là, il sera vraisemblablement possible de diriger une partie des trafics qui bénéficient actuellement de subventions – notamment les gains de productivité de la NLFA – de manière rentable et sans indemnités. Vu la baisse des indemnités, il ne sera toutefois guère possible de transférer de nouveaux trafics ou des surcroûts de trafic sur le rail. Ces trafics traverseront les Alpes en grande partie sur les routes.

Dans le cadre de la réduction des indemnités, les fonds disponibles seront diminués chaque année de 20 millions de francs. L'évolution générale de la productivité ne permet pas de compenser la réduction annuelle, de 10 du niveau actuel, de l'indemnisation des envois. Même si le trafic ferroviaire de marchandises peut réaliser des progrès de productivité nettement plus grands que le reste de l'économie nationale, il n'est pas garanti que tous les envois transportés d'ici l'année 2010 en trafic combiné traverseront toujours les Alpes par le rail après 2010, étant donné qu'avec le recul des indemnités, les rapports de prix du trafic routier seront à nouveau nettement plus avantageux.

Trafic ferroviaire de marchandises conventionnel, trafic par wagons complets

Il n'est pas prévu de promouvoir de manière ciblée le trafic transalpin par wagons complets. Du point de vue logistique, le trafic ferroviaire conventionnel de marchandises n'est pas en mesure de mettre en place des capacités supplémentaires pour le transfert. Pour cela, il faut des chaînes de transport intermodales. Comme l'encouragement du trafic transalpin de marchandises par rail sera réduit d'ici à 2017, l'instauration de nouvelles subventions signifierait le contraire.

Prix du sillon du trafic marchandises par rail

Les prix du sillon constituent également une condition-cadre importante pour le trafic ferroviaire de marchandises même si les subventions ciblées sont réduites. Toutes les modifications induites par le processus politique au niveau des prix du sillon se répercutent directement sur le montant des subventions du trafic combiné ainsi que sur leur effet de transfert. Les estimations effectuées pour la variante 2 tablent sur l'actuel système suisse des prix du sillon. Les déficits que les gestionnaires d'infrastructure accuseraient suite à une modification de ce système devraient en tous les cas être compensés.

4.2.3.3.6 Offre de la chaussée roulante à titre de mesure complémentaire

L'encouragement financier de l'offre de la chaussée roulante sera également réduit dans le cadre du recul des indemnités allouées au trafic combiné. Il n'est donc pas possible d'aménager la chaussée roulante de manière substantielle dans ces conditions, bien qu'elle ait un potentiel de productivité plus élevé que le trafic combiné non accompagné. Dans la variante 2, la chaussée roulante continuera de jouer uniquement un rôle de mesure complémentaire. L'intégration de nouvelles relations avec de nouveaux points de départ et de nouveaux terminaux n'est donc concevable que dans le cadre de l'optimisation des processus de production et remplacera uniquement des offres existantes.

4.2.3.3.7 Garantie de capacités suffisantes des terminaux en Suisse et à l'étranger

Comme la réduction des indemnités d'exploitation du trafic combiné restreint ce dernier, le besoin d'aménagement des capacités des terminaux en Suisse et à l'étranger (près de la frontière) baissera également peu à peu. Avec la suppression complète des indemnités octroyées au trafic combiné, il faudra vérifier d'un œil critique s'il est nécessaire de poursuivre l'encouragement financier des investissements dans les installations de transbordement.

4.2.3.3.8 Mesures qualitatives

L'amélioration de la qualité du trafic marchandises par rail est fondamentale pour que celui-ci se développe de manière positive. Il faut donc viser cette évolution dans le cadre de la seconde variante. Il y a donc lieu – comme on l'a montré dans la première variante – de poursuivre et de renforcer les mesures visant à améliorer la qualité. A noter que la Confédération dispose de peu de marge de manœuvre dans ce contexte. Il faut également que tous les acteurs participent activement et que les mesures soient coordonnées au niveau international.

4.2.3.3.9 Mesures de la politique de l'environnement en vue de réduire le niveau des émissions

La seconde variante présentée ici ne fixe pas de mesures supplémentaires pour réduire spécifiquement les émissions de bruit et la pollution de l'air.

4.2.3.3.10 Répercussions de la réalisation de la seconde variante visant à adapter le mandat de transfert

Évaluation globale

Le train de mesures présenté ici permet de réduire nettement les mesures d'encouragement du trafic ferroviaire de marchandises d'ici l'année 2017 tout en exploitant le potentiel de transfert résiduel ; il sera ainsi possible de stabiliser, à moyen terme, le nombre des courses transalpines de poids lourds et le trafic combiné continuera de remplir une tâche importante dans le trafic de marchandises à travers les Alpes.

Le tableau suivant donne un aperçu des principaux développements prévus jusqu'en 2017 :

Effets de la variante 2 du projet législatif concernant le transfert du trafic marchandises		
Réalisation des objectifs	Potentiel de transfert Courses	<ul style="list-style-type: none"> Réalisation possible de l'objectif de 1 à 1,1 million de courses d'ici 2017 en cas d'évolution très positive du rail (l'introduction de la bourse du transit alpin et d'un plafond de 650'000 courses permet de garantir l'objectif de recharge de 650'000 courses.) Aucune garantie de la stabilisation du nombre des courses après 2017 si les mesures financières d'encouragement sont réduites et sans l'introduction de la bourse du transit alpin dans le cadre d'une politique des transports coordonnée dans l'arc alpin
	Recettes	<ul style="list-style-type: none"> Par la vente aux enchères des droits de passage, dans la mesure où la bourse du transit alpin est introduite (recettes RPLP)
Conditions-cadres financières	Besoin financier	<ul style="list-style-type: none"> Réduction progressive des moyens financiers destinés à soutenir le trafic combiné 60 millions par année pour subventionner les terminaux et les voies de raccordement (cadre actuel; le cas échéant, réduction jusqu'en 2017, mais base juridique différente pour le financement) 20 millions par année pour intensifier les contrôles du trafic lourd (cadre actuel)
	Plafond des dépenses 2011 - 2017	<ul style="list-style-type: none"> 1 milliard de francs (arrêté fédéral séparé, uniquement promotion du trafic combiné transalpin)
	Autres répercussions financières	<ul style="list-style-type: none"> aucune, car il n'y a pas besoin d'aménager ponctuellement des capacités sur les axes nord-sud

Evolution des courses transalpines et des trafics transférés

Avec la réalisation du train de mesures décrit, il est probable que le nombre de courses transalpines évolue de la manière suivante:

Année	Trafic routier transalpin de marchandises résiduel en cas de mise en œuvre de la future politique de transfert
2008 - 2010	1'000'000 - 1'100'000
2011 - 2014	1'050'000 - 1'250'000
2015 - 2016	1'050'000 - 1'200'000
2017	1'000'000 - 1'100'000 (650'000*)
2018 et au-delà	1'150'000 - 1'350'000 (650'000*)

* La baisse à 650'000 courses dépend uniquement de l'introduction de la bourse du transit alpin

Conformément aux modélisations effectuées pour cette variante, la réalisation du train de mesures proposé permet de s'attendre à une réduction des courses transalpines à 1'000'000 - 1'100'000. Cependant, l'annonce d'une sévère réduction des subventions

dissuadera les acteurs du marché du trafic marchandises ferroviaire d'investir dans l'augmentation de capacités de ce marché. Dans les années suivantes, le trafic ferroviaire de marchandises ne parviendra pas à compenser intégralement la croissance du trafic marchandises routier à travers les Alpes, vu l'effet de transfert réduit des indemnités. La mise en exploitation de la NLFA et les avantages de production qui y sont liés permettent de s'attendre à un transfert accru vers le rail, de sorte qu'en cas d'évolution avantageuse du rail, il semble possible de stabiliser le nombre des courses routières transalpines autour de 1 million.

Dans cette variante, seule une bourse du transit alpin, introduite dans le cadre d'une politique des transports coordonnée, permettrait de faire passer le nombre de courses routières transalpines en dessous de 1 million.

Conditions requises par l'infrastructure ferroviaire

Le nombre de sillons requis en cas de réalisation des mesures proposées dans la seconde variante sera certainement disponible une fois la NLFA mise en exploitation. Des vérifications sont en cours dans le cadre de l'analyse des capacités actuelles et des planifications du développement du réseau ferroviaire suisse, notamment dans les travaux liés au projet « futur développement des projets ferroviaires » (ZEB). Il y a lieu de mettre à disposition une grande quantité de sillons pour le trafic marchandises, car c'est la seule possibilité de réaliser les gains maximaux de productivité nécessaires dus à la suppression progressive des indemnités sans qu'une partie du trafic soit retransférée vers la route.

Besoin en financement

Le besoin en financement de la future politique des transports dépend principalement de la suite donnée à l'encouragement financier du trafic combiné ; toutefois, la seconde variante prévoit de diminuer progressivement les subventions. Afin qu'il soit possible de réduire les indemnités dans une mesure qui n'entraîne pas un retransfert excessif du trafic vers la route mais qui allège tout de même les finances fédérales, un plafond de dépenses d'un montant de 1 milliard de francs est prévu dans cette variante, celui-ci serait demandé dans le cadre du projet législatif concernant le trafic marchandises.

Par ailleurs, il est prévu de verser des contributions d'investissement en faveur de terminaux ainsi que des contributions destinées à l'intensification des contrôles du trafic lourd et à sa gestion.

La vue d'ensemble suivante des besoins financiers découle de ce plafond des dépenses :

Mesure	Budget 2011	Budget 2012	Budget 2013	Budget 2014	Budget 2015	Budget 2016	Budget 2017
	(mio CHF)						
<i>Indemnités du trafic combiné (commandes TC y c. CR)</i>	200	180	160	140	120	100	100
<i>Contributions d'investissement dans des terminaux</i>	40	40	40	40	40	40	40
<i>Intensification des contrôles du trafic lourd</i>	20	20	20	20	20	20	20
<i>Gestion du trafic lourd</i>	20	20	20	20	20	20	20
(voies de raccordement)	20	20	20	20	20	20	20

Plafond des dépenses
2011 - 2017
=

Les contributions d'investissement destinées aux terminaux ainsi qu'aux voies de raccordement reposent sur leurs propres bases de financement (loi fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire, LuMin³⁸). Elles ne sont pas concernées par le plafond des dépenses. La réduction de cette mesure d'encouragement ne fait pas l'objet de la seconde variante de transfert, mais, pour être conséquent, il faudrait l'envisager au cours de la diminution progressive générale des subventions du trafic ferroviaire de marchandises. Pour cela, il faut prendre une décision séparée. L'intensification des contrôles du trafic lourd sera financée par les 2/3 des recettes de la RPLP perçues par la Confédération.

4.2.3.4 *Série de mesures proposées pour le transfert 3: extension substantielle de la chaussée roulante et appel d'offres*

La variante 3 propose une série de mesures qui portent essentiellement sur l'extension substantielle de la chaussée roulante. L'objectif est d'accélérer, par un appel d'offres, la mise en place d'une chaussée roulante de haut niveau, qualitatif et quantitatif, reliant une frontière à l'autre (p. ex. 400'000 places de chargement, horaire cadencé). Il serait ainsi possible d'atteindre un transfert important sans que les chargeurs et les transporteurs soient obligés de modifier leur dispositif logistique. Cette variante n'est pas en concurrence directe avec les variantes 1 et 2, mais les complète par une chaussée roulante renforcée. L'offre réalisable doit ensuite être mise au concours et attribuée au meilleur offrant. Une étude de faisabilité approfondie aura lieu pendant la durée de la consultation.

Dans cette troisième variante, la forme des mesures suivantes est identique à celle des variantes 1 et 2, de sorte qu'il n'est pas nécessaire de la présenter encore en détail:

- Intensification des contrôles du trafic lourd

- Base légale pour la taxe sur le transit alpin et augmentation temporaire de la redevance globale sur le transit
- Adaptation de la redevance sur le trafic lourd proportionnelle aux prestations (RPLP)
- Mesures améliorant la qualité du transport ferroviaire des marchandises
- Renonciation aux mesures écologiques

4.2.3.4.1 *Extension substantielle de la chaussée roulante: création de conditions cadres avantageuses et mise au concours d'une offre couvrant ses coûts*

Avec l'ouverture du tunnel de base du Loetschberg, la chaussée roulante dispose d'un potentiel pour des liaisons plus rapides avec des rotations de matériel roulant nettement améliorées et une offre cadencée attrayante (environ 400'000 places de chargement, au moins un train par heure et par direction). Dans la variante 3, ces possibilités concernant une chaussée roulante de haut niveau qualitatif et quantitatif et potentiellement rentable devront être mises à profit à l'aide d'un appel d'offres. L'axe d'une telle offre sera constitué par la liaison d'une frontière à l'autre via l'artère du Loetschberg-Simplon. Il s'agit donc du parcours Bâle – Domodossola. En raison du profil limité pour la hauteur aux angles des camions, l'axe du St-Gothard ne sera pas disponible d'ici à 2015 comme solution de rechange pour une chaussée roulante reliant une frontière à l'autre. Cela ne sera pas possible même si l'on utilise du nouveau matériel roulant.

Dans cette variante, les avantages fondamentaux de la chaussée roulante seront utilisés entièrement pour un processus de transfert couronné de succès: la possibilité de transporter des camions ayant une hauteur aux angles de 4 m permet d'acquérir comme clients de la chaussée roulante tous les camions qui, selon les prescriptions pertinentes sur la hauteur des véhicules³⁹, sont autorisés à parcourir les passages alpins suisses. Par la même occasion, la chaussée roulante sera la forme la plus rapide du transfert, car les clients ne seront pas obligés de modifier leurs processus de logistique et de production. Une offre de chaussée roulante à horaire cadencé augmenterait encore l'attrait de ce service pour tous les utilisateurs, car on pourrait réduire les temps de parcours de manière optimale et garantir dans une mesure suffisante tant la souplesse que la sécurité de planification des entreprises de transport.

Un appel d'offres peut et doit être lancé pour ce service dès que les conditions techniques, opérationnelles et juridiques seront remplies pour la réalisation et que les préparatifs seront terminés. Une étude sur la comparaison des coûts d'exploitation de systèmes de chaussée

³⁸ RS 725.116.2

³⁹ Cf. article 66 de l'ordonnance du 13 novembre 1962 sur les règles de la circulation routière, RS 741.11.

roulante⁴⁰, établie avant le projet sur le trafic marchandises, arrive à la conclusion qu'une offre développée substantiellement (p.ex. 400'000 places de chargement) peut, dans certaines conditions-cadres, être exploitée de manière rentable. La question de la réalisation des conditions-cadres optimales se place donc au premier plan en ce qui concerne la mise en place d'une chaussée roulante couvrant ses coûts. Cette question sera étudiée plus à fond durant la consultation.

Appel d'offres et aménagement de l'offre

Pour réaliser cette variante, la Confédération procédera à un appel d'offres international, compte tenu des prescriptions légales sur les marchés. L'appel d'offres portera sur l'ampleur et le genre de l'offre des places de chargement, ainsi que sur l'horaire. A titre de préparation, la Confédération doit examiner la faisabilité du projet et définir les plans d'utilisation du réseau, où un certain nombre de sillons sera réservé pour la chaussée roulante reliant une frontière à l'autre. Il reste encore à déterminer le rôle de la Confédération dans la mise à disposition des sites des terminaux et à définir si leur aménagement fait partie intégrante de l'appel d'offres. Comme la chaussée roulante ne pourra pas être mise en service d'un jour à l'autre, la mise en place progressive de l'offre, par exemple en trois années, pourra faire l'objet de l'appel d'offres.

Les soumissionnaires ont toute latitude pour fixer l'offre et la structure tarifaire. L'établissement du tarif relève de la responsabilité de l'entreprise et dépendra directement des coûts du transport routier concurrent. Cela étant, l'estimation des revenus dans le cadre de la procédure d'appel d'offres et de soumission fait partie du risque entrepreneurial. Du côté des dépenses, les coûts d'exploitation directs (traction, entretien du matériel roulant) ne sont pas seuls à faire partie de la soumission. Il y a aussi les coûts que le soumissionnaire prend en charge pour construire les terminaux et acquérir le matériel roulant.

L'appel d'offres porterait sur plusieurs années, c'est-à-dire sur 15 à 20 ans. Pour cette période, l'entreprise offrant le meilleur rapport prix-prestations obtiendrait l'adjudication pour le droit d'exploitation exclusif. Il y a lieu d'élucider auparavant si la Confédération est disposée en chaque cas à passer commande selon la meilleure soumission ou uniquement dans le cas où le service proposé couvrirait ses coûts et ne nécessiterait pas d'indemnité. Dans le cas de l'adjudication, la Confédération n'assume aucune garantie pour les risques entrepreneuriaux consécutifs à de mauvaises estimations des coûts ou à des manques à gagner.

⁴⁰ Ecoplan, Comparaison des coûts d'exploitation et d'investissement de deux systèmes de chaussée roulante, Berne, 2003

Création de conditions-cadres avantageuses

Premièrement, il faudrait pouvoir mettre à disposition de l'opérateur de la chaussée roulante les sillons nécessaires du point de vue de la capacité et de la qualité et qui permettent des rotations économiques de la chaussée roulante. Les sillons indispensables à la chaussée roulante doivent donc être traités en priorité lors de l'établissement de l'horaire. C'est pour cela que le Conseil fédéral doit faire dresser les plans d'utilisation du réseau ou adapter l'ordre des priorités sur l'axe Loetschberg-Simplon. A l'heure actuelle, on ne sait pas si les temps de rotation ayant servi de base à l'étude précitée (5 heures, y compris les réserves) pourront effectivement être réalisés. Maintenant, les temps de parcours techniques entre Bâle et Domodossola atteignent 6 à 8 heures. Selon l'horaire prévu après l'ouverture du tunnel de base du Loetschberg, ils se réduiront à 5 ou 6 heures. Afin de maintenir la stabilité de l'horaire, il y a lieu de planifier des réserves supplémentaires, de manière à garantir l'utilisation optimale des capacités disponibles.

Deuxièmement, les terminaux à construire doivent avoir une capacité pour quelque 400'000 chargements et déchargements. A l'heure actuelle, on ne dispose pas encore de tels sites de terminaux. Pour la région de Bâle, point d'origine ou de destination de la relation de chaussée roulante au nord du pays, il faut encore trouver un site précis pour effectuer efficacement les chargements et les déchargements. Seule Domodossola entre vraisemblablement en ligne de compte pour le site de terminal au sud des Alpes. Afin de réaliser dans les délais les sites de terminaux proches de la frontière, la Confédération doit participer activement aux négociations avec l'Etat italien, la région du Piémont et les gestionnaires d'infrastructure italiens. A noter qu'un tel terminal de chaussée roulante est encore rejeté catégoriquement du côté italien, étant donné la forte charge du trafic lourd qu'il entraînerait pour le val d'Ossola et des parties du Piémont et de la Lombardie. Par ailleurs, des adaptations de l'infrastructure sont nécessaires sur le réseau du gestionnaire d'infrastructure italien (Simplon) pour que le projet d'une telle chaussée roulante puisse être réalisé. Le futur opérateur de la chaussée roulante ou la Confédération devrait les prendre en charge.

