

Perfectionnement des conditions-cadres du transport de marchandises en Suisse

Monsieur le conseiller fédéral,

Le Gouvernement neuchâtelois a pris connaissance du projet mis en consultation par votre Département concernant le perfectionnement des conditions-cadres du transport de marchandises en Suisse, au moyen d'une révision de la loi sur le transport de marchandises (LTM) du 25 septembre 2015 ainsi que de l'ouverture de deux crédits d'engagement en faveur de la modernisation des infrastructures de fret ferroviaire. Il vous remercie de lui permettre de faire part de son avis en la matière.

Avec cette nouvelle révision, le Conseil fédéral souhaite marquer les conditions-cadres pour le transport de marchandises en Suisse par la prise en compte des objectifs climatiques, du rendement énergétique du transport ainsi que des contraintes liées à la sécurité de l'approvisionnement du pays. Le projet mis en consultation propose deux variantes et les projets de loi ad hoc, soit : 1. Modernisation technique et organisationnelle du fret ferroviaire suisse et de la navigation sur le Rhin ou 2. Optimisation ponctuelle du cadre légal en vigueur pour le transport de marchandises.

Le Gouvernement neuchâtelois salue le fait que la Confédération se penche de manière approfondie sur la question du transport de marchandises en Suisse. En effet, il constate également les difficultés de ce secteur : diminution de l'offre CFF Cargo, importante charge de camions sur le réseau routier, coûts inhérents à la mise en œuvre d'une motorisation éco-compatible, etc. Une réflexion stratégique et un éventuel soutien ciblé au secteur du transport de marchandises suisse semblent aujourd'hui nécessaires.

Si notre Gouvernement approuve le principe du projet mis en consultation, il s'interroge néanmoins sur certains points du rapport explicatif. Il vous prie de trouver ci-après ses remarques concernant les deux variantes. Le questionnaire de consultation, dûment complété, est fourni en annexe au présent courrier.

Généralités

1. Les difficultés financières rencontrées par CFF Cargo avec les conditions cadres actuelles mènent incontestablement à une réduction préoccupante de l'offre de base, en particulier pour le TWCI (transport par wagons complets isolés). Ainsi une adaptation des conditions cadre et un soutien financier sont nécessaires pour éviter un report du trafic ferroviaire sur la route. Le principe de la variante 1 doit donc être soutenu. Néanmoins, il ressort, à la lecture du rapport explicatif, que de nombreux aspects ne sont traités que superficiellement. Les impacts réels des mesures proposées sur la pérennisation, voire le développement du réseau de base ainsi que les risques ne sont pas traités de manière complète. Il s'agit en particulier de la migration des attelages automatiques et les aides à l'exploitation de l'offre-réseau de base.

Points à approfondir

2. *Modernisation et automatisation de la production en fret ferroviaire :*
Sur le principe, nous soutenons l'augmentation de la productivité et de la qualité de l'offre de fret ferroviaire à l'aide de l'automatisation et la numérisation des processus.

Pour déployer l'ensemble des bénéfices attendus et limiter au maximum les perturbations sur les chaînes de logistique, cette mesure doit néanmoins être implémentée sur l'ensemble du territoire de la Suisse sur une période aussi courte que possible (a priori 6 ans). En effet, les nouveaux wagons équipés d'un attelage automatique numérique (DAC) ne pourront pas être couplés à des wagons équipés d'un attelage à vis (technologie actuelle) pour former des trains. Il s'agira donc de réduire au strict minimum la période durant laquelle les deux technologies seront exploitées en parallèle. De plus, la migration vers le DAC nécessite également une étroite coordination au niveau européen afin de garantir l'interopérabilité avec le marché européen du transport ferroviaire et ainsi, permettre la poursuite des imports et des exports par rail. Cela implique que la Suisse et ses pays voisins introduisent le DAC simultanément (coordination et compatibilité des projets à assurer au niveau transfrontalier).

Au vu des difficultés rencontrées par l'Europe pour mobiliser les financements nécessaires sur d'autres projets structurants (p.ex. corridors marchandises, ETCS), il est très peu probable que cette migration intervienne dans un avenir proche (soit dès 2025, selon les planifications actuelles). Il est donc primordial que le scénario d'un report ou de retards dans la migration au niveau européen soit envisagé et que des mesures préventives soient proposées. À l'extrême, il se pourrait qu'en raison d'une migration trop lente et donc d'une exploitation des deux systèmes en parallèle, la productivité de CFF Cargo baisse encore. Le rapport explicatif ne mentionne que les compétences données au Conseil fédéral pour redéployer l'agenda de la migration et adapter, si nécessaire, les principes d'encouragement ainsi que l'arrêté fédéral relatif au crédit d'engagement. Ceci est insuffisant.