Mise à disposition des capacités infrastructurelles pour la chaussée roulante

Il faut partir du principe qu'après l'ouverture des tunnels de base du Loetschberg et du St-Gothard, les capacités des sillons seront suffisantes pour mettre en place l'offre de places de chargement correspondant à la description donnée. Jusqu'à l'ouverture du tunnel de base du St-Gothard, il y aura cependant des goulets d'étranglement ponctuels. L'offre de sillons pour les rames ayant une grande hauteur d'angle (chaussée roulante, divers trains du TCNA) sera limitée, car il faut des sillons spéciaux pour ces trains au sud du Simplon (trafic de slalom pour les sillons SIM). De plus, des questions sont encore en suspens à propos de la longueur des trains, étant donné les restrictions au niveau de l'infrastructure.

Eu égard à l'utilisation optimale des capacités infrastructurelles disponibles, l'aspect de la charge utile revêt une importance particulière en cas d'augmentation substantielle de la chaussée roulante. Avec un train de la chaussée roulante, on achemine 30 % de plus de masse improductive que dans le trafic combiné non accompagné (TCNA). Cela étant, pour transporter le même tonnage net, la chaussée roulante a besoin de beaucoup plus de trains que cela est le cas avec le TCNA. Sur l'axe nord-sud, une extension substantielle de la chaussée roulante entrave une répartition optimale des sillons entre le trafic voyageurs et le trafic marchandises, sillons qui sont de toute manière disponibles en quantité limitée jusqu'à la mise en service intégrale de la NLFA. Du moins jusqu'à l'ouverture du tunnel de base du St-Gothard, cela peut conduire à de nettes diminutions du reste du trafic ferroviaire et restreindre l'offre du TCNA, beaucoup plus économique à l'heure actuelle, ou l'offre voyageurs régional et longues distances le long de l'axe Loetschberg-Simplon (p.ex. insertion dans le nœud de Milan)

Pour réaliser une extension substantielle, il faut examiner à fond la question de la faisabilité avec les gestionnaires de l'infrastructure. Cela concerne surtout les conséquences que la priorité des trafics de chaussée roulante aurait sur les autres offres de transport. L'analyse de la disponibilité des sillons se fait dans le cadre de l'élaboration du projet de « futur développement des projets ferroviaires » (ZEB, vue globale), ainsi que dans le contexte de « l'analyse de la capacité des axes nord-sud du réseau ferroviaire suisse et de la garantie du tracé des lignes NLFA différées (KANSAS) »⁴¹.

4.2.3.4.2 *Mise aux enchères des droits de passage (bourse du transit alpin) en relation avec la chaussée roulante*

La création de la base légale pour la mise aux enchères des droits de passage et pour la bourse du transit alpin est aussi prévue dans la variante 3. Dans cette dernière, la bourse du transit alpin sert, d'une part, à stabiliser les conditions-cadres de la route. Ainsi, les soumissionnaires ou les exploitants de l'offre élargie de la chaussée roulante se verront garantir une certaine sécurité quant à la planification de leurs revenus. D'autre part, une chaussée roulante nettement améliorée permet de compléter la bourse du transit alpin par un service ferroviaire optimal. Si la chaussée roulante constitue une solution de rechange attrayante (prix et qualité) pour le trafic lourd à travers les Alpes, le prix commercial des droits de passage baissera et l'acceptation de la bourse du transit alpin augmentera tant sur le plan national que sur le plan international.

⁴¹ Cf. aussi le message du 8 septembre 2004 sur cette analyse de capacité, FF 2004 5313

4.2.3.4.3 *Concurrence et indemnités dans le trafic à travers les Alpes*

La promotion financière du trafic combiné sera poursuivie. Mais elle pourra être réduite si l'appel d'offres et la mise en service d'une telle chaussée roulante sont couronnés de succès. Au cas où les conclusions de l'étude précitée se réaliseraient, il ne serait plus nécessaire de verser des indemnités dès la mise en service de la chaussée roulante. Le potentiel d'économie par rapport à la situation actuelle est chiffré à 50 millions de francs par année. Quant à savoir avec quelle intensité la promotion du trafic combiné non accompagné sera poursuivie, cela dépend de la prise en considération, ou non, de l'option de l'extension substantielle de la chaussée roulante en complément de la variante 1 ou 2.

4.2.3.4.4 *Garantie de capacités suffisantes de terminaux en Suisse et à l'étranger*

Comme l'extension d'une offre de chaussée roulante substantielle et rentable implique aussi la construction et l'exploitation des terminaux, il n'est nécessaire, pour le moment, que la Confédération réserve des fonds particuliers pour les terminaux de la chaussée roulante. L'extension des capacités des terminaux du trafic combiné non accompagné pourra aussi être encouragée ponctuellement à l'avenir.

4.2.3.4.5 *Répercussions de la mise en œuvre d'une extension substantielle de la chaussée roulante*

Le projet de transfert proposé par cette troisième variante comprend tant un aspect de continuité que de nouveaux accents au niveau de la politique du transfert. En principe, les mesures qui ont fait leurs preuves seront maintenues. La position de la chaussée roulante à l'intérieur de la stratégie de transfert de la Confédération sera cependant nettement revalorisée. En ce qui concerne l'adaptation des conditions-cadres (disponibilité des sillons, mise à disposition des sites des terminaux, négociations internationales, faisabilité financière), les délais et le calendrier de réalisation de cette variante ne sont pas encore définis à l'heure actuelle. Parallèlement à la consultation, le Conseil fédéral examinera donc de manière approfondie et détaillée, comme cela est mentionné ci-dessus, les possibilités de réalisation, notamment sous l'aspect financier, d'une chaussée roulante développée substantiellement. Les conditions nécessaires concrètement seront analysées à fond, de même que les chances et les risques du reste du trafic ferroviaire.

4.2.3.5 *Variantes intermédiaires possibles*

Entre les variantes fondamentales proposées, il y a une large gamme de variantes intermédiaires qui pondèrent différemment les intérêts du transfert et du budget. Pour toutes ces variantes intermédiaires, on constate une interdépendance entre la réalisation des objectifs, les besoins financiers et la mise en œuvre de la bourse du transit alpin.

4.2.3.6 Autres séries de mesures et mesures rejetées

En complément aux deux séries de mesures proposées, on a aussi étudié, en préparant le projet sur le trafic marchandises, les mesures suivantes et leurs répercussions fondamentales sur les transports et les finances.

Introduction de nouvelles mesures fiscales sans conclure des accords avec l'UE

En introduisant plus rapidement, sans accord international, de nouvelles mesures fiscales telles que la taxe sur le transit alpin (au-delà du niveau prévu dans l'accord sur les transports terrestres) et/ou la bourse du transit alpin, il serait possible, dans une optique de pur transfert, de réaliser les objectifs plus tôt qu'en 2017. Les fonds nécessaires au financement du trafic ferroviaire des marchandises pourraient ainsi, théoriquement, être réduits très rapidement et il serait possible de renoncer à compléter sur le plan ferroviaire la bourse du transit alpin ou la taxe éponyme. Toutefois, le Conseil fédéral, pour des raisons juridiques, mais aussi pour des considérations juridiques et économiques, de politique étrangère et nationale, estime qu'une telle procédure doit de toute manière être exclue en raison des mesures de rétorsion que l'UE prendrait et des graves conséquences qui en résulteraient pour l'économie suisse. Il en va de même pour l'introduction de telles mesures uniquement pour les courses en transit d'une frontière à l'autre.

Utilisation gratuite des sillons par le trafic marchandises

On a aussi examiné la suppression des prix des sillons pour le trafic marchandises (utilisation gratuite des sillons par le trafic marchandises). Ainsi, les sillons, facteur d'input fondamental du trafic marchandises, seraient disponibles gratuitement. Cet avantage profiterait non seulement au trafic combiné, mais aussi au trafic par wagons complets. Il serait techniquement possible de limiter cette gratuité aux trafics traversant les Alpes. En principe, une telle stratégie de transfert entraînerait cependant une grave modification des flux financiers sur le marché ferroviaire. Les gestionnaires d'infrastructure accuseraient des manques à gagner considérables qui devraient être compensés, à un autre titre, par des indemnités. Par ailleurs, une telle mesure aurait, du point de vue de la politique du transfert, le caractère d'une « subvention arrosoir », car les trafics qui sont déjà liés au rail et qui travaillent aujourd'hui déjà de manière rentable – ce qui est le cas de la grande majorité du trafic par wagons complets – bénéficieraient des mêmes facilités que les trafics qui ont un grand potentiel de transfert et qui méritent, dès lors, d'être encouragés. En outre, cette mesure ne suffirait pas pour la majeure partie du trafic combiné, étant donné que ces trafics reçoivent aujourd'hui de plus grandes indemnités que ce qu'ils versent comme prix de sillons sur le réseau suisse. Outre les sillons gratuits, il faudrait aussi modifier l'ordre des priorités pour l'établissement de l'horaire et l'exploitation en faveur du trafic marchandises et au détriment du trafic voyageurs. Dans ces conditions, le système du trafic voyageurs cadencé serait entièrement remis en cause dans le trafic régional et longues distances.

Prorogation de la loi sur le transfert du trafic marchandises

On a examiné, à titre de dernière variante, s'il était approprié de proroger de quelques années la loi actuelle sur le transfert. A l'heure actuelle, il n'est pas possible d'esquisser en détail comment le processus de transfert se présentera ces prochaines années dans le cadre de la libéralisation croissante et avec la mise en service du tunnel de base du Loetschberg.

Le Conseil fédéral estime toutefois qu'une telle procédure (prorogation de la loi actuelle) n'est pas adéquate, car on reconnaît déjà nettement à l'heure actuelle que l'objectif du transfert (650'000 courses transalpines) ne pourra pas - et de loin - être atteint, comme cela a été exposé au chiffre 4.2.1.4. La prorogation de la loi ne comporterait aucune base légale pour de nouvelles mesures du transfert telles que la bourse du transit alpin et n'ouvrirait aucune perspective pour un processus de transfert durable et couronné de succès.

4.2.3.7 Suivi des mesures et examen de mesures supplémentaires

En continuité avec l'actuel « suivi des mesures d'accompagnement » (SMA), le Conseil fédéral adressera un rapport sur le transfert du trafic transalpin aux commissions parlementaires compétentes, cela tous les deux ans pendant la phase précédant la réalisation des objectifs fixés – selon la variante choisie – par la loi sur le transfert du trafic marchandises. Ce rapport rendra compte de l'état d'avancement et du développement de l'offre, de l'utilisation des infrastructures de transport, du développement des offres et de l'utilisation des prestations du trafic marchandises et de la réduction de la pollution de l'environnement. L'efficacité des mesures prises doit être mesurée en permanence et il faut prévoir au besoin d'autres étapes intermédiaires. Une fois les objectifs atteints, probablement en 2017, le rapport sera dressé tous les trois ans.

Si l'examen des mesures et leur évaluation met en évidence qu'il sera difficile d'atteindre les objectifs formulés en termes de courses transalpines ou qu'il faudra réévaluer les différentes mesures, la Confédération pourra, au sens d'une planification continue, examiner d'autres mesures et les proposer à l'Assemblée fédérale ou, dans la mesure de ses compétences, les engager elle-même. Dans le contexte du message sur la loi sur le transfert du trafic marchandises, tout l'éventail des mesures applicables à la politique de transfert a été examiné à fond. Le potentiel d'autres actions possibles est faible et sans effets importants sur le transfert. Le cas échéant, il faudra examiner si une modification des conditions-cadres nationales et internationales rendra nécessaire et possible une extension des marges de manœuvre de la politique de transfert et une correction des mesures. Par ailleurs, dans le cadre de la planification continue, il faut exploiter immédiatement tous les potentiels permettant de diminuer les subventions sans s'opposer au processus de transfert, afin d'accorder l'importance nécessaire aux intérêts de la politique budgétaire dans le contexte du suivi.

4.3 Encouragement du trafic marchandises ferroviaires en surface

Dans le trafic intérieur, la Confédération s'efforce de créer un rapport entre les modes de transport écologiquement équilibré, correspondant aux besoins économiques. Le maintien d'une offre performante du trafic ferroviaire en surface en est une condition essentielle

4.3.1 Situation initiale

4.3.1.1 *Instruments et mesures pour l'encouragement du trafic marchandises ferroviaire en surface*

Jusqu'ici, divers instruments ont contribué avec plus ou moins d'intensité à l'encouragement du trafic marchandises ferroviaire en surface. Parallèlement à la RPLP et à la réforme des chemins de fer, il s'agit en priorité des mesures suivantes:

- Commande d'infrastructure ferroviaire par la Confédération

La Confédération commande des prestations aux gestionnaires de l'infrastructure et indemnise les coûts non couverts planifiés de cette offre (dans le cadre de la commande des offres d'importance nationale conformément à l'art. 49 de la loi sur les chemins de fer). De telles commandes portent sur les normes d'aménagement et les exigences à satisfaire pour certains tronçons, ce qui permet aussi l'écoulement du trafic marchandises.

- Encouragement des investissements dans les voies de raccordement

Selon la loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les voies de raccordement ainsi que l'ordonnance du 26 février 1992 sur les voies de raccordement, des contributions sont allouées pour la construction et le renouvellement de voies de raccordement. Elles sont versées en cas de construction, réfection, transformation et extension de ces voies.

- Encouragement des investissements dans les installations de terminaux

Comme pour le trafic combiné transalpin, la Confédération participe aussi financièrement à la construction d'installations de terminaux dignes d'encouragement en trafic combiné pour le trafic intérieur, d'importation et d'exportation.

- Mandat pour un système de trafic par wagons complets couvrant tout le territoire national et convention sur les prestations entre la Confédération et les CFF

Selon l'article 11 du message du Conseil fédéral relatif à la convention sur les prestations entre la Confédération et les CFF pour la période 2007 – 2010, la SA

CFF a été chargée d'établir, dans le cadre d'une exploitation auto-financée, une offre couvrant tout le territoire national et qui s'oriente d'après les besoins des chargeurs. Si, suite à une nouvelle situation de concurrence, la SA CFF ne peut plus l'assurer sur tout le territoire national de manière économique, elle devra dresser un rapport au Conseil fédéral et proposer des mesures appropriées, qui auront été discutées auparavant au sein de la conférences régionales.

4.3.1.2 Situation économique du trafic marchandises ferroviaires en surface

Au cours des dernières années, CFF Cargo a annoncé à plusieurs reprises des difficultés à gérer économiquement le trafic par wagons complets sur tout le territoire national.

Après des problèmes en 2002, le trafic par wagons complets a, selon CFF Cargo, aussi engendré une grande perte en 2005, de sorte qu'il a fallu modifier le système de production et adapter la densité de la desserte. Avec le projet dit « Focus », le nombre de points de desserte sera réduit d'ici à la mi-2006, de manière à desservir 323 points et les voies de raccordement qui y sont connectées. Ce réseau permettra d'écouler 95 pour cent du volume actuel du trafic. A l'aide de nombreuses solutions adaptées au besoin des clients et grâce à des produits spéciaux tels que des trains collecteurs, il sera possible de relier davantage de points de desserte. Après vérification des mesures prévues par Cargo CFF, le Conseil fédéral a confirmé le 2.11.2005 que l'ensemble du territoire continuera d'être desservi malgré les mesures prévues dans le trafic ferroviaire de marchandises.

Mais il n'est pas garanti à l'avenir que les prestations d'un trafic par wagons complets sur tout le territoire national soient auto-financées si la densité de la desserte est la même. L'évolution de la situation de concurrence entre la route et le rail peut entraîner des manques à gagner en trafic par wagons complets. Cela étant, on ne saurait exclure d'autres adaptations plus profondes du service. Conformément à la convention sur les prestations entre la Confédération et les CFF, il faudrait par conséquent appliquer la procédure précédemment décrite. Reste à savoir comment procéder par la suite. Vu le message sur la convention sur les prestations entre la Confédération et les CFF pour les années 2003 – 2006, la SA CFF peut soumettre au Conseil fédéral une proposition de conservation de l'offre si celui-ci constate que la desserte n'est plus garantie sur l'ensemble du territoire. Ensuite, les dirigeants politiques décideront s'il faut intervenir ou non au moyen d'une commande.

4.3.2 Mise en œuvre des mesures d'encouragement du trafic marchandises en surface

Le projet législatif concernant le trafic marchandises et les autres projets prévus concernant le marché ferroviaire modifient les conditions-cadres du trafic marchandises ferroviaire en surface. Les mesures suivantes devraient être mises en œuvre pour le promouvoir:

4.3.2.1 Commande d'infrastructure ferroviaire par la Confédération

La Confédération commande toujours les prestations d'infrastructure. Dans le cadre des projets de lois prévus sur la réorganisation du financement de l'infrastructure, la commande se fera grâce à des conventions sur les prestations ou des programmes pluriannuels passés avec les divers gestionnaires de l'infrastructure. La Confédération s'efforce de fixer des normes minimales en matière de poids par essieu admis, longueur et poids du train et vitesse, afin de pouvoir répondre à la demande par une offre adaptée en trafic marchandises ferroviaire.

4.3.2.2 Encouragement des investissements dans les voies de raccordement

Le dense réseau de voies de raccordement est un élément significatif au sein de l'offre de prestation des chemins de fer tant pour le système national du trafic par wagons complets que pour les trafics import et export. Il s'agit, en partie, de trafic par wagons complets transalpin. La poursuite de l'encouragement des investissements dans les voies de raccordement contribue notablement à la conservation d'un trafic par wagons complets performant. On prévoit toujours des contributions d'un montant annuel de 15 à 20 millions.

Les aides financières ont été jusqu'ici subordonnées, conformément aux dispositions de l'ordonnance sur les voies de raccordement⁴², à l'obligation faite au bénéficiaire de transporter une quantité déterminée par le rail en cinq ans. L'encouragement de la construction et du renouvellement des voies de raccordement a fait l'objet d'une évaluation approfondie dans le cadre de l'étude des mesures de la loi sur le transfert du trafic marchandises. La base légale de l'encouragement des voies de raccordement sera adaptée quant à la terminologie. Au niveau de l'ordonnance, on prévoit un ajustement séparé des conditions d'encouragement au nouvel environnement: la limite des cas de peu d'importance sera abaissée et les nouvelles quantités minimales augmentées et harmonisées. De plus, on prescrira une efficacité minimale ainsi qu'une limite supérieure de la contribution d'encouragement, de sorte que la subvention fédérale ne dépasse pas 20% des coûts du transport ferroviaire. De cette manière, on pourra obtenir un transfert plus important et plus durable.

4.3.2.3 *Encouragement des investissements dans les installations de terminaux*

L'encouragement des installations de terminaux servant avant tout au trafic intérieur est également prévu à l'avenir. Pour la fixation du montant de la contribution d'encouragement, on appliquera les mêmes critères (fourniture de fonds propres, besoin en investissement, effet sur le transfert) que pour les installations de transbordement qui servent surtout au trafic transalpin. Mais vu la priorité du mandat constitutionnel de transfert du trafic transalpin, les projets de trafic non transalpin sont classés plus bas dans l'ordre des priorités.

4.3.2.4 *Renonciation à encourager financièrement l'exploitation du trafic marchandises ferroviaire en surface*

Le mandat de prestations pour l'offre de trafic par wagons complets sur tout le territoire national ne doit plus impérativement faire l'objet d'une convention sur les prestations entre la Confédération et les CFF, puisque les conventions sur les prestations se concentreront sur la question du financement de l'infrastructure.

Or le Conseil fédéral est en principe d'avis qu'un système de trafic par wagons complets sur tout le territoire national devrait pouvoir se maintenir en étant auto-financé. En tant que propriétaire de Cargo CFF, il s'engage, dans le cadre de la stratégie du propriétaire pour que Cargo CFF offre un système de trafic par wagons complets sur tout le territoire national.

Pour cette raison, la révision globale de la loi fédérale sur le transport ferroviaire de marchandises prévoit de supprimer la base légale de la commande de prestations du trafic marchandises ferroviaire et de la fourniture de contributions d'investissement en trafic marchandises ferroviaire (jusqu'ici art. 8, LTP⁴³). Il n'existe pas de mandat explicite pour transférer le trafic marchandise en surface, ce qui requerrait la promotion ciblée de l'offre du trafic ferroviaire de marchandises en surface. Il n'existe pas non plus de mandat de service public concernant l'approvisionnement par ce trafic. Le Parlement a confirmé ce point de vue en refusant la motion Gentil « Pour les marchandises le rail »⁴⁴ qui visait à charger le Conseil fédéral d'élaborer une base légale assurant que dans le trafic interne, le transfert des marchandises sur le rail soit garanti dans l'ensemble du pays.

En renonçant à commander des transports, la Confédération laisse les entreprises de transports ferroviaires résoudre la question de la densité de la desserte et n'exerce son influence que dans le cadre de la stratégie du propriétaire concernant CFF Cargo.

⁴² OVR, RS 742.141.51

⁴³ RS 742.40

4.4 Droit de transport

4.4.1 Situation initiale

Le droit en vigueur comprend les dispositions sur le transport de marchandises par les entreprises des transports publics et les dispositions sur le transport de voyageurs et de bagages. Elles figurent dans la loi fédérale sur les transports publics (LTP)⁴⁵.

Dans le cadre des projets de lois prévus concernant le développement des conditions-cadres du marché ferroviaire, tous les articles concernant le trafic des voyageurs sont transférés dans la loi sur le transport de voyageurs⁴⁶. La loi fédérale sur les transports publics est donc réduite aux dispositions en vigueur pour le trafic marchandises. Elle est donc rebaptisée loi fédérale sur le transport des marchandises par rail ou par voie navigable (loi fédérale sur le transport ferroviaire de marchandises, LTM).

La loi fédérale sur le transport ferroviaire de marchandises contient les conditions juridiques valables pour le transport de marchandises en trafic national.

Pour la révision du droit du transport marchandises, il y a deux aspects à prendre en compte:

- Les articles restants de l'ancienne loi fédérale sur les transports publics sont en partie obsolètes suite au développement qui s'est effectivement produit depuis la réforme des chemins de fer 1. Les pratiques commerciales et les modalités d'écoulement du transport des marchandises ont évolué.
- Par ailleurs, l'environnement juridique international s'est modifié. La Convention relative aux transports internationaux ferroviaires (COTIF) a été révisée en 1999 par le Protocole de Vilnius. Par la même occasion, on a également modifié les Règles uniformes concernant le contrat de transport international ferroviaire des marchandises (CIM). Le Protocole a été ratifié par la Suisse il y a déjà longtemps. Pour les transports transfrontaliers passant par la Suisse, on appliquera désormais le CIM révisé. Il prend en compte les nouvelles pratiques commerciales. Ses solutions pour les transports internationaux qui doivent aussi s'appliquer aussi aux transports nationaux lorsque c'est possible.

Les principales nouveautés du CIM qui s'appliquent également au droit suisse sont:

- o Le contrat sur le transport de marchandises constitue un nouveau contrat consensuel. Les exigences formelles ne doivent plus être respectées et la

⁴⁴ n° d'objet 05.3845

⁴⁵ RS 742.40.

⁴⁶ RS 744.10

remise de la lettre de voiture n'est plus nécessaire. La lettre de voiture n'est plus une exigence de validité, elle n'a plus qu'une fonction de preuve.

- L'obligation de transporter est supprimée.
- L'obligation de publier les tarifs est abrogée.

Le droit de transport révisé doit tenir compte des modifications du paysage ferroviaire survenues depuis la réforme des chemins de fer 1. Les dispositions doivent régir les pratiques et processus commerciaux tels qu'ils se déroulent dans la réalité. Il y a lieu de mettre à disposition une réglementation moderne et adaptée au trafic marchandises actuel.

4.4.2 Grandes lignes du nouveau droit du transport des marchandises

Les éléments suivants caractérisent le droit du transport proposé par le projet:

Obligation de transporter et de publier les tarifs

L'obligation de transporter est au fond une relique de l'ancien paysage du trafic ferroviaire de marchandises et elle est en rapport avec l'obligation de publier les tarifs. De telles obligations n'ont plus leur place ni ne sont nécessaires dans un paysage ferroviaire en principe libéralisé ainsi que pour une libre formation des prix. Dans les domaines où la Confédération, les cantons ou les communes conviennent de certaines prestations avec les entreprises de transport des marchandises et leur fournissent les moyens financiers ad hoc, ces dernières peuvent perdre en contrepartie leur liberté de décision. Au lieu d'obligations de transporter et de publier les tarifs, il faudra prévoir, dans ce domaine, des contrats entre les commanditaires et les entreprises. Dans les autres domaines, cette liberté est intacte.

Contrat de fret

Le contrat de fret a résulté jusqu'ici de la prise en charge des marchandises par l'entreprise et de l'établissement d'un document de transport. Les deux éléments étaient parties constituantes du contrat. Désormais, le contrat de fret prendra la forme d'un contrat consensuel. La validité du contrat ne dépendra plus de l'acceptation de la marchandise et de la lettre de voiture. L'option de la lettre de voiture électronique n'a pas besoin d'être mentionnée expressément. Comme il n'y a plus de prescriptions quant à la forme, il est donc implicitement admis que le contrat peut être conclu sous la forme d'une lettre de voiture, qui peut être transmise par voie électronique.

4.5 Voies de raccordement

La législation sur les voies de raccordement régit les relations contractuelles entre les entreprises raccordées (les propriétaires du droit réel sur une voie de raccordement) et les chemins de fer, qui soit exploitent le réseau ferré de liaison en tant que gestionnaire de l'infrastructure ou qui envoient ou prennent en charge des wagons pour la voie de

raccordement en tant qu'entreprises de transport ferroviaire du trafic marchandises. En outre, les relations avec les co-utilisateurs des voies de raccordement, leur construction et leur exploitation font l'objet de la loi fédérale sur les voies de raccordement.

Le projet de loi sur le transfert du trafic marchandises a permis de vérifier la promotion concrète des voies de raccordement mais aussi le reste de la législation ad hoc. Les résultats de l'évaluation montrent que la version actuelle de la loi sur les voies de raccordement correspond en principe aux exigences d'un marché du trafic ferroviaire libéralisé. Les modifications effectuées ne portent donc que sur des précisions terminologiques isolées, afin de préciser si le gestionnaire de l'infrastructure ou l'entreprise de transport ferroviaire est concerné par les diverses réglementations. Les deux parties étaient jusqu'ici réunies sous la désignation de « chemin de fer ».

Il y a un besoin de coordination et d'harmonisation (intra- et intermodales) sur le plan conceptuel de la surveillance de la sécurité. La surveillance de toutes les voies de raccordement incombera désormais à l'Office fédéral des transports. Cependant, la loi prévoit encore des tâches officielles (issues de l'histoire) qui relèvent du gestionnaire d'infrastructure. Cela n'est pas convaincant.

Au lieu de fixer de manière contraignante dans la loi l'applicabilité des prescriptions de sécurité en matière de droit ferroviaire au domaine des voies de raccordement (cf. art. 12 de la loi sur les voies de raccordement⁴⁷), il convient d'élaborer un concept sécuritaire cohérent en ce qui concerne la surveillance des voies de raccordement. Ce concept doit inclure la surveillance de la sécurité adaptée aux risques, mais il doit également garantir qu'elle ne soit pas plus stricte que celle des domaines comparables des autres modes de transport (p. ex. centre d'entretien / route). Cela détériorerait la situation des coûts et donc la compétitivité du rail par rapport aux autres modes de transport.

⁴⁷ RS 742.141.5

5 Contenus de la révision de la loi sur les chemins de fer (Dispositions sur la responsabilité)

La loi sur la responsabilité des chemins de fer, de 1905, sera abrogée et remplacée par des dispositions de la loi sur les chemins de fer en matière de responsabilité.

La responsabilité en matière de mise en danger s'appliquera aussi à la réparation et, en principe, aux dégâts matériels. Les exceptions prévues ne concernent que les objets transportés. Pour les bagages à main, on appliquera comme jusqu'ici, dans certains cas, la règle de la responsabilité pour faute causée, mais l'entreprise ferroviaire doit prouver qu'elle n'a pas commis de faute. Pour les bagages et le fret, on appliquera comme jusqu'ici le principe d'une responsabilité contractuelle sans faute avec des options de décharge.

Désormais, l'entreprise ferroviaire ne sera en aucun cas responsable d'un suicide. Une autre nouveauté concerne le cas où diverses entreprises ferroviaires exploitent et utilisent une infrastructure. Dans ce cas, les deux entreprises seront responsables solidairement. Pour le reste, les détails de la responsabilité sont presque entièrement décrits dans le Code des obligations.

La réglementation ne s'applique pas seulement aux chemins de fer, mais aussi à toutes les entreprises de transport concessionnaires, à toutes les installations de transport à câbles et à tous les téléskis.

5.1 Situation initiale

5.1.1 Droit en vigueur

La responsabilité en matière de chemins de fer est aujourd'hui régie principalement par la loi fédérale du 28 mars 1905 sur la responsabilité civile des entreprises de chemins de fer et de bateaux à vapeur et de La Poste Suisse⁴⁸ (LRespC). Elle prévoit une « responsabilité pour mise en danger » du propriétaire de l'entreprise ferroviaire. Le simple fait de causer un dégât dû à l'exploitation ou à la construction du chemin de fer déclenche l'obligation de réparation (art. 1). La responsabilité n'est conditionnée ni par une faute ni par une infraction d'ordre. L'exploitation d'un chemin de fer est considérée comme dangereuse en soi, de sorte qu'elle justifie de ce fait la responsabilité. La responsabilité pour mise en danger est une responsabilité causale; de sorte qu'il est question de responsabilités qui ne présupposent pas de faute. Il s'agit d'une responsabilité hors contrat, car elle est également valable lorsqu'il n'existe pas de rapport contractuel entre l'auteur du dommage et le lésé.

La LRespC est l'un des plus anciennes lois fédérales qui prévoient une responsabilité pour mise en danger. Ceci explique pourquoi la *responsabilité pour mise en danger ne vaut que*

dans une mesure limitée. Pour qu'il y ait réparation, à savoir indemnité pour tort moral (art. 8), ainsi que pour la réparation de dégâts matériels, il faut qu'il y ait faute, à moins qu'il y ait décès ou blessure: seuls les cas de dommages à des objets sous la garde d'une personne qui a été blessée ou tuée lors d'un accident, donnent lieu à l'application de la règle de responsabilité pour mise en danger (art. 11).

La *responsabilité est exclue* lorsque l'accident est dû à la force majeure, une faute d'un tiers ou de la victime (art. 1 al. 2) ou lorsque celle-ci s'est mise en contact avec le chemin de fer par un délit ou un acte de mauvaise foi (art. 6); le propriétaire de l'entreprise ferroviaire peut être déchargé entièrement ou partiellement de la responsabilité lorsque la victime s'est mise en contact avec le chemin de fer en violant sciemment des prescriptions de police (art. 7).

La LRespC régit intégralement les *détails* de la responsabilité:

- le calcul du dommage en cas de décès (art. 2), blessure (art. 3 et 10), dégâts matériels (art. 12) ainsi que dans le cas où l'entreprise ferroviaire responsable a versé les primes de l'assurance accident de la victime (art. 13).
- le type de dommages-intérêts (capital ou rente, art. 9); la réduction des dommages-intérêts lorsque la victime réalisait par son travail un gain exceptionnellement élevé (art. 4) ou si l'accident est dû en partie à une faute de la victime (art. 5).
- la prescription (Art. 14). Les droits à indemnité sont prescrits deux ans après l'accident.
- l'interdiction de céder les droits à indemnité des employés de l'entreprise (art. 15) ainsi que l'illégalité de publications, règlements ou conventions spéciales qui excluraient ou restreindraient d'avance la responsabilité civile (art. 16); la possibilité de contester une convention d'indemnité (art. 17)
- le droit de recours de l'entreprise ferroviaire contre des tiers (art. 18)
- la libre appréciation des preuves (art. 20).

Enfin, l'art. 25 prescrit que si une entreprise ferroviaire utilise l'infrastructure d'une autre entreprise ferroviaire, elle répond vis-à-vis des lésés à titre exclusif.

Comme son titre l'indique, la LRespC s'applique aussi aux entreprises de bateaux à vapeur et de La Poste (art. 24 LRespC). Mais le *domaine d'application* est régi aujourd'hui par l'article 5 de la loi fédérale du 18 juin 1993⁴⁹ sur le transport des voyageurs et les entreprises de transport par route (LTV): outre La Poste suisse, toutes les entreprises au bénéfice d'une concession fédérale sont assujetties à la LRespC; il s'agit des entreprises de

⁴⁸ RS 221.112.742

⁴⁹ RS 744.10

navigation et des téléphériques concessionnaires. Pour les véhicules à moteur, en revanche, on applique, en vertu de l'article 5, alinéa 2 LTV, les dispositions sur la responsabilité civile de la loi 19 décembre 1958 sur la circulation routière⁵⁰ (LCR). C'est pourquoi pratiquement tous les transports de voyageurs effectués aujourd'hui par La Poste sont assujettis à la LCR. Dans le cadre d'autres projets, il est prévu d'intégrer l'article 5 LTV dans la nouvelle loi fédérale sur le transport des voyageurs.

Dans le message concernant la loi fédérale sur les installations à câbles transportant des personnes (loi sur les installations de transport à câbles) du 22 décembre 2004⁵¹, il est proposé d'assujettir en principe à la LRespC toutes les installations de transport à câbles et tous les téléskis qui servent au transport des voyageurs.

Si, lors de l'exploitation d'un chemin de fer, un risque grave pour l'environnement se réalise (notamment lorsque des marchandises dangereuses pour l'environnement transportées polluent le sol, l'air ou l'eau), on applique la responsabilité pour mise en danger selon l'article 59a de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement⁵² (loi sur la protection de l'environnement, LPE). Elle est valable pour tous les types de dommages.

La loi fédérale du 4 octobre 1985 sur les transports publics⁵³ (*loi fédérale sur les transports publics*, LTP) régit la responsabilité contractuelle des entreprises de transport au bénéfice d'une concession fédérale. La réglementation des bagages à main (art. 19 LTP) correspond à celle de la LRespC. Pour les bagages (art. 23 LTP) et pour le fret (art. 39 LTP), la loi prescrit une responsabilité causale avec preuve à décharge: l'entreprise n'est pas responsable lorsqu'elle prouve que le dommage résulte d'une faute de la personne ou de circonstances qu'elle ne peut éviter ou dont elle ne peut empêcher les conséquences. Il est présumé que la cause du dommage réside dans le transport. La responsabilité est limitée en valeur absolue (art. 41 LTP, art. 12, 34, 37 de l'ordonnance du 5 novembre 1986 sur le transport public OTP⁵⁴). Dans le contexte de l'évolution des conditions-cadres du marché ferroviaire, il est prévu de transférer les dispositions concernant le transport des voyageurs et des bagages de la loi fédérale sur les transports publics à la nouvelle loi fédérale sur le transport des voyageurs et les dispositions sur le fret dans la nouvelle loi fédérale sur le transport ferroviaire de marchandises.

⁵⁰ RS 741.0

⁵¹ FF 2004 1858

⁵² RS 814.01

⁵³ RS 742.40

⁵⁴ RS 742.401

La *convention du 9 mai 1980⁵⁵ relative aux transports internationaux ferroviaires* (COTIF) contient dans son appendice A les Règles uniformes concernant le contrat de transport international ferroviaire des voyageurs (CIV). La responsabilité correspond dans les grandes lignes à celle de la loi sur la responsabilité civile des entreprises de chemins de fer et de la loi fédérale sur les transports publics, mais elle est également limitée en valeur absolue pour les dommages corporels. L'appendice B contient les Règles uniformes concernant le contrat de transport international ferroviaire des marchandises (CIM). La responsabilité correspond dans les grandes lignes à celle de la loi fédérale sur les transports publics.

5.1.2 Problèmes

Limitation de la responsabilité pour mise en danger

La limitation de la responsabilité pour mise en danger par la condition d'une faute en rapport avec le droit à réparation et avec des dégâts matériels constitue un cas isolé par rapport au droit suisse de la responsabilité civile. Aucune des autres lois fédérales qui prévoient une responsabilité pour mise en danger ne connaît de telles limitations. A part le domaine des chemins de fer, des responsabilités pour mise en danger sont prévues pour les risques suivants:

- entreprises ou installations dangereuses pour l'environnement⁵⁶;
- conduites de courant électrique⁵⁷, canalisations⁵⁸, installations nucléaires⁵⁹;
- véhicules à moteur⁶⁰, aéronefs⁶¹;
- explosifs⁶²
- organismes génétiquement modifiés⁶³ et pathogènes⁶⁴
- chasse⁶⁵.

⁵⁵ RS **0.742.403.1**

⁵⁶ Loi sur la protection de l'environnement, RS **814.01**; LPE.

⁵⁷ Loi fédérale du 24 juin 1902 concernant les installations électriques à faible et à fort courant (Loi sur les installations électriques; RS **734.0**; LIE).

⁵⁸ Loi fédérale du 4 octobre 1963 sur les installations de transport par conduites de combustibles ou carburants liquides ou gazeux (RS **746.1**; LITC).

⁵⁹ Loi fédérale du 18 mars 1983 sur la responsabilité civile en matière nucléaire (RS **732.44**; LRCN).

⁶⁰ Loi fédérale du 19 décembre 1958 sur la circulation routière (loi sur la circulation routière; RS **741.01**; LCR).

⁶¹ Loi fédérale du 21 décembre 1948 sur l'aviation (RS **748.0**; LA).

⁶² Loi fédérale du 25 mars 1977 sur les substances explosibles (loi sur les explosifs, RS **941.41**; LExpl).

⁶³ Loi fédérale du 21 mars 2003 sur l'application du génie génétique au domaine non humain (loi sur le génie génétique, LGG, RS **814.91**).

⁶⁴ LPE.

En matière de réparation, toutes ces lois renvoient aux dispositions du code des obligations⁶⁶. Depuis sa révision en 1983, celui-ci ne subordonne plus la réparation à une faute (art. 47 et 49 CO). En cas de décès ou de dommages corporels, le juge doit seulement apprécier les « circonstances particulières » (art. 47 CO). En cas de dégâts matériels, la faute n'est pas non plus une condition.

Ces différences entre la loi sur la responsabilité civile des entreprises de chemins de fer et les autres responsabilités pour mise en danger entraînent une inégalité de droit: les victimes d'accidents de chemin de fer sont moins bien indemnisées que les victimes d'autres accidents. Lorsqu'un piéton est percuté par une voiture et grièvement blessé, il a droit à réparation, même si l'automobiliste n'est pas en faute. Si un piéton est écrasé et grièvement blessé par un train sur un passage à niveau non gardé, il n'a droit à réparation que si l'entreprise ferroviaire a commis une faute dont résulte l'accident. Les sommes en cause peuvent atteindre des montants de plus de 100'000 CHF. La même inégalité de droit existe pour les dégâts matériels: si un camion percute une maison et l'endommage, le propriétaire du camion est responsable même sans faute (causalité). Or si des wagons chargés d'essence déraillent et se renversent, que l'essence prend feu et que l'incendie détruit des maisons voisines, l'entreprise ferroviaire n'est responsable que si elle est en faute. Le cas s'est produit le 8 mars 1994 à Zurich-Affoltern. Le déraillement était dû à un problème technique d'un wagon. Aucune faute n'avait été commise. Les CFF ont assumé la responsabilité à titre facultatif. Dans ce cas, la responsabilité pour mise en danger selon la loi sur la protection de l'environnement n'était pas non plus applicable. Elle ne s'applique que pour les pollutions de l'environnement et non aux dégâts d'incendie ou d'explosion.

La situation est également gênante lors d'une collision entre véhicule à moteur et train: lorsque le conducteur n'est pas tué ou blessé, l'entreprise ferroviaire ne doit réparer les dommages aux véhicules à moteur que si elle est en faute⁶⁷, alors que le propriétaire du véhicule à moteur devrait de toute façon réparer les dommages subis par le train sans qu'il y ait de sa faute. Cependant, le Tribunal fédéral a constaté une lacune juridique impropre et décidé que le propriétaire de véhicule à moteur, comme pour une collision entre véhicules à moteur (art. 61 al. 2 LCR), ne devait assumer la responsabilité qu'en cas de faute, incapacité temporaire de discernement ou de défaut des propriétés du véhicule (ATF 93 II 111 ss, 125/26). – Lorsqu'une voiture est percutée par un autre véhicule à moteur, son détenteur est responsable vis-à-vis de tous les passagers pour les dommages causés aux objets sous leur garde. Si, au contraire, une voiture est percutée par un train, le propriétaire

⁶⁵ Loi fédérale du 20 juin 1986 sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages (loi sur la chasse; RS **922.0**; LChp).

⁶⁶ RS **220**

⁶⁷ ATF 56 II 63 ss, 64 s, où la réglementation de l'art. 11 LRespC est qualifiée de « bizarre ».

de l'entreprise ferroviaire n'est responsable à titre causal que des dommages causés au objets placés sous la garde de passagers qui ont été tués ou blessés.

Réglementations inutiles

De nombreuses réglementations de la LRespC ne sont plus justifiées. Il s'agit d'une part de réglementations dont le contenu est identique à celui du Code des obligations (p.ex. calcul du dommage en cas de décès et lésions corporelles, art. 2, 3 et 10 LRespC correspondent aux art. 45 et 46 CO). De l'autre, il s'agit de réglementations qui diffèrent du Code des obligations et de lois plus récentes sur la responsabilité civile, sans qu'il y ait un motif rationnel à cela. Une telle réglementation concerne p.ex. la décharge de responsabilité en cas d'infraction à des prescriptions de police ou d'autres comportements non autorisés, même si la victime n'a pas causé elle-même l'accident (art. 6/7 LRespC), alors que l'article 44 CO ne prévoit la décharge de responsabilité que lorsque la victime elle-même ou d'autres circonstances ont causé l'accident. Une autre réglementation injustifiée est le bref délai de prescription (deux ans, art. 14 LRespC), alors que l'article 60 CO prévoit un délai d'un an à partir du constat du dégât et du responsable et de dix ans à partir du sinistre.

5.2 Travaux de révision

Des propositions de révision de la responsabilité civile ferroviaire ont été soumises dans le contexte des efforts d'uniformisation du droit de la responsabilité civile suisse. En 1967, le congrès suisse des juristes s'est occupé de l'uniformisation du droit de la responsabilité civile⁶⁸. En 1991, la Commission d'études sur la révision totale du droit de la responsabilité civile, formée par le Département fédéral de justice et police, a dressé un rapport assorti de propositions présentées sous forme de thèses. Elle a qualifié la révision de la LRespC de projet qui pourrait être réalisé avant la révision totale⁶⁹. Se fondant sur le rapport de la Commission d'études, les professeurs Pierre Widmer et Pierre Wessner ont élaboré un avant-projet (avant-projet Widmer/Wessner)⁷⁰. Il a donné lieu à une consultation en 2000/2001.

L'avant-projet prévoyait la création d'une partie générale du droit de la responsabilité civile dans le Code des obligations et l'adaptation des lois spéciales du droit de la responsabilité civile à la partie générale. La LRespC devait être abrogée. Au lieu de cela, une norme sur la responsabilité pour mise en danger a été prévue dans la loi du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer⁷¹ (art. 40b DE-LCdF). En vertu de ladite norme, l'opérateur d'un chemin de

⁶⁸ Stark 1 ss.

⁶⁹ Rapport de la Commission d'étude en vue de la révision totale du droit de la responsabilité civile, p. 197.

⁷⁰ Cf. bibliographie.

⁷¹ RS 742.101

fer, d'une installation de transport à câbles ou de télésiège était responsable des dommages résultant de la réalisation des risques caractéristiques inhérents à ses activités. La responsabilité pour mise en danger était applicable à tous les dégâts matériels et pour la réparation. Plusieurs questions réglées dans la LRespC sont désormais régies dans la partie générale du droit de la responsabilité civile, de sorte que les dispositions ad hoc de la LRespC ont pu être abrogées. L'avant-projet prévoyait que la responsabilité extracontractuelle pour mise en danger régisse aussi le dommage entre partenaires contractuels (violation positive du contrat). En conséquence, la loi fédérale sur les transports publics n'a conservé qu'une réglementation pour les dégâts qui ne résultent pas des risques caractéristiques de l'exploitation ferroviaire (art. 40b al. 3 DE-LCdF, art. 19, 23, 39 DE-LTP).

Les consultations sur l'avant-projet ont donné lieu à des controverses sur l'ensemble du texte. La volonté d'uniformisation a été appréciée par la majorité. Pourtant, de nombreuses prises de position considéraient l'avant-projet comme trop favorable aux victimes. L'extension de la responsabilité extracontractuelle à la violation positive du contrat a été rejetée presque à l'unanimité. Quant à la responsabilité civile ferroviaire et à la modification de la loi fédérale sur les transports publics, seules les associations des services de transports urbains (Association Suisse des constructeurs navals, ASC; prise de position collective de l'Union des transports publics, UTP, avec les Remontées mécaniques suisses et l'Association des entreprises suisses de navigation) et la Fédération suisse des avocats (FSA) se sont prononcées. Alors que la FSA et l'ASC étaient favorables aux modifications, l'UTP rejetait le renforcement de la responsabilité pour les objets transportés (bagages à main, bagages, fret) car il contredisait le droit international du transport ferroviaire. Comme les transports publics méritent une position de faveur, l'UTP a demandé de conserver la responsabilité pour faute causée pour les dégâts matériels et la réparation ainsi qu'un droit de recours intégral de l'entreprise ferroviaire contre tous les responsables qui ne sont pas assujettis à la loi sur les chemins de fer. Quant la partie générale (art. 47a DE-CO), l'UTP a proposé que pour les risques connus et évitables, une négligence légère suffise à interrompre la causalité. A titre d'exemple, elle mentionnait le cas d'un voyageur stressé dont la tasse de café, dans une courbe, se renverse sur son portable.

5.3 Nouvelle réglementation proposée

La nouvelle réglementation suit dans une large mesure l'avant-projet Widmer/Wessner. La *loi sur la responsabilité civile des entreprises de chemins de fer* est abrogée et remplacée par les *dispositions sur la responsabilité de la loi sur les chemins de fer* ainsi que par un renvoi au code des obligations. La *responsabilité ne se rattache pas* à la construction ni à l'exploitation des chemins de fer, mais à la *réalisation des risques caractéristiques inhérents à l'exploitation du chemin de fer* (art. 40b al. 1). Il s'agit notamment du transport, de l'énergie

utilisée et des marchandises dangereuses transportées⁷². *La responsabilité pour mise en danger s'applique aussi à la réparation et en principe aux dégâts matériels, à l'exception des dégâts aux objets transportés: bagages à main, bagages, fret (art. 40b al. 2), pour lesquels seule vaut la responsabilité contractuelle. La responsabilité contractuelle de la législation sur les transports publics est applicable aux entreprises concessionnaires ; pour les entreprises non concessionnaires, les dispositions de droit contractuel du Code des obligations sont applicables. Dans la loi fédérale sur les transports publics, les modifications proposées ne portent que sur la responsabilité du bagage à main (art. 19 LTP ou art. 25 de la loi sur le transport de voyageurs proposée dans la réforme des chemins de fer 2): le chemin de fer est toujours responsable uniquement de ses fautes lorsque le voyageur qui avait les objets sous sa garde n'a pas été tué ni blessé; mais le fardeau de la preuve de la faute est renversé. Le voyageur n'est plus seulement responsable de son bagage à main à titre causal, mais il y a également une responsabilité pour faute causée avec renversement du fardeau de la preuve.*

L'exclusion de la responsabilité (art. 40c) fait l'objet d'une nouvelle réglementation. Le propriétaire de l'entreprise ferroviaire n'est en aucun cas responsable du suicide. Aujourd'hui, la responsabilité n'est exclue que pour le suicide d'une personne capable de discernement. En effet, il est considéré comme une faute propre grave. Désormais, le propriétaire ne sera plus responsable si une personne incapable de discernement s'ôte la vie. Ce point est précisé sous forme d'une description générale des faits qui excluent la responsabilité. En revanche, les délits ou actes de mauvaise foi et les infractions à des prescriptions de police ne sont déchargées de la responsabilité que s'ils constituent une faute propre grave.

Pour les détails de la responsabilité, il est fait référence dans la mesure du possible *au code des obligations (art. 40f)*, notamment en ce qui concerne le calcul du dommage, l'évaluation des dommages-intérêts, la réparation, la prescription. En matière de responsabilité lors de *l'utilisation d'une infrastructure tierce, une nouvelle responsabilité solidaire est prévue: l'opérateur de l'entreprise ferroviaire qui met l'infrastructure à disposition, et l'opérateur de l'entreprise ferroviaire qui l'utilise sont responsables à titre solidaire (art. 40d).*

Des références aux dispositions sur la responsabilité de la loi sur les chemins de fer sont introduites dans les lois sur le transport de voyageurs, sur les installations de transport à câbles et sur la navigation intérieure. A noter concernant l'application de ces dispositions aux transports à câbles: la responsabilité est applicable comme jusqu'ici tant aux entreprises concessionnaires qu'aux entreprises non concessionnaires. Mais les installations de transport à câbles militaires ne sont pas soumises à la loi (art. 2, al. 2, let. c).

⁷² Cf. ch. 2.1, commentaires ad art. 40b LCdF.

Conformément à l'article 135 de la loi sur l'armée et l'administration militaire⁷³, elles sont régies par la responsabilité causale.

5.4 Motivation et évaluation de la solution proposée

Comme la réglementation de la responsabilité ferroviaire de l'avant-projet Widmer/Wessner a rencontré peu de critiques lors de la consultation, il est justifié d'en conserver les grandes lignes. Comme le Conseil fédéral n'a pas prévu la révision totale du droit de la responsabilité civile dans le programme de législature 2003-2007, la révision de la responsabilité ferroviaire se fera dans le cadre du projet concernant le trafic marchandises. Une révision rapide semble s'imposer vu le manque de réglementation valable.

La limitation de la responsabilité pour mise en danger aux risques caractéristiques de l'exploitation ferroviaire (art. 40b al. 1) correspond à l'essence de cette responsabilité: elle ne doit s'appliquer qu'aux risques qui sont difficiles à maîtriser même avec toute le soin possible et où la réalisation d'un risque justifie en soi la responsabilité. Par conséquent, par exemple, les accidents qui se produisent lors de l'embarquement ou du débarquement d'un train ne doivent pas entrer dans le cadre de la responsabilité pour mise en danger.

L'extension de la responsabilité pour mise en danger à la réparation et aux dégâts matériels (art. 40b al. 1, sauf pour les dommages aux objets transportés, art. 40b al. 2) élimine une inégalité gênante par rapport aux autres responsabilités pour mise en danger et est surtout nécessaire pour les dégâts d'incendie et d'explosion, dus à des marchandises dangereuses. C'est le point principal de la révision. Il serait erroné d'espérer que les entreprises ferroviaires prennent en charge de tels dommages à titre facultatif, notamment parce que, dans le cadre des réformes des chemins de fer 1 et 2, l'accès au réseau ferré est ouvert à de nombreuses nouvelles entreprises. De plus, le fait que les entreprises de transport concessionnaires doivent fournir des prestations d'intérêt public et remplir certaines charges justifie une responsabilité moins sévère. En effet, il est d'usage dans le droit suisse de la responsabilité civile de soumettre également l'Etat à la responsabilité pour mise en danger lorsqu'il se sert d'une source de danger⁷⁴.

La conservation de la responsabilité contractuelle pour les objets transportés (art. 40b al. 2) est justifiée, car le besoin de protection des victimes est ici plus faible. Pour les bagages à main (p.ex. gobelet de café), le principal responsable de l'évitement de dommages est leur porteur. Pour les dommages aux bagages et au fret, il peut s'assurer. Une plus grande responsabilité de l'entreprise de transport ferait augmenter les tarifs et devrait donc être financée par l'expéditeur. Elle serait par ailleurs en contradiction avec le droit du transport

⁷³ SR 510.10

⁷⁴ P.ex. art. 73 LCR, art. 59a al. 6 LPE, art. 27 al. 3 LExpl.

ferroviaire international⁷⁵. Puisque, en fin de compte, la proposition de soumettre les dommages entre partenaires contractuels à la responsabilité extra-contractuelle a été rejetée à la quasi-unanimité lors de la consultation⁷⁶, il n'y a pas de raison de vouloir l'imposer.

L'extension de l'exclusion de responsabilité ou des motifs de décharge (*Art. 40c*) doit décharger les propriétaires des entreprises ferroviaires de la responsabilité dans les cas où les risques caractéristiques inhérents à l'exploitation ferroviaire ne sont qu'une cause aléatoire, sans importance, du dégât. En cas de suicide, notamment, le comportement de la personne suicidaire est à considérer comme la cause principale du sinistre. La responsabilité du propriétaire de l'entreprise ferroviaire n'est donc pas justifiée. La même chose doit valoir pour les autres situations mentionnées à l'article 40c en dehors de l'exploitation ferroviaire, qui doivent être considérées comme la cause principale du dommage. Si par exemple une voiture percute un train en marche en raison d'un dysfonctionnement technique, un risque caractéristique, que la personne doit assumer, se réalise, de sorte que le propriétaire de l'entreprise ferroviaire n'est pas responsable.

La *responsabilité solidaire des opérateurs des entreprises ferroviaires qui mettent à disposition et utilisent l'infrastructure (art. 40d)*, est justifiée, car les locomotives et les voitures ferroviaires ne sont pas seules à présenter un risque : les parties de l'infrastructure en présentent aussi: caténaires, branchements, signaux etc.

5.5 Comparaison juridique et rapport avec le droit européen

5.5.1 Comparaison juridique

La loi *allemande sur la responsabilité civile prévoit* une responsabilité pour mise en danger pour dommages corporels. Elle s'applique aussi dans le domaine de l'indemnité pour tort moral (réparation). La responsabilité est limitée par personne à un capital de 600'000 euros ou à une rente annuelle de 36'000 euros. La responsabilité pour mise en danger vaut aussi pour les dégâts matériels, pour les objets transportés mais seulement pour le bagage à main. La responsabilité pour les dégâts matériels est limitée à 300'000 euros par événement mais elle est illimitée pour les dommages aux biens fonciers. Le responsable est l'entrepreneur. C'est la personne qui exploite le chemin de fer pour compte propre et dispose de l'exploitation. Si l'infrastructure est exploitée et utilisée par plusieurs personnes chacune d'entre elles peut être considérée comme l'entrepreneur.

La loi *autrichienne sur la responsabilité civile* correspond dans les grandes lignes au droit allemand. Une responsabilité pour mise en danger existe pour les dommages corporels et

⁷⁵ Cf section 5.1.1.

⁷⁶ Cf section 5.2.

l'indemnité pour tort moral. La responsabilité est limitée à un capital de 800'000 euros ou à une rente annuelle de 48'000 euros par personne. Pour les dégâts matériels, il existe également une responsabilité pour mise en danger, limitée aux bagages à main pour les objets transportés. Pour tous les dégâts matériels, la limite supérieure de responsabilité atteint 400'000 euros par événement. Le responsable est l'entrepreneur, soit la personne qui dispose de l'exploitation du rail et l'exploite à ses frais et à ses risques. Plusieurs entrepreneurs sont responsables à titre solidaire. Il n'y a pas de réglementation de la responsabilité pour l'utilisation d'une infrastructure tierce.

En *France*, l'entreprise de chemin de fer est responsable du passager par contrat, d'après l'article 1147 du Code civil. La jurisprudence admet une obligation de protection assimilable à une garantie de fonctionnement, valable pour tous les moyens de transport (responsabilité quasi-causale). En dehors du processus de transport, p. ex. pour les accidents sur les quais, la jurisprudence admet une responsabilité extra-contractuelle. Le chemin de fer est responsable selon l'article 1384 du Code civil à titre causal lorsqu'il cause un dommage en étant gardien d'un objet. Autrement, il est responsable en cas de faute d'après l'article 1382 du Code civil. La responsabilité pour faute causée est moins sévère, notamment parce que la victime a la charge de la preuve. Mais elle est rendue objective dans une large mesure (quasi-causale). Pour les bagages enregistrés, il s'agit d'une responsabilité causale contractuelle, de forme analogue à celle de la loi fédérale suisse sur les transports publics. Pour les dommages aux bagages à main et les objets en dehors du moyen de transport la responsabilité est extra-contractuelle. Il n'y a pas de réglementation de la responsabilité pour l'utilisation d'une infrastructure tierce.

L'*Italie* connaît aussi une responsabilité contractuelle quasi-causale de l'entreprise ferroviaire vis-à-vis des passagers⁷⁷. Le passager victime d'un dommage corporel ou d'un dommage aux bagages à main ne doit prouver que l'existence d'un contrat de transport, le dommage et la relation de cause à effet entre l'exploitation du rail et le dommage. Pourtant, l'entreprise de chemin de fer n'est pas responsable lorsqu'elle prouve que l'accident résulte d'une cause qui ne peut lui être attribuée. Selon la terminologie suisse, on peut parler d'une responsabilité causale simple ou bénigne. Cette responsabilité s'exerce aussi lorsqu'un passager a un accident en dehors du moyen de transport sur l'aire de la gare. Pour les non-voyageurs et pour les droits à réparation des passagers, on applique les dispositions générales du Codice civile sur la responsabilité extra-contractuelle. Dans le cadre de la responsabilité pour faute causée (Art. 2043), les tribunaux imposent aux chemins de fer des obligations de sécurité étendues. Cela allège notablement la charge de la preuve de la victime. Les dispositions du Codice civile sur la responsabilité causale du détenteur d'un objet (art. 2051) et sur les activités dangereuses (art. 2050), en revanche, n'ont pas obtenu

de signification pratique. Plusieurs personnes auxquelles on peut attribuer un dommage sont en principe responsables à titre solidaire. Il n'y a pas de réglementation de la responsabilité pour l'utilisation d'une infrastructure tierce.

5.5.2 Rapport avec le droit européen

Ni l'Union européenne ni le Conseil de l'Europe n'ont régi la responsabilité civile ferroviaire. En revanche, la plupart des Etats européens ont adhéré à la Convention relative aux transports internationaux ferroviaires décrite précédemment⁷⁸. Comme elle ne régit que le transport transfrontalier, la Suisse reste libre d'organiser comme elle l'entend la responsabilité des transports sur le territoire suisse.

5.6 Classement d'interventions parlementaires

Le postulat 10470 Uniformisation du droit de la responsabilité civile (N 7.10.70, Cadruvi) demandait au Conseil fédéral de réviser la loi sur la responsabilité civile des entreprises de chemins de fer « au sens d'une introduction d'une responsabilité causale uniforme pour les dommages causés aux personnes et les dégâts matériels » et d'uniformiser en général le droit de la responsabilité civile. Ce postulat a été classé en 2003 sur proposition de la Commission de gestion.

⁷⁷ Art. 13 al. 4 le Condizioni e tariffe per i trasporti delle persone sulle Ferrovie dello Stato, version de 1977.

⁷⁸ Cf. section 5.1.1.

6 Commentaire sur les textes de loi

6.1 Systématique de la loi

6.1.1 Intégration de la loi sur le trafic marchandises

Le présent projet concerne trois lois qui réglementent le trafic marchandises : la loi sur le transfert du trafic marchandises, la loi sur le transport de marchandises par rail ou par voie navigable et la loi sur les voies de raccordement. Certes, ces lois ont pour thème commun le trafic marchandises. Mais du point de vue systématique du droit, la loi sur le transfert du trafic marchandises régit les questions de droit public, tandis que la loi sur le transport de marchandises concerne les relations de droit privé entre les acteurs. En sus des sujets relevant du droit public, la législation sur les voies de raccordement inclut aussi des thèmes du droit privé entre les raccordés et les chemins de fer. La combinaison de ces trois lois n’offrirait aucun avantage.

Les autres lois existantes qui traitent des questions d’infrastructure et qui règlementent les moyens de transports (avant tout sur le plan technique) ne sont pas concernées par le présent projet, bien qu’elles présentent aussi de nombreux points concernant le trafic ferroviaire de marchandises. Elles traitent cependant toute une série de sujets qui n’ont pas de rapport direct avec le trafic de marchandises.

La répartition suivante fournit un aperçu du domaine réglementé par les lois précitées en rapport avec les contenus de la législation des transports publics:

Domaine	Loi	Contenu de la loi	
Trafic marchandises	Loi sur le transfert du trafic ; nouveau : loi sur le transfert du trafic marchandises	Fixation d’objectifs pour la protection des Alpes, définition des mesures de transfert	} <i>Nouveau:</i> loi sur le trafic marchand
	Loi sur le transport de marchandises par rail et par bateau	Transport de marchandises par rail, bateau et moyen de transport à câbles, révision totale	
	Loi sur les voies de raccordement	Rapports entre chemins de fer, raccordés et co-utilisateurs, révision partielle	
Trafic des voyageurs	Loi sur le transport de voyageurs	Transport régulier de personnes : concession, indemnité, obligations fondamentales, contrat de transport	
Infrastructure, moyen de transport	Loi sur les chemins de fer	Infrastructure ferroviaire, véhicules ferroviaires, personnel ferroviaire, trafic ferroviaire, nouveau: responsabilité civile ferroviaire	

Loi sur la navigation intérieure	Bateaux, équipage, trafic fluvial
----------------------------------	-----------------------------------

Loi sur les installations de transport à câbles	Installations de transport à câbles, personnel ad hoc
---	---

Législation routière	Construction des routes, véhicules routiers, trafic routier, conducteurs
----------------------	--

Avec cette nouvelle systématique, les dispositions révisées sur la responsabilité civile des chemins de fer seront désormais intégrés à la loi sur les chemins de fer, qui traite les sujets englobant plusieurs modes de transports.

6.2 Loi sur le transfert du trafic marchandises

Art. 1 Objectif

La loi en question contient un article exposant son but afin de clarifier les objectifs fixés. *L'alinéa 1 de cet article précise le point de référence de la loi sur le transfert du trafic marchandises.* Dans le cadre de l'article constitutionnel sur la protection des Alpes (art. 84, Cst.) le trafic transalpin de marchandises en transit est soumis à un mandat constitutionnel spécial, selon lequel il faut viser à transférer le trafic marchandises lourd transalpin de la route au rail afin de préserver la zone alpine. L'objectif du transfert sera suivi de manière adéquate et durable, comme l'indique *l'alinéa 2*. Dans l'optique de la fixation d'objectifs, cela inclut la prise en compte des coûts échus (externes également) et des capacités données. En rapport avec les champs d'action, on n'appliquera pas de mesures disproportionnées, d'une part, ni de mesures qui ne déploieraient qu'un effet de transfert non durable, de l'autre.

Art. 2 Champ d'application

La loi sur le transfert du trafic marchandises est applicable à toutes les formes du trafic lourd transalpin de marchandises, donc aussi aux relations intermodales entre le rail et la route. Cela s'applique notamment au rapport des prix entre la route et le rail, rapport touché par les redevances routières et par la fixation de droits de passages ainsi que par les différentes formes que prend la promotion du trafic ferroviaire de marchandises.

Art. 3 Objectifs du transfert

L'article 3 concrétise l'objectif général du transfert, qui est de faire passer progressivement le trafic marchandises transalpin de la route au rail. A cet effet, les chiffres à atteindre sont définis et l'horizon temporel pour les réaliser est fixé. Conformément aux variantes 1 et 2

présentées dans la partie générale, le texte de loi prévoit deux formulations différentes pour les objectifs et les mesures⁷⁹.

Variante 1 : réalisation du mandat de transfert

L'*alinéa 1* définit le nombre de courses fixé par la Confédération en vertu de l'article sur la protection des Alpes (art. 84, Cst.). Ce nombre est repris de la loi sur le transfert du trafic. Le terme de « route de transit » se réfère à l'article 2 de la loi fédérale du 17 juin 1994 sur le transit routier dans la région alpine (LTRA)⁸⁰.

L'*alinéa 2* fixe l'horizon temporel imparti pour atteindre les objectifs. En principe, il faut atteindre les objectifs fixés à l'*alinéa 2* aussi rapidement que possible, mais au plus tard deux ans après la mise en exploitation commerciale du tunnel de base du St-Gothard. De plus, cet *alinéa* retient que l'objectif « nombre de courses » n'est pas limité dans le temps, mais qu'il restera valable une fois les chiffres atteints. Le niveau des courses admises dans le trafic marchandises lourd sera maintenu. L'évolution conjoncturelle pourrait ne pas permettre d'atteindre les objectifs avec exactitude, de sorte qu'il faudra tenir compte de l'évolution globale sur le plan tant économique que des transports ; ainsi, un léger écart vers le haut sera permis pour l'une ou l'autre année où la croissance de l'économie et des transports sera forte (*alinéa 3*).

L'*alinéa 4* fixe l'objectif intermédiaire de la future politique du transfert. Il ne se rapporte qu'au nombre de courses qu'il faut atteindre. Le nombre maximal de courses transalpines admises en 2011 est de 1 million. On visera à faire baisser progressivement ce nombre au cours des années suivantes.

Variante 2: adaptation du mandat de transfert

Par rapport à l'article fixant les objectifs de la variante 1, la variante 2, à l'*alinéa 1*, indiquera un autre nombre de courses à atteindre. Il s'agit aussi de noter que l'objectif du nombre des courses dépend de l'introduction de la bourse du transit alpin. Dans la seconde variante, on renonce à fixer un objectif intermédiaire dans la loi.

L'*alinéa 1* définit le nombre de courses au sens de l'article constitutionnel sur la protection des Alpes (art. 84, Cst.), que la Confédération fixe à 1 million de courses transalpines en raison des faibles mesures d'encouragement disponibles. L'expression « route de transit » se réfère également à l'article 2 de la loi sur le transit routier dans la région alpine (LTRA)⁸¹.

⁷⁹ La variante 3 ne requiert pas de formulation d'objectifs propres, car elle peut être appliquée aussi bien en complément à la variante 1 qu'à la variante 2.

⁸⁰ RS 725.14

⁸¹ RS 725.14

Le nombre de courses à atteindre est valable sous réserve des dispositions de l'alinéa 4 de l'article fixant les objectifs.

L'*alinéa 2* détermine – comme la variante 1 – l'horizon temporel pour atteindre les objectifs. Il établit en outre que le nombre de courses à atteindre restera valable une fois les chiffres atteints. Le niveau du nombre de courses admises dans le trafic marchandises lourd doit être maintenu, abstraction faite de variations dues à la conjoncture (*alinéa 3*).

A supposer que la bourse du transit alpin soit introduite telle qu'elle est présentée à l'article 6, l'*alinéa 4* établit que l'objectif « nombre de courses » soit porté à 650'000. Il s'agit donc d'un objectif lié à la réalisation d'une mesure précise.

Les articles 4 à 8 créent les bases juridiques de l'éventail des mesures de la future politique du transfert. Les mesures telles que la NLFA, qui sont ancrées ailleurs, ne sont pas mentionnées ici.

Art. 4 Taxe sur le transit alpin

L'*article 4* crée la base juridique pour introduire et mettre en œuvre la taxe sur le transit alpin. Etant donné que les parties contractantes de l'accord sur les transports terrestres sont compétentes pour mettre en œuvre et appliquer l'accord sur leur propre territoire, la création de cette base juridique a été annoncée dans le message relatif à l'accord sur les transports terrestres (notamment dans l'optique de la clause de protection fiscale selon l'art. 46, ATT).

L'*alinéa 1* relie la taxe sur le transit alpin aux objectifs de transfert, pour la réalisation desquels elle est utilisée. L'introduction de cette taxe est formulée de manière potestative, de manière que le Conseil fédéral garde la possibilité de mettre en place une telle redevance sans y être obligé. Il pourrait percevoir une telle taxe sur les passages alpins du St-Gothard, du San Bernardino, du Grand St-Bernard et du Simplon, tout en tenant compte des conventions internationales existantes.

L'*alinéa 2* définit la mise en œuvre et l'application non discriminatoire de cette taxe. Cela concerne surtout l'interdiction de faire une différence entre les véhicules immatriculés en Suisse ou à l'étranger.

L'*alinéa 3* régleme le montant maximal de cette taxe en établissant un rapport avec les taux maximaux prévus pour le parcours de référence conformément à l'accord sur les transports terrestres. La taxe sur le transit alpin ne doit pas dépasser 15% des montants maximaux des taxes globales sur le transit (par rapport au parcours de référence transalpin, long de 300 km) admis par les conventions internationales.

L'*alinéa 4* prévoit une exception pour les courses de véhicules militaires ou à des fins militaires dans le cadre des mesures d'aide et de protection en cas de catastrophe.

Art. 5 Augmentation temporaire de la taxe globale sur le transit

L'*article 5* fixe l'augmentation temporaire de la taxe globale sur le transit introduite unilatéralement à titre de mesure protectrice et corrective. Le taux maximal fixé dans l'accord sur les transports terrestres peut être augmenté de 12,5% durant 6 mois, si les capacités ferroviaires du trafic combiné accompagné et non accompagné sont nettement sous-exploitées durant 10 semaines. La prolongation est unique et peut durer six mois. Cette mesure peut être prise au maximum deux fois en cinq ans ; toutefois, le délai minimal entre le moment où l'on prend la mesure pour la deuxième fois dépend de la durée de la première fois. Si l'augmentation est appliquée six mois au maximum à titre de mesure préventive, la deuxième mesure peut être prise déjà douze mois plus tard. Si la première mesure a duré plus longtemps que six mois grâce à la prolongation unilatérale unique, la deuxième application ne peut se faire qu'au plus tôt après 18 mois.

Art. 6 Bourse du transit alpin

L'*article 6* pose la base juridique permettant de fixer les droits de passage et d'introduire la bourse du transit alpin. Il régit les principes de l'application de cette mesure et les conditions préalables fondamentales de la bourse.

Conformément à l'*alinéa 1*, l'introduction de cette bourse est formulée de manière potestative, tout comme la taxe sur le transit alpin. La bourse peut être introduite à condition d'harmoniser cette mesure avec les autres pays de l'arc Alpin.

L'*alinéa 2* concrétise l'objet de la bourse du transit alpin. Il définit les droits de passage à travers les Alpes pour le trafic marchandises lourd ainsi que la vente aux enchères de ces droits. Cette vente aux enchères a lieu de manière non discriminatoire, l'égalité de traitement de tous les offrants (suisse et étrangers) est garantie. L'application de critères relevant de l'économie de marché est prescrite, afin que l'adjudication se fasse au plus offrant. En même temps, il s'agit d'éviter les abus des offrants qui pourraient avoir une position dominante sur le marché. La forme exacte de l'adjudication ainsi que les modalités des droits de passage doivent être définies au niveau de l'ordonnance.

L'*alinéa 3* décrit le cercle des personnes physiques et morales qui ont le droit de participer à la vente aux enchères des droits de passage ou à leur acquisition dans le cadre du marché secondaire. Pour cela, dans le cadre de la réalisation, il faudra fixer au niveau de l'ordonnance l'enregistrement préalable, qui est nécessaire afin de garantir une procédure réglementée.

La revente des droits de passage transalpin en territoire suisse acquis dans le cadre d'une vente aux enchères est possible pour chaque propriétaire d'un tel droit. Le nombre des droits de passage est fixé conformément à l'objectif « nombre de courses » de la loi sur le transfert du trafic marchandises. Une adaptation progressive est possible. Le cas échéant, la répartition des droits de passage entre les différents passages suisses devra être réglée dans le cadre de la réalisation sur le plan de l'ordonnance.

Par l'*alinéa 4*, les chauffeurs de véhicules marchandises lourds sont tenus d'emporter avec eux, lors d'une course transalpine, le droit de passage ou l'attestation qu'ils sont en possession de celui-ci. Cet alinéa est applicable à tous les véhicules du trafic marchandises lourd immatriculés en Suisse et à l'étranger.

L'*alinéa 5* investit le Conseil fédéral de la compétence de conclure les conventions internationales nécessaires pour introduire la bourse du transit alpin de façon coordonnée. Le Conseil fédéral décidera ultérieurement de l'introduction concrète d'une bourse du transit alpin.

Art. 7 Promotion du trafic ferroviaire de marchandises

L'*article 7* définit le cadre de la continuation des mesures d'accompagnement du rail. Ces mesures gardent leur caractère d'accompagnement, étant donné que les conditions-cadres pour la route, la libéralisation du marché du trafic marchandises et les nouvelles infrastructures ferroviaires constituent toujours les principaux instruments du transfert. Dans le processus du transfert, ces instruments – selon la variante choisie et l'importance donnée aux mesures prévues – ne constituent plus uniquement des mesures complémentaires pour une période transitoire, mais ils jouent un rôle important pour soutenir le transfert et renforcer le marché du trafic ferroviaire de marchandises. Ici aussi, lors de l'élaboration des mesures, il y a lieu de garantir la non discrimination, notamment l'égalité de traitement de toutes les entreprises concernées du marché ferroviaire. L'élaboration et l'accentuation futures des mesures sont décrites dans la partie générale du message (cf. section 4.2.3.2).

Art. 8 Evaluation

L'*article 8* charge le Conseil fédéral d'exercer un suivi régulier et continu du processus de transfert à l'aide duquel on vérifie que les mesures appliquées permettent d'atteindre les objectifs fixés et qu'elles sont efficaces. Les résultats de ce suivi sont régulièrement intégrés dans un rapport sur le transfert du trafic marchandises lourd transalpin. Ces rapports doivent être établis à un rythme trisannuel au moins. Jusqu'à ce que l'objectif soit atteint, il est prévu d'établir un rapport tous les deux ans.

Art. 9 Exécution

L'article 9 charge le Conseil fédéral de la réalisation de la loi sur le transfert du trafic marchandises.

Art. 10 Abrogation du droit en vigueur

Toutes les dispositions légales modifiées par l'art. 6 de la loi sur le transfert du trafic, notamment l'art. 53a de la loi sur la circulation routière (LCR)⁸², qui contient la base juridique des mesures de pilotage du trafic et des contrôles du trafic lourd au sens de l'objectif de l'ancienne loi sur le transfert du trafic, restent valables malgré l'abrogation de la loi sur le transfert du trafic. Les références juridiques ad hoc doivent être adaptées dans le cadre de cette modification de loi.

6.3 Loi sur le transport des marchandises

6.3.1 Chapitre premier : dispositions générales

Art. 1 Champ d'application

L'article 1 définit le champ d'application de la loi sur le transport des marchandises : la loi s'applique au transport de marchandises par les entreprises ferroviaires, d'installations de transport à câbles et les entreprises concessionnaires de navigation.

Art. 2 Définitions

Cet article définit les termes importants utilisés dans le trafic marchandises.

Art. 3 Exigences qualitatives, soutien de la collaboration

L'article 3 accentue l'importance des démarches visant à améliorer la qualité du trafic ferroviaire de marchandises. Ces démarches doivent être mises en œuvre par toutes les parties concernées, donc par les entreprises de transport ferroviaire, les gestionnaires d'infrastructure et les chargeurs. Avec l'élaboration des conditions-cadres ainsi que grâce à la collaboration avec les autres gouvernements et d'autres administrations nationales, la contribution de la Confédération est également importante. *L'alinéa 1* permet de définir des exigences de qualité précises, dans la mesure où elles sont conclues au niveau international et où elles sont valables. Dans ce cas, l'extension aux trafics ferroviaires nationaux est prévue. *L'alinéa 2* donne au Conseil fédéral la compétence et le mandat d'œuvrer, dans son rôle face aux différents acteurs du transport marchandises ferroviaire, pour améliorer la collaboration ainsi que la qualité et la convivialité des prestations.

⁸² RS 741.01

6.3.2 Chapitre 2 : Transport de marchandises

Art. 4 Transport de marchandises dangereuses (LTM art. 4)

Cette disposition concorde à une exception près, dans sa teneur, avec les dispositions de la LTM sur le transport de marchandises dangereuses. Les normes de *l'alinéa 1* de la délégation au Conseil fédéral sont reprises. Cela étant, le but est de garantir la proportionnalité des mesures prises pour augmenter la sécurité du transport ferroviaire des marchandises dangereuses. Ces mesures doivent améliorer la compétitivité du rail par rapport à la route.

L'alinéa 2 crée la base juridique qui permet de déléguer globalement les autorisations, les admissions et les contrôles des emballages de marchandises dangereuses. Pour cela, il faut pouvoir désigner plusieurs services ou organisations.

Art. 5 Transports dans le cadre de la coopération nationale en matière de sécurité (LTM art. 8a)

L'article 5 a été repris tel quel de la LTM et il réglemente la priorité des transports effectués pour des raisons de politique sécuritaire dans des cas particuliers et extraordinaires.

6.3.3 Chapitre 3 : Droit du transport

Art. 6 Responsabilité civile hors contrat

Jusqu'ici, la responsabilité civile hors contrat était déjà régie par les dispositions du droit ferroviaire sur la responsabilité civile. A la différence près qu'elle n'était pas expressément ancrée, de sorte que les dispositions sur la responsabilité civile liée au contrat qui n'étaient pas expressément définies en tant que telles pouvaient entraîner des interprétations erronées lors de l'application de la loi. Il s'agit désormais d'éviter cela. Ainsi, les dispositions sur la responsabilité civile hors contrat ne se trouvent plus dans la loi sur la responsabilité civile des entreprises de chemins de fer et de bateaux à vapeur et de La Poste Suisse (LRespC), mais dans la loi sur les chemins de fer.

Art. 7 Défauts du wagon

Les contrats distincts de fourniture de wagons, tels qu'ils sont prévus aux actuels art. 24 à 26, LTM, n'existent pratiquement plus. Si une entreprise met un wagon à disposition du commanditaire pour transporter la marchandise, ce point est réglé dans le contrat de transport. Les parties contractantes doivent pouvoir négocier librement les modalités ad hoc. Il faut uniquement maintenir la disposition sur la responsabilité au cas où la marchandise subit une avarie en raison d'un défaut du wagon.

Art. 8 Contrat de transport, définition (LTM art. 28)

Jusqu'ici, le contrat de transport était concrétisé par le fait que l'entreprise prenait en charge la marchandise et le document de transport. Le contrat était conclu par écrit à l'aide d'un formulaire (document de transport). Sa transmission et la prise en charge de la cargaison étaient constitutives de droits. Il s'agissait d'un contrat réel et formel. Désormais, on se détourne de ce concept.

L'alinéa 1 définit le terme conformément à l'article 28 LTM.

Dans *l'alinéa 2*, le contrat de transport est défini comme un contrat consensuel, de manière analogue à la CIM. Comme à l'article 1 du CO, l'expression de la volonté des parties suffit à conclure le contrat. Le fait de remplir et de transmettre la lettre de voiture ou la marchandise n'aura désormais plus d'effet constitutif. Etant donné qu'aucune exigence formelle n'est plus nécessaire, un contrat pourra notamment être conclu oralement. Les lettres de voiture seront encore utilisées la plupart du temps, mais il n'y aura plus besoin de document de transport pour conclure un état contractuel. La lettre de voiture ne sera plus une condition de validité. Il s'agit d'une adaptation aux habitudes internationales, courantes sur d'autres marchés.

Art. 9 Lettre de voiture

Conformément à *l'alinéa 1*, le contrat de transport peut être établi sous forme de lettre de voiture. La disposition est désormais potestative, car l'existence d'un document de transport ne constitue plus un élément constitutif d'un contrat. La lettre de voiture n'est pas plus nécessaire pour qu'un transport soit effectué. L'absence de lettre de voiture, une lacune dans celle-ci ou sa perte n'affectent ni l'existence ni la validité du contrat.

L'alinéa 2 stipule que pour la cas où une lettre de voiture est établie, celle-ci doit être signée par les deux parties. Sinon, elle ne pourra pas servir de preuve.

Aux termes de *l'alinéa 3*, les parties fixent elles-mêmes la forme de la lettre de voiture. En pratique, les entreprises de transport de marchandises proposeront un modèle et elles l'appliqueront sur la base de leurs conditions générales. Comme dans la CIM, le droit national doit contenir la possibilité explicite d'une lettre de voiture sous forme électronique. Cette forme est déjà très répandue dans la pratique.

Art. 10 Accomplissement des formalités administratives (LTM art. 29)

Comme jusqu'ici, *l'alinéa 1* contraint l'entreprise de transport à veiller au respect des formalités nécessaires au déroulement du transport.

Selon l'*alinéa 2*, à la station d'arrivée, le destinataire est chargé de remplir les formalités, l'entreprise de transport en est responsable subsidiairement.

L'*alinéa 3* explique qu'en revanche, les coûts seront imputés à l'expéditeur.

Art. 11 Modification du contrat de transport par l'expéditeur (LTM art. 32)

Dans ses grandes lignes, la disposition correspond au droit en vigueur. En comparaison à la situation juridique actuelle, l'article établit désormais expressément que les coûts et les dommages résultant de l'exécution d'une modification du contrat de transport sont imputés à l'expéditeur.

Art. 12 Délais de livraison (LTM art. 33)

Contrairement à aujourd'hui, il n'y aura plus de délais de livraison contraignants sur lesquels le Conseil fédéral avait statué au niveau de l'ordonnance. Le délai de livraison est convenu entre les parties conformément à l'*alinéa 1* comme un élément du contrat de transport.

L'*alinéa 2* prévoit que le Conseil fédéral établit des délais de livraison valable subsidiairement.

Art. 13 Livraison (LTM art. 34)

Cette disposition n'a subi que des modifications sur le plan de la terminologie et de la présentation. De plus, on a supprimé le renvoi au tarif lié au délai d'enlèvement.

Art. 14 Empêchement du transport (LTM art. 35)

Les *alinéas 1 et 2* ont été repris sans modification. La seule nouveauté est que si l'entreprise de transport ferroviaire se trouve dans l'impossibilité d'acheminer la cargaison, elle est tenue de demander des instructions.

Art. 15 Empêchement de réception (LTM art. 36 et 37)

En sus d'une modification terminologique, la disposition retient désormais que l'empêchement de la livraison et de la réception est inclus dans la notion (ancien article 37 LTM) et que cet empêchement ne constitue plus des états de fait séparés.

Art. 16 Mise en dépôt et vente après l'expiration des délais

L'*alinéa 3* confère désormais à l'entreprise de transport le droit de vendre immédiatement la marchandise dans certains cas énumérés de manière exhaustive, lorsque le délai de livraison est écoulé. Au contraire, l'ancien alinéa 4 de l'article 38 a été abrogé. Le reste de l'article est repris par analogie.

Art. 17 Responsabilité de l'entreprise de transport ferroviaire en raison du contrat de transport (LTM art. 39)

L'ancien article 39 de la LTM est repris tel quel.

Art. 18 Responsabilité de l'entreprise de transport ferroviaire pour ses prestations de service (LTM art. 40)

Cette disposition prescrit la responsabilité de l'employeur telle qu'elle est en vigueur jusqu'ici. Le cercle des personnes pour le comportement desquelles l'entreprise de transport est responsable par rapport à l'autre partie contractante inclut désormais les gestionnaires d'infrastructure.

Art. 19 Dommages-intérêts (LTM art. 41)

La disposition existante est reprise sans modification matérielle.

Art. 20 Limites conventionnelles de la responsabilité (LTM art. 42)

Le contenu de la réglementation actuelle a été uniquement modifié dans ce sens que les renvois aux conditions tarifaires, aux tarifs exceptionnels et spéciaux sont supprimés.

Art. 21 Qualité pour agir (LTM art. 43)

La disposition existante est reprise sans modification matérielle.

Art. 22 Entreprises de transport pouvant faire l'objet de prétentions (LTM art. 44)

La disposition en vigueur a été modifiée uniquement en ce sens qu'aux termes de l'*alinéa 1, lettre c*, il n'est plus possible de porter plainte contre le gestionnaire de l'infrastructure sur laquelle l'événement a eu lieu, mais contre l'entreprise chargée du transport au moment de l'accident.

Art. 23 Extinction des actions (LTM art. 45)

La seule modification qu'a subi cet article concerne le délai, à l'*alinéa 2, lettre b*, pour faire valoir un droit une fois que le délai de livraison est écoulé: cette disposition est adaptée à la CIM (article 45, alinéa 5, lettre c).

Art. 24 Prescription de l'action (LTM art. 46)

Les alinéas 1 et 3 restent inchangés. L'*alinéa 2* définit à partir de quel moment le délai de prescription commence à courir. L'absence d'une telle disposition a été critiquée par le passé, car elle a entraîné d'inutiles querelles d'interprétation. Du point de vue du contenu,

cette innovation s'oriente sur la solution pratiquée au niveau international (article 48, alinéa 2, CIM).

Art. 25 Responsabilité

Jusqu'ici, l'article 47 LTM prévoyait la responsabilité collective de l'entreprise qui avait conclu le contrat de transport et de tous ceux qui effectuaient le transport. Ce point de vue semble obsolète. Désormais, seule l'entreprise qui aura causé l'avarie sera responsable. Ce fait sera réglé à l'interne entre les entreprises impliquées dans le transport. Le même principe se trouve à l'article 50, alinéa 1, lettre a, CIM.

Art. 26 Droit de gage (LTM art. 48)

Le contenu de la disposition est repris tel quel, mais avec quelques modifications rédactionnelles.

6.3.4 Chapitre 4 : Surveillance, juridiction et dispositions pénales

Art. 27 Surveillance (LTM art. 49a)

Le contenu de la disposition est repris tel quel, mais avec quelques modifications rédactionnelles.

Art. 28 Voie de droit (LTM art. 50)

Le contenu de la disposition est repris tel quel, mais avec quelques modifications rédactionnelles.

Art. 29 Délits (LTM art. 51)

La disposition est reprise sans modification.

Art. 30 Poursuite d'office (LTM art. 51a)

La disposition est reprise sans modification.

Art. 31 Compétence (LTM art. 51b)

La disposition est reprise sans modification.

6.4 Loi sur les voies de raccordement

Les dispositions actuelles de la loi sur les voies de raccordement sont adaptées, des points de vue terminologique et matériel, à la situation post-réforme des chemins de fer. En ce qui concerne la terminologie, la loi en vigueur se base entièrement sur les entreprises ferroviaires intégrées qui circulent sur leur propre réseau. Elle ne tient pas encore compte du principe du libre accès au réseau, concrétisé dès la réforme des chemins de fer 1. Dans le cadre de la révision partielle de la loi sur les voies de raccordement, il semble indiqué de procéder à des adaptations terminologiques et de parler de manière conséquente de gestionnaires d'infrastructure ainsi que d'entreprises de transport ferroviaire. Ces adaptations terminologiques concernent les articles 1, 3, 6, 11 et 15.

Les articles qui n'ont plus de signification propre en raison de changements dans le paysage ferroviaire (après la réforme des chemins de fer) sont abrogés. Il s'agit des articles 7 – 9 de la loi sur les voies de raccordement⁸³.

Art. 12 Exécution

La surveillance de la sécurité dans le domaine des voies de raccordement doit être conçue selon des réflexions sur la sécurité et les risques. Etant donné le transfert de la surveillance de la sécurité des voies de raccordement reliées au réseau des Chemins de fer fédéraux, les projets de lois imminents dans le domaine ferroviaire de serviront de base pour une surveillance uniforme de la sécurité.

Dans le cadre de la réalisation, il incombe à l'Office fédéral des transports et au Conseil fédéral de décider du projet concret permettant d'exercer cette surveillance. Dans ce contexte, il faut suivre une philosophie de la sécurité harmonisée notamment sur le plan intermodal (rail/route; voie de raccordement/centre d'entretien). Les adaptations des lois créent uniquement les bases nécessaires.

Art. 19, al. 2 La référence que contient cet article doit être adaptée aux modifications de la loi fédérale du 18 juin 1999 sur la coordination et la simplification des procédures de décision.

⁸³ RS 742.141.5

6.5 Loi sur les chemins de fer (LCdF)

Art. 40b

La formulation de l'alinéa 1 s'appuie sur l'avant-projet Widmer/Wessner. La condition préalable à la responsabilité réside dans la concrétisation des risques caractéristiques liés à l'exploitation de l'entreprise ferroviaire⁸⁴. Il s'agit de sources de dangers particuliers, habituels lors de l'exploitation d'une entreprise ferroviaire. Ces risques sont les suivants :

- La locomotion: elle peut déclencher des collisions, des déraillements, des écrasements, mais aussi des incendies dus à la surchauffe des freins ou des chutes dues à un freinage d'urgence
- L'énergie utilisée: dégâts dus à la projection d'étincelles, à la poussière de charbon. Selon la jurisprudence (critiquée par la doctrine) du Tribunal fédéral⁸⁵, les dégâts causés par l'électricité de la caténaire sont également soumis à la responsabilité civile du chemin de fer et non à la loi du 24 juin 1902 sur les installations électriques⁸⁶.
- Les marchandises dangereuses transportées⁸⁷, p. ex. en cas d'incendie dû à un transport d'essence⁸⁸. La jurisprudence et la littérature ad hoc ne mentionnent pas encore cette source de danger. Ici, la responsabilité pour mise en danger est toutefois nécessaire.

Contrairement au droit en vigueur, les accidents qui surviennent lors de la montée à bord du train ou de la descente de celui-ci alors qu'il est à l'arrêt ne seront plus régis par la responsabilité pour mise en danger. Les accidents qui surviennent lors de la construction du chemin de fer ne seront plus régis que dans la mesure où les risques cités se réalisent, p. ex. lors du transport ferroviaire du matériel de construction.

Comme par le passé, les dommages qui ne sont imputables ni à un dommage causé aux personnes ni à des dégâts matériels (dommages purement pécuniaires) ne sont pas compris dans la responsabilité pour mise en danger. En rapport avec la loi sur la circulation routière, le Tribunal fédéral a exclu toute responsabilité concernant les dommages purement pécuniaires, (ATF 106 II 75 ss; 117 II 106). Cela doit aussi être valable pour la responsabilité civile des chemins de fer, qui est également limitée aux dommages causés aux personnes et aux dégâts matériels. Les arrêts précités n'ont toutefois pas exclu expressément l'application d'autres dispositions en matière de responsabilité. Dans la

⁸⁴ Cf. section 5.4.

⁸⁵ ATF 75 II 71; 81 II 561; 97 II 180.

⁸⁶ RS 734.0

⁸⁷ Cf. Règlement concernant le transport international ferroviaire des marchandises dangereuses (RID), disponible sur demande à CFF SA, vente de matériel, 3000 Berne 65.

⁸⁸ Cf. section 5.1.2.

littérature récente, on concède aux personnes lésées la possibilité de faire valoir, à choix, des prétentions liées à d'autres droits (autres conditions de responsabilité hors contrat ou contrat)⁸⁹. Concernant les dommages purement pécuniaires, cette responsabilité ne s'appliquerait que dans des cas inhabituels, lorsqu'un comportement standard visant à prévenir ces dommages n'a pas été respecté⁹⁰.

Le détenteur de l'entreprise ferroviaire est responsable. Ce terme est tiré de la LRespC. Le tribunal fédéral entend par là la personne pour le compte et aux risques de laquelle le chemin de fer est exploité (ATF 82 II 69). Cette personne peut être différente du propriétaire et du concessionnaire. En français, on utilise l'expression « entreprise qui exploite le chemin de fer ». L'avant-projet Widmer/Wessner utilise l'expression d'« opérateur ». L'expression « exploiter » est cependant utilisée à l'article 5 de la LCdF dans un sens plus restreint. Pour cette raison, le texte allemand garde le terme de « Inhaber » (détenteur).

L'alinéa 2 exclut toute responsabilité pour mise en danger liée aux objets qui sont sous la garde du voyageur (bagage à main) ou que celui-ci transporte (bagages et cargaison). Il s'agit d'appliquer exclusivement d'autres prescriptions: les dispositions de la loi sur le transport des voyageurs (LTV) ou de la loi sur le transport des marchandises, prévues dans les projets de développement des conditions-cadres sur secteur ferroviaire, ou, dans la mesure où ces lois ne sont pas applicables (p. ex. dans le cas des téléskis ou des installations de transport à câble concessionnaires, qui sont soumis, conformément à l'article 20 de la loi sur les installations de transport à câbles, à la responsabilité pour mise en danger) les dispositions du Code des obligations en matière de droit contractuel. En ce qui concerne les objets transportés, ce sont les prescriptions du contrat de fret qui sont applicables (art. 440-457 CO); les objets sous la garde du voyageur sont soumis aux prescriptions générales sur les conséquences de l'inexécution (art. 97 ss, CO). L'application exclusive de ces dispositions signifie que les dispositions hors contrat relatives à la responsabilité (p. ex. art. 41, 55, CO) ne sont pas valables. Cela correspond à la loi en vigueur sur la responsabilité civile des chemins de fer, qui règlemente à l'article 11, de façon conclusive et en accord avec la loi sur les transports publics, la responsabilité hors contrat pour les objets qui sont sous la garde du voyageur. Si cette réglementation n'était pas exclusive, la personne lésée pourrait se fonder sur la responsabilité de l'employeur, conformément à l'article 55, CO, qui présuppose l'absence de faute et qui ne limite pas la responsabilité en termes de montants, contrairement à la loi sur le transport de voyageurs (art. 50, LTV) et au projet de loi sur le transport de marchandises dans le cadre du projet législatif concernant le trafic marchandises (art. 20).

⁸⁹ Roberto, S. 149 N 524 avec bibliographie; Oftinger/Stark II/3, p. 32, § 27 N 77.

⁹⁰ Oftinger/Stark II/3, op. cit.

Art. 40c

L'article 40c régleme la décharge de la responsabilité du détenteur de l'entreprise ferroviaire. L'alinéa 1 décrit les conditions préalables. L'alinéa 2 cite en exemple trois raisons classiques de décharge : force majeure, faute propre grave ou faute grave d'un tiers (citées jusqu'ici exclusivement à l'article 1, alinéa 1, LRespC). La nouvelle réglementation s'appuie sur l'avant-projet Widmer/Wessner (art. 47a) et sur une thèse de la commission d'études⁹¹.

La description générale des conditions préalables pour la décharge à l'alinéa 1 a pour but d'admettre d'autres raisons de décharge en sus des raisons classiques, notamment le suicide d'une personne incapable de discernement. Selon le droit en vigueur, seul le suicide d'une personne capable de discernement est reconnu comme une faute propre grave et décharge de la responsabilité⁹². Les autres raisons à citer sont la tentative de suicide et le risque caractéristique que la personne lésée représente (p. ex. lorsque une voiture s'écarte de sa trajectoire en raison d'un défaut, lorsqu'elle glisse sur un talus ou s'écrase sur un train en marche). Si, en revanche, le comportement d'une personne incapable de discernement laisse supposer qu'elle ne veut pas se suicider (p. ex. lorsque la personne erre sur la voie), la nouvelle réglementation ne prévoit plus de raison de décharge. Seuls les dommages-intérêts peuvent être diminués, de manière analogue à l'application de l'article 54, CO (responsabilité pour équité de la personne incapable de discernement). Par ailleurs, les actes criminels ou malhonnêtes et la violation des prescriptions de la police (art. 6 et 7, LRespC) ne sont plus cités comme raisons de décharge indépendantes. Elles ne déchargent que dans la mesure où elles représentent une faute propre grave.

La description générale des conditions préalables pour la décharge établit clairement que la raison de la décharge (p. ex. sauter hors du train en marche en tant que faute propre grave) n'annule pas entièrement la cause du dommage liée aux risques caractéristiques de l'exploitation ferroviaire (p. ex. la locomotion). Elle les fait cependant paraître comme insignifiants, car elle est à considérer comme la raison principale du dommage⁹³. Par la formulation « est à considérer », on exprime que le tribunal doit procéder à une appréciation, lorsqu'il approuve une raison de décharge.

Notons, en ce qui concerne la pratique par rapport aux raisons de décharge classiques, qu'aucun jugement publié n'a admis la force majeure (événements naturels extraordinaires ou guerre) comme donnée, même lors d'avalanches ou de chutes de pierres, car l'accident

⁹¹ Rapport de la Commission d'étude, p. 48 ss p. 52 Thèse 52-9.

⁹² Otfinger/Stark I, p. 159 § 3 N 155; Rey p.130 N 560 ss; Widmer/Wessner, rapport de commentaire, 114 ss; cf. également ATF 102 II 363 ss, 367. Keller I 93. et les auteurs cités par Rey, p. 130 N 565 sont au contraire favorables à la décharge même en cas d'incapacité de discernement.

⁹³ Cf. ATF 116 II 519ss, 524.

aurait pu être évité à l'aide de précautions techniques⁹⁴. En revanche, la responsabilité pour faute propre grave a été exclue à plusieurs reprises, notamment lorsque des personnes ont sauté pour prendre le train en marche ou pour en descendre, ou, lorsque elles ont été très imprudentes en traversant des voies ou des passages à niveau. Malgré la faute propre grave, la responsabilité a été imputée, pour autant que le danger de l'exploitation ait été accru (c.-à-d. des circonstances particulièrement dangereuses dans certains cas) ou que l'entreprise ferroviaire ait été fautive⁹⁵. Dans certains cas, la responsabilité pour faute grave de tiers a été exclue, p. ex. lorsque des parents ont laissé voyager un enfant souffrant d'un handicap mental ou que des membres de l'armée ont traversé les voies imprudemment avec des éléments d'artillerie; la responsabilité en cas de faute grave de tiers a été imputée lorsque le danger de l'exploitation a été augmenté ou que l'entreprise ferroviaire était fautive⁹⁶.

Art. 40d

Cf. ci-dessus ch. 5.4.

Art. 40e

L'alinéa 1 reprend l'interdiction de l'article 16 LRespC, à savoir l'exclusion ou la restriction contractuelle de la responsabilité, car le Code des obligations ne contient pas de prescription ad hoc. Il n'est en revanche pas nécessaire de mentionner dans la loi la nullité de déclarations unilatérales sur la restriction de la responsabilité.

L'alinéa 2 intègre la contestation de l'art. 17 LRespC concernant la contestation de dédommagements à l'évidence insuffisants, car le Code des obligations ne contient pas prescription à ce sujet. Toutefois, un délai d'une année est introduit, comme à l'art. 87, al. 2, LCR. Le moment de la conclusion de l'accord à l'amiable est déterminant pour évaluer l'insuffisance de l'indemnité par rapport aux chances du procès. La jurisprudence applique cette disposition avec parcimonie⁹⁷. Elle est rarement invoquée⁹⁸. Etant donné qu'en Suisse, plus de 99 % des cas de responsabilité civile sont réglés par accord à l'amiable⁹⁹ et que la personne lésée peut préférer un accord désavantageux à un long procès¹⁰⁰, il est justifié de maintenir la disposition.

⁹⁴ Oftinger/Stark II/3, p. 54 § 27 N 131 ss; Keller I 257.

⁹⁵ Keller I 259 ss; Oftinger/Stark II/3 p. 57 ss § 27 N 137 ss

⁹⁶ Keller I 258; Oftinger/Stark II/3, p. 55 ss § 27 N 133 ss

⁹⁷ ATF 99 II 366 ss, 372 ss; 109 II 347 ss, 349.

⁹⁸ Keller I 328; Oftinger/Stark I, p. 662, § 12 N 42.

⁹⁹ Oftinger/Stark I, p. 655 § 12 N 18 Rq. 24.

¹⁰⁰ Oftinger/Stark I, p. 655 s. § 12 N 19.

Art. 40f

Le renvoi aux dispositions du Code des obligations en ce qui concerne les actions non admises est courant dans les récentes lois sur la responsabilité. Dans le cadre de la présente révision, il en découle les modifications suivantes quant au contenu :

- La réparation est à régler indépendamment de la faute (art. 47/49 CO au lieu de l'art. 8 LRespC).
- Les dégâts matériels ne sont plus définis en fonction de la valeur marchande des objets, comme le prescrit l'art. 12, LRespC (« valeur réelle »)¹⁰¹. Un dédommagement supplémentaire est admis, même sans faute, contrairement aux termes de l'art. 12, LRespC. Désormais, selon la pratique d'application de l'art. 42, CO, le dommage peut être calculé selon la valeur que l'objet a par rapport au reste de la fortune de la personne lésée¹⁰². Cela signifie notamment que l'amortissement d'une automobile peut être plus bas que l'amortissement pratiqué dans le commerce¹⁰³. Une responsabilité causale sera désormais valable pour la perte de gain (bénéfice perdu) occasionné par le dégât matériel¹⁰⁴. Selon l'art. 43, alinéa 1bis, CO, il est possible de tenir compte de la valeur affective des animaux domestiques. La réglementation de l'art. 12 LRespC, issue du droit des transports, n'est plus nécessaire, puisque la responsabilité concernant les objets transportés est exclusivement réglementée dans la législation sur les transports publics (art. 40b, al. 2).
- Le délai de prescription, à savoir deux ans, (art. 14, LRespC) est remplacé par un délai relatif d'une année à partir de la connaissance du dommage et du responsable ainsi que par un délai absolu de dix ans à partir de la survenance de l'acte qui a causé le dommage; les délais de prescription relevant du droit pénal sont réservés (art. 60, CO).

L'interdiction de céder des demandes d'indemnité est supprimée (art. 15, LRespC)¹⁰⁵.

Les dispositions suivantes issues du droit de la responsabilité civile ferroviaire sont remplacées sans modification de leur contenu, ou alors uniquement avec de légères modifications, par des prescriptions du Code des obligations:

- concernant les dommages en cas de décès et de lésions corporelles (art. 2, 3, 9, 10, 13). Désormais, les art. 42, 45 et 46, CO seront appliqués.

¹⁰¹ Oftinger/Stark I, p. 364 § 6 N 356; Keller II 104 interprète au contraire l'art. 12 LRespC dans le sens qu'il n'exclut que le remplacement de l'intérêt affectif.

¹⁰² Oftinger/Stark I, p. 365 § 6 N 357; Keller II 104; Roberto, p. 195 N 673, modérément.

¹⁰³ Oftinger/Stark I p. 366 § 6 N 360 ss; Keller II 104.

¹⁰⁴ Oftinger/Stark I, p. 370 ss, § 6 N 371 ss

- concernant les dommages-intérêts (art. 4, 5, 9)
- concernant le recours (art. 18). Désormais, les art. 50/51, CO, seront appliqués.

A noter qu'il est possible de renoncer à une disposition sur la diminution des dommages-intérêts si la personne lésée a un revenu inhabituellement élevé (art. 4, LRespC). La suppression n'implique pas la modification du contenu. Conformément à la pratique du Tribunal fédéral¹⁰⁶ et selon une grande partie de la jurisprudence¹⁰⁷, il faut pouvoir tenir compte, dans le cadre de l'évaluation des dommages-intérêts selon l'art. 43, CO, de la situation économique et sociale de la personne lésée.

Il est également possible de renoncer à une disposition sur l'imputation des prestations d'assurances en matière de responsabilité civile, pour autant que le responsable a payé les primes (art. 13). Certes, on considère en règle générale que les prestations d'assurances-capital (p. ex. assurances-vie) ne peuvent pas être additionnées à la responsabilité civile¹⁰⁸; Celle-ci n'est cependant pas appliquée pour autant que le responsable ait payé ses primes. Comme la règle n'est pas expressément fixée dans la loi, il n'y a pas besoin d'y intégrer l'exception¹⁰⁹ (l'art. 96 de la loi sur le contrat d'assurance¹¹⁰, duquel découle la règle de la non-imputation, exclut uniquement le recours de l'assureur-capital contre le responsable; c'est aussi valable dans le présent cas). De plus, les art. 62, alinéa 3, LCR et 9, alinéa 2, loi sur la responsabilité civile en matière nucléaire (LRCN) contiennent des réglementations semblables à l'art. 13, LRespC. Une application analogue est donc possible. Etant donné qu'à l'heure actuelle, les employés sont obligatoirement assurés contre les accidents, on peut renoncer à la prescription de l'art. 13, alinéa 2, LRespC, selon laquelle l'imputation des prestations d'assurances au bénéfice des employés n'est admise que lorsque l'assurance couvre tous les accidents qui peuvent survenir lors de la construction ou de l'exploitation d'un chemin de fer.

¹⁰⁵ En ce qui concerne la cessibilité de la réparation, cf. Brehm, Commentaire bernois, N 126 ad art. 47 CO; Oftinger/Stark I, p. 437 § 8 N 44.

¹⁰⁶ Le Tribunal fédéral a expliqué en général que les conditions économiques et sociales de chaque partie doivent être prises en compte dans le cadre de la mesure du dommage selon l'art. 43 al. 1 CO (ATF 104 II 188).

¹⁰⁷ Honsell, p. 103, § 9 N 36; Keller I 149; Rey, p. 98 § 4 N 438; Schnyder, Commentaire Bâlois, N 14 ad art. 43 OR; Werro, Commentaire Romand, N 26 ad Art. 43 CO. – Autre interprétation (contre la prise en compte d'un revenu exceptionnellement élevé dans le cadre de l'art. 43 OR): Brehm, Commentaire bernois, N 63 ad art. 43 CO; Oftinger/Stark, p. 410 § 7 N 63; Roberto, p. 258 N 896 s.

¹⁰⁸ p.ex. Oftinger/Stark I, p. 269 § 6 N 65.

¹⁰⁹ La prescription de l'art. 13 LRespC (décompte des prestations d'assurances sur la responsabilité civile, dans la mesure où le responsable a payé les primes) est considérée comme un principe de valeur générale par Oftinger/Stark I p. 269 ss § 6 N 67; p. 583 ss § 11 N 138 ss; Widmer/Wessner, rapport de commentaire, p. 205, Rq. 1037 avec bibliographie. Autre interprétation: Deschenaux/Tercier, La responsabilité civile, p. 305 ss N 31.

¹¹⁰ RS 221.229.1

Avec le futur code de procédure civile suisse, la disposition relative à la libre appréciation des preuves (art. 20) est devenue sans objet.

La disposition selon laquelle la concession peut renforcer la responsabilité (art. 21) devient sans objet avec l'introduction de la responsabilité pour mise en danger.

6.5.1 Loi sur les transports publics (art. 19)

La responsabilité de l'entreprise ferroviaire en ce qui concerne les bagages à main est modifiée en un seul point à l'art. 19, al. 2¹¹¹: la charge de la preuve par rapport à la faute est inversée, tel qu'il est d'usage dans le droit contractuel (art. 97, CO). Si la personne lésée prouve que l'entreprise ferroviaire a causé le dommage, p. ex. en raison d'un freinage d'urgence, celle-ci est tenue de prouver qu'elle n'est pas fautive, p. ex. que le freinage d'urgence était justifié et inévitable. Comme par le passé, la responsabilité pour mise en danger ne sera valable qu'en cas de lésion corporelle dont l'entreprise ferroviaire est responsable. Le renforcement de la responsabilité concernant les bagages à main est justifiée, car l'art. 40b, alinéa 2 de la loi sur les chemins de fer prévoit que la loi sur les transports publics est appliquée exclusivement aux dommages causés aux bagages à main et au fret, et donc que la responsabilité (causale) indépendante de la faute de l'employeur n'est pas invoquée pour ses auxiliaires, conformément à l'art. 55, CO.

A l'alinéa 3, l'actuelle responsabilité causale des voyageurs en rapport avec les bagages à main, issue du droit international de transport, est transformée en responsabilité pour faute causée et le fardeau de la preuve est renversé. Une telle réglementation s'insère mieux dans le droit contractuel suisse, qui ne prévoit normalement pas de responsabilité causale entre partenaires contractuels. Ainsi, les entreprises ferroviaires et les voyageurs sont soumis à une responsabilité comparable en ce qui concerne les bagages à main.

Etant donné que selon la loi sur les transports publics, la responsabilité doit être valable de manière exclusive (art. 40b, al. 2, LCdF), elle est aussi applicable aux voyageurs qui ne sont pas munis d'un titre de transport valable. Il n'est pas nécessaire de formuler cela expressément.

6.5.2 Loi sur la navigation intérieure

Contrairement à la LRespC, le titre de la loi sur les chemins de fer ne mentionne pas les entreprises de navigation. C'est pourquoi le renvoi à l'article 30a à la loi sur les chemins de fer est justifié.

¹¹¹ L'article 19 de la loi sur les transports publics doit être intégré dans la loi sur le transport des voyageurs dans le cadre des projets visant à développer les conditions-cadres du marché ferroviaire.

7 Répercussions

7.1 Répercussions sur la Confédération

7.1.1 Conséquences financières

La réalisation des concepts de transfert décrits dans la loi sur le transfert du trafic de marchandises et dans les deux variantes présentées requiert un plafond des dépenses pour promouvoir le trafic transalpin de marchandises.

Pour réaliser le train de mesures de la variante 1 visant à réaliser le mandat de transfert avec un objectif de 650'000 courses transalpines, il faut une somme de 2000 millions de francs pour subventionner le trafic ferroviaire de marchandises à travers les Alpes durant les années 2011-2017. Il faut demander un montant de 1000 millions de francs pour la même période pour le train de mesures prévu par la variante 2, visant à adapter le mandat de transfert avec un objectif de 1 million de courses pour le cas où la bourse du transit alpin ne serait pas introduite. Ces fonds seront demandés en même temps que le projet législatif concernant le trafic de marchandises sera présenté, dans le cadre d'un arrêté fédéral sur un nouveau plafond des dépenses. Ce plafond a pour but de mettre à disposition des moyens financiers pour subventionner l'exploitation des trafics combinés accompagné et non accompagné. Différentes mesures continueront d'être réalisées, pour lesquelles il existe déjà des bases de financement.

En 2004, les mesures d'accompagnement du transfert disposaient d'un budget de 385 millions. En 2005, la somme se chiffrait à 350 millions de francs. La poursuite de la politique de transfert dans le cadre de la variante 1 de la loi sur le transfert du trafic de marchandises impliquera un besoin de liquidités de 350 millions de francs pour les premières années ; ce besoin culminera à 400 millions avec l'augmentation progressive du trafic transféré. La charge supplémentaire pour la Confédération ne dépassera pas 33 millions pour les années 2013 à 2017, selon l'année de référence.

Si les mesures d'encouragement du rail sont réduites progressivement conformément à la variante 2, seuls 200 millions de francs seront affectés annuellement en 2017 au domaine des mesures de transfert. Cela correspond à un allègement budgétaire de 142 millions en 2017 par rapport à aujourd'hui. En moyenne, entre 2011 et 2017, selon la deuxième variante, 240 millions de francs seront affectés chaque année au transfert du trafic, ce qui représente une réduction de 100 millions par rapport à la situation actuelle.

A l'origine, il était prévu de réduire les mesures de promotion du trafic global de marchandises par rail au niveau de 1999, cela avec l'expiration du plafond des dépenses. À l'époque, le niveau se montait à 145 millions de francs. Cette valeur de référence est

dépassée de 105 à 155 millions de francs dans la variante 1. Dans la variante 2, la réduction permet de descendre progressivement en dessous de cette valeur.

La mise en œuvre d'une offre autofinancée de la chaussée roulante, comme le propose la variante 3, ne requiert pas de moyens financiers fédéraux supplémentaires. S'il est possible de fournir une offre autofinancée, étendue substantiellement, cela permettrait d'économiser jusqu'à 50 millions de francs par année.

L'introduction, dans le cadre d'une politique des transports coordonnée entre les pays alpins, d'une bourse alpine de transit aurait de fortes répercussions pour la Confédération. La vente aux enchères des droits de passage générerait des recettes supplémentaires entre 65 et 130 millions de francs. En même temps, le volume de marchandises transporté par rail pourrait être nettement réduit.

La réalisation des mesures visant à favoriser le trafic de marchandises en surface n'est, pour l'instant, pas liée à des répercussions financières pour la Confédération, étant donné qu'il n'existe plus de base juridique pour commander des transports.

Les moyens financiers destinés à promouvoir le trafic ferroviaire de marchandises par rail ne peuvent pas être compensés dans le domaine des transports publics sans avoir des conséquences importantes sur l'infrastructure et les offres de trafic régional. Il n'est pas possible de compenser par le biais des indemnités fédérales allouées à l'infrastructure ou du fonds FTP. L'aménagement de l'infrastructure ferroviaire sur les axes nord-sud représente un pilier complémentaire et indispensable de la politique du transfert.

Les modifications du droit des transports dans le domaine des voies de raccordement ainsi qu'avec l'adaptation du droit sur la responsabilité des chemins de fer n'entraîneront pas de nouvelles charges financières pour la Confédération.

7.1.2 Répercussions en matière de personnel

Il n'est pas nécessaire d'augmenter l'effectif du personnel pour mettre en œuvre les mesures d'accompagnement. On ne peut encore rien dire sur l'éventuelle réalisation des mesures environnementales.

La diminution des mesures d'encouragement du trafic ferroviaire de marchandises, conformément à la variante 2, peut entraîner la suppression de quelques emplois auprès de l'office qui réalise ces mesures.

Il faut évaluer les besoins en personnel pour mettre en place et gérer la bourse du transit alpin. Mais ces dépenses supplémentaires sont directement finançables par les recettes issues de la mise aux enchères des droits de passage. L'organisation de la bourse de transit alpin peut aussi être déléguée à des tiers.

7.2 Répercussions sur les cantons et les communes

7.2.1 Répercussions financières

On ne s'attend pas à ce que les cantons et les communes supportent des conséquences financières. Les cantons se chargeront de l'intensification des contrôles du trafic lourd et la Confédération la financera avec les recettes issues de la RPLP.

Les cantons et les communes ne sont touchés directement par les modifications de la responsabilité civile que dans de rares cas: lorsqu'elles exploitent elles-mêmes des lignes de tram (p. ex. ville de Bâle) ou des installations de transport à câbles (p. ex. canton du Valais) ou une autre entreprise régie par cette loi (entreprise ferroviaire, de transports à câbles, téléskis ou entreprises concessionnaires de navigation). Elles sont concernées indirectement par les modifications dans la mesure où elles sont propriétaires d'une partie des actions des entreprises concessionnaires de transport. Des répercussions sont acceptables, comme le présente la section suivante (ch. 7.3.4).

Il n'y aura pas d'autres conséquences financières pour les cantons et les communes.

7.2.2 Répercussions en matière de personnel

L'intensification des contrôles du trafic lourd nécessite du personnel supplémentaire. Il s'agit d'une conséquence directe de l'accord entre la Confédération et les cantons, couverte financièrement dans le cadre de conventions.

Il n'y a pas d'autres répercussions sur le personnel des cantons ou des communes.

7.3 Répercussions macroéconomiques

7.3.1 Répercussions sur le trafic ferroviaire

Le projet de transfert, tel qu'il est proposé dans la loi sur le transfert du trafic marchandises ainsi que les modifications dans le domaine de la responsabilité civile des entreprises de transport et des chemins de fer renforceront de manière générale le marché du trafic de marchandises par rail. Celui-ci répondra ainsi mieux aux besoins macroéconomiques en matière de transports.

Les mesures d'accompagnement accélèrent l'évolution du trafic combiné et permettent de construire des capacités intermodales supplémentaires. Cela prendra une forme et une intensité variables en fonction de la variante d'objectifs et de mesures choisie. A long terme, cela entraînera un transfert durable. Toutefois, la réduction des mesures d'encouragement du trafic ferroviaire de marchandises, prévue dans la seconde variante, limite nettement le potentiel d'aménagement et de croissance de ce trafic.

L'extension de l'offre des trafics combinés accompagné et non accompagné, notamment l'extension substantielle de la chaussée roulante, pourra concurrencer l'étoffement de l'offre dans le trafic ferroviaire de voyageurs. L'aménagement futur de l'offre dans les trafics marchandises et voyageurs, en accord avec la demande, dépendra donc de l'augmentation des capacités le long des axes nord-sud.

Les modifications proposées dans le droit des transports, dans la législation sur les voies de raccordement et dans le droit sur la responsabilité civile des chemins de fer permettent aux acteurs du marché, dans le cadre de leurs relations professionnelles, d'effectuer les transports de manière plus efficace et sûre sur le plan juridique. La capacité et la compétitivité du système ferroviaire sont donc renforcées de manière générale

7.3.2 Répercussions sur le trafic routier

Dans un premier temps, les mesures proposées par la politique de transfert n'entraînent pas de charges supplémentaires pour le trafic routier. L'intensification des contrôles du trafic lourd et l'éventuelle hausse des amendes ont pour but de garantir le respect des prescriptions en vigueur. Les coûts en question sont déjà prévus dans la situation juridique actuelle.

L'introduction de la bourse du transit alpin et, partant, la limitation du nombre de courses transalpines aurait des conséquences importantes pour le trafic routier de marchandises. Un accompagnement insuffisant pourrait entraver la circulation ou induire des trafics de contournement. L'industrie du trafic routier de marchandises serait durablement touchée, en Suisse et à l'étranger.

Grâce aux mesures ferroviaires ciblées accompagnant la bourse du transit alpin, telle qu'elle est présentée dans la première variante visant à réaliser le mandat de transfert, ces conséquences peuvent être nettement réduites. L'offre ferroviaire améliorée et dotée de capacités suffisantes (CR et TCNA) empêcherait toute insuffisance des capacités de transport. En utilisant la chaussée roulante, les transporteurs ne seraient pas obligés de modifier leurs processus de production.

On ne s'attend pas à ce que les autres mesures aient des répercussions sur le trafic routier.

Le transfert du trafic lourd de la route au rail déleste globalement les capacités de l'infrastructure routière transalpine et peut, par conséquent, améliorer le déroulement du trafic individuel motorisé sur les axes nord-sud. Dans le cadre de la variante 2, impliquant la suppression des subventions du trafic ferroviaire de marchandises, ce délestage est nettement diminué. Etant donné que les nouveaux trafics et les surcroûts de trafic ne pourront plus être transférés sur le rail en raison du manque de financement, il faut, à long terme, s'attendre à ce que les axes de transit soient surchargés.

7.3.3 Répercussions sur le plan économique global

Le renforcement global du trafic de marchandises par rail peut entraîner une amélioration du déroulement des transports de marchandises dans tous les domaines économiques. Cela ouvre la voie à une répartition judicieuse des tâches. Un marché ferroviaire renforcé offre des options à tous les chargeurs.

La restriction quantitative des capacités de la route au travers d'une bourse du transit alpin pourrait influencer durablement le processus de la répartition du travail, au niveau de l'espace et au niveau international. En complétant la bourse par une offre ferroviaire suffisante et de grande qualité (CR et TCNA), il est possible d'éviter la majeure partie des répercussions négatives.

7.3.4 Répercussions macroéconomique des dispositions sur la responsabilité

Les opérateurs d'entreprises ferroviaires, de transports à câbles, de téléskis et d'entreprises concessionnaires de navigation devront faire face à des dépenses supplémentaires, car la responsabilité sera renforcée en ce qui concerne la réparation et les dégâts matériels. Ces dépenses supplémentaires sont supportables. En effet, on introduit uniquement une réglementation sur la responsabilité civile valable pour les véhicules à moteur. On élimine donc une distorsion de la concurrence, notamment entre les différentes branches des transports publics : les chemins de fer, les tramways, les installations de transport à câbles, les téléskis et les entreprises concessionnaires de navigation seront désormais régies par la même responsabilité que les trolleybus, les autobus et les cars postaux. Par ailleurs, la responsabilité n'est renforcée que dans des domaines partiels. En ce qui concerne les domaines importants tels que la couverture des frais de guérison, la perte de gain et les dommages consécutifs au décès du soutien de famille, la responsabilité reste inchangée.

Côté chiffres, les conséquences de cette responsabilité plus sévère ne peuvent qu'être estimées grossièrement. En 2001, il y a eu 195 accidents ferroviaires dans lesquels des personnes ont été tuées ou blessées ou dans lesquels les dégâts matériels se sont montés à plus de CHF 15'000.-¹¹². 25 personnes ont été tuées et 22 blessées, *ce qui donne un montant des dommages estimé à 15-20 millions de francs*. Les indications sur les dégâts matériels subis par des tiers n'existent qu'en rapport avec les accidents survenus sur des passages à niveau. Les dégâts résultant de ces 78 accidents se chiffrent à CHF 605'000¹¹³.-. *Il faut donc s'attendre à ce que le renforcement proposé de la responsabilité augmente en moyenne de CHF 20'000 par accident les versements effectués à ce titre*. Au total, cela représente 3,9 millions de francs par année, soit 0,5 pour mille des dépenses totales des

¹¹² Office fédéral de la statistique: E-E 21, Chemins de fer 1990-2001: accidents, sur Internet: www.portal-stat.admin.ch/stat_ch/ber11/oev/inhalt_oev_f.htm

¹¹³ Statistique des événements de l'Office fédéral des transports (non publié).

chemins de fer (7,668 milliards en 2001)¹¹⁴. En ce qui concerne les tramways et les installations de transport à câbles, il faut également s'attendre une légère augmentation des coûts¹¹⁵.

7.4 Autres répercussions

Le projet de loi, qui vise à réduire le nombre de courses et le niveau des émissions du trafic lourd, aura des conséquences directes sur l'environnement. La réalisation des objectifs et chaque pas vers leur réalisation amélioreront durablement la qualité de l'environnement le long des axes du trafic transalpin. L'intensité de ces effets variera en fonction des différentes variantes présentées. Etant donné qu'une grande partie du trafic transféré est du trafic de transit, toutes les régions situées le long des axes (région bâloise, Plateau, Tessin) seront nettement délestées. Les répercussions négatives que le trafic lourd de marchandises a sur la santé et l'environnement pourront diminuer notablement ou être stabilisées (dans le cadre de la variante 2). De cette manière il sera possible d'éviter des coûts élevés liés à l'environnement, coûts qui grèvent l'économie nationale.

8 Rapport avec le programme de législature et le plan financier

La réglementation de la responsabilité civile des chemins de fer n'est pas prévue dans le programme de législature 2003-2007. Etant donné que la révision globale du droit de la responsabilité civile n'a pas été intégrée au programme de législature 2003-2007, il est justifié de modifier la juridiction concernant la responsabilité civile des chemins de fer dans un projet séparé et durant la présente période de législature. Cette révision comble des lacunes juridiques importantes¹¹⁶ et elle est réalisable à peu de frais.

Les moyens financiers nécessaires proposés dans la loi sur le transfert du trafic marchandises ne font pas partie intégrante de la période actuelle de planification (2006 – 2008). Cette loi crée le cadre juridique pour le plafond des dépenses nécessaire au financement des mesures (entre 1 et 2 milliards de francs selon la variante choisie). La décision concernant l'arrêté fédéral sur ce plafond de dépenses sera prise en même temps que celle concernant le projet législatif sur le trafic marchandises.

¹¹⁴ Office fédéral de la statistique, Compte des chemins de fer suisses 2002, Neuchâtel 2004, p. 7.

¹¹⁵ 8 voyageurs ont été tués dans des accidents de tramways en 2001 et 104 blessés; au total, en 2001, 377 millions de voyageurs ont été transportés. En 2001, 18 voyageurs ont été blessés dans des accidents de téléphériques; on estime qu'au total, en 2001, 185 millions de voyageurs ont été transportés.

Sources: Office fédéral des transports (accidents de tramways, non publié); Office fédéral de la statistique: N-E-6, trafic de banlieue-tramways, trolleybus et autobus - 1990-2001: services de transport –voyageurs; T 11.3.5.1, accidents par mode de transport (pour les accidents de

9 Aspects juridiques

9.1 Constitutionnalité et légalité

La loi sur le transfert du trafic marchandises est la loi d'exécution de l'article 84 de la Constitution fédérale, valable pour une durée indéterminée. Elle remplace la loi de durée déterminée sur le transfert du trafic. La nouvelle loi étend le délai pour atteindre l'objectif à deux ans après l'ouverture du tunnel de base du St-Gothard, donc vraisemblablement à l'an 2017. Les dispositions transitoires relatives à l'article 84 de la Constitution fédérale, fixées à l'article 196 de la Constitution fédérale, stipulent toutefois que le contenu de l'article sur la protection des Alpes soit réalisés en dix ans. Ce délai a expiré à la mi-2004. La prolongation du délai de réalisation de l'objectif de transfert signifie que l'état anticonstitutionnel perdure tant que l'objectif n'est pas atteint.

Dans la loi fédérale du 8 octobre 1999 sur le transfert du trafic, l'objectif du nombre de courses en trafic transalpin de marchandises est fixé à 650'000. Ce chiffre correspond au nombre de courses à travers les Alpes en trafic lourd intérieur, d'exportation et d'importation (donc sans le trafic de transit) de l'année 1999. Etant donné que seul le trafic marchandises de transit doit être transféré sur le rail d'une frontière à l'autre, le chiffre visé répond aux prescriptions de l'article 84, alinéa 2, Cst¹¹⁷. Chaque objectif de transfert qui dépasse ce chiffre ne remplit pas le mandat constitutionnel. La variante 2 proposée dans le présent message permet en principe également d'atteindre cet objectif de transfert. Pour le réaliser d'ici à 2017, cela implique cependant l'introduction, coordonnée dans l'Arc alpin, d'une bourse du transit alpin accompagnée de la restriction adéquate des capacités. L'objectif des courses fixé dans cette variante repousse le délai de réalisation de 10 ans, fixé à l'article 84 de la Constitution fédérale, sans toutefois préciser d'année concrète pour atteindre les objectifs¹¹⁸

Une base juridique formelle est en principe nécessaire pour percevoir des redevances telles que les taxes sur le transit alpin présentées dans le présent projet. Celle-ci doit décrire les cercles astreints à verser ces redevances, l'objet de ces dernières ainsi que les modalités de calcul (art. 164, al. 1 Cst.¹¹⁹).

téléphérique); statistiques des transports 02, édité par LITRA, Service d'information pour les transports publics, Berne (nombre de voyageurs transportés par téléphérique).

¹¹⁶ Ci-dessus ch. 1.2.

¹¹⁷ RS 101

¹¹⁸ Il n'est pas nécessaire de vérifier séparément si la variante 3 est conforme à la Constitution, car elle peut être réalisée en complément de la variante 1 aussi bien que de la variante 2.

¹¹⁹ RS 101

En principe, l'introduction d'une taxe sur le transit alpin ne contredit pas la gratuité de l'utilisation des routes, garantie par l'article 82, alinéa 3 de la Constitution fédérale, qui réglemente aussi l'approbation de dérogations par l'Assemblée fédérale. L'estimation effectuée lors de la consultation d'avril 1997 concernant la mise en œuvre de l'article constitutionnel sur la protection des Alpes et le projet de loi fédérale sur une taxe du trafic transalpin reste valable: les sections de route transalpines soumises à une taxe seront mentionnées individuellement et concrètement. Il s'agit de cas particuliers définis avec précision et non de taxes liées à l'utilisation générale. Les exigences auxquelles doit satisfaire une réglementation exceptionnelle sont dès lors remplies. L'article 82, alinéa 3, de la Constitution fédérale n'exclut donc pas la perception d'une taxe à des passages alpins bien définis.

La compétence de la Confédération en matière de réglementation du droit de la responsabilité civile des chemins de fer découle, d'une part, de l'article 87 de la Constitution fédérale, aux termes duquel la législation des chemins de fer, des installations de transports à câble et de la navigation incombe à la Confédération et, d'autre part, de l'article 122 de la Constitution fédérale, selon lequel la législation en matière de droit civil est du ressort de la Confédération.

9.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Le train de mesures proposé par la loi sur le transfert du trafic marchandises n'est réalisable que s'il est compatible avec toutes les obligations internationales. La perception d'une taxe sur le transit alpin n'est donc pas possible immédiatement avec l'entrée en vigueur de la loi sur le transfert du trafic marchandises, mais elle dépend d'une harmonisation sur le plan international. La loi sur le transfert du trafic marchandises donne au Conseil fédéral la compétence explicite de conclure les conventions internationales nécessaires à la coordination permettant de réaliser cette mesure. Les dispositions de l'accord sur les transports terrestres couvrent la suite de la promotion du trafic combiné.

Bibliographie

Bericht der Studienkommission für die Gesamtrevision des Haftpflichtrechts/Rapport de la Commission d'étude pour la révision totale du droit de la responsabilité civile, 1991, à commander auprès de l'Office fédéral de la justice, Division principale du droit privé

Basler Kommentar zum Schweizerischen Privatrecht, Hg. Honsell H./Vogt N./Wiegand W., Obligationenrecht I, Art. 1-529 OR, 3. Aufl., Basel/Genf/München 2003

Brehm Roland, Berner Kommentar, Band VI/1/3/1, Das Obligationenrecht, Die Entstehung durch unerlaubte Handlungen, Kommentar zu Art. 41-61 OR, Bern 1990

Commentaire Romand, édité par Thévenoz L./Werro F., Code des obligations I, Art. 1-529, Genève/Bâle/Munich 2003

Deschenaux H./Tercier P., La responsabilité civile, 2e éd., Berne 1982

Honsell Heinrich, Schweizerisches Haftpflichtrecht, 3. Aufl., Zürich 2000

Keller Alfred, Haftpflicht im Privatrecht

– Band I, 6. Aufl., Bern 2002

– Band II, 2. Aufl., Bern 1998

Oftinger K./Stark E.W., Schweizerisches Haftpflichtrecht

– Allgemeiner Teil, Band I, 5. Aufl., Zürich 1995

– Besonderer Teil, Band II/3, Übrige Gefährdungshaftungen, 4. Aufl., Zürich 1991

Rey Heinz, Ausservertragliches Haftpflichtrecht, 3. Aufl., Zürich 2003

Roberto Vito, Schweizerisches Haftpflichtrecht, Zürich 2002

Stark Emil W., Probleme der Vereinheitlichung des Haftpflichtrechts, Zeitschrift für Schweizerisches Recht, 1967 II 1-192

Widmer Pierre/Wessner Pierre, Revision und Vereinheitlichung des Haftpflichtrechts, Vorentwurf eines Bundesgesetzes (Vorentwurf Widmer/Wessner)

Widmer Pierre/Wessner Pierre, Revision und Vereinheitlichung des Haftpflichtrechts, Erläuternder Bericht (ohne Jahrgang, vergriffen)