3. *Perfectionnement et encouragement financier du transport par wagons complets isolés (TWCI) :*

Si nous soutenons le principe de contributions financières favorables au maintien d'une offre-réseau de base couvrant l'ensemble du territoire et répondant aux besoins des chargeurs, nous sommes néanmoins d'avis que le maintien de cette offre ne doit pas se faire au détriment de l'offre pour le trafic de voyageurs. Les aspects financiers pour l'octroi des contributions fédérales sont encore en cours de définition dans le cadre de l'élaboration d'un modèle de convention sur les prestations. Nous demandons donc que les aspects financiers couvrent des critères d'économicité et que ceux-ci soient présentés par le Conseil fédéral dans son futur message. Une simple prise en charge des défis d'exploitation induirait de fausses incitations et un important biais dans le marché.

Il n'est pas acceptable que le développement du trafic ferroviaire de voyageurs soit rendu impossible en raison de convoi de petits groupes de wagons, voire de wagons individuels, circulant à destination de gares de triage. Un soutien différencié en fonction de l'efficacité économique et environnementale du rabattement vers ces gares par TWCI par rapport à un rabattement par camion à motorisation écocpatible doit être considéré pour les tronçons ferroviaires les plus sollicités. Nous pensons en particulier à la ligne du pied du Jura ou à l'Arc lémanique, des axes tout aussi importants pour le trafic Est-Ouest de marchandises que pour le transport régional de voyageurs et la connexion au réseau du trafic des grandes lignes.

L'horaire 2025, nécessaire pour le rattrapage du développement des infrastructures en Romandie, exige la recherche de compromis dans l'attribution des sillons voyageurs et marchandises. Le critère d'économicité pour l'offre de base du TWCI est par conséquent pleinement justifié sur un réseau déjà aujourd'hui saturé.

Contrairement au trafic voyageur, le fret ferroviaire est une activité économique de droit privé soumis à la concurrence. La réforme du chemin de fer de 1999 a permis ce développement. L'Union européenne a lancé des réflexions sur la possibilité d'aides

d'État. Néanmoins, à ce stade, rien n'est encore arrêté, raison pour laquelle nous demandons au Conseil fédéral de clarifier en détail la faisabilité juridique des aides financières à l'exploitation d'une offre réseau de base TWCI, en particulier la compatibilité avec les accords européens.

4. *Incidations à utiliser des propulsions écocompatibles pour les véhicules :*

En lien au point 3 ci-dessus, si nous pouvons soutenir une mesure d'incitation à des propulsions écocompatibles pour les véhicules ferroviaires et la navigation de marchandises, il y a également lieu d'éviter les éventuelles distorsions de la concurrence vis-à-vis des autres modes de transport. Le Conseil fédéral propose, dans le cadre de la révision de la loi sur le CO2 d'exonérer de la RPLP les poids lourds électriques jusqu'en 2030. Ces adaptations juridiques impactent cependant l'accord de 1999 avec la Communauté européenne sur le transport de marchandises. Bien que cela fasse l'objet d'un projet séparé une coordination est nécessaire. Un rabatement des marchandises avec des camions électriques sur les axes peu propices au maintien de l'offre-réseau ferroviaire de base (TWCI) devrait être étudié.

5. *Encouragement de chaînes de transport multimodales et de l'utilisation accrue des offres de fret ferroviaire, Meilleure prise en compte du transport de marchandises dans l'aménagement du territoire :*

Les activités de logistique (chargement, déchargement, stockage temporaire de marchandises, déplacement de véhicules) nécessitent d'importantes emprises au sol et ont un impact certain sur le territoire. Notre Gouvernement estime qu'une prise en compte plus forte du transport de marchandises dans les outils de planification du territoire au niveau national et cantonal est importante et nécessaire afin d'optimiser la coordination entre ces deux politiques publiques. Ce renforcement est également important du point de vue de la protection contre les accidents majeurs (risque OPAM). La ligne ferroviaire du pied du Jura est l'axe principal pour le transport de marchandises Est-Ouest de notre pays et le transport de chlore y est à relever, en particulier en provenance de Bâle. Seule la variante 1 du projet mis en consultation permet une correcte prise en compte de ces enjeux.

6. *Renforcement de la navigation sur le Rhin dans le cadre des chaînes de transport multimodales :*

Le transport fluvial joue un rôle non négligeable dans les importations et exportations de marchandises en Suisse. En raison des changements climatiques, de nouveaux épisodes de sécheresse et de manque de précipitations sont à craindre. Ces épisodes affectent également le transport fluvial sur le Rhin. Des mesures permettant de sécuriser le transport fluvial pendant les périodes de basses eaux seraient nécessaires (par exemple, des aides pour la transformation des barges à faibles tirant d'eau).

En conclusion et en considérant les éléments qui précèdent, le Gouvernement neuchâtelois soutient le principe d'une modification des conditions-cadres permettant une meilleure prise en compte des défis actuels (crises climatiques et énergétiques, approvisionnement économique du pays) et un transport par rail plus compétitif et attractif pour les transports internationaux. Dans ce sens, **il soutient la variante 1 du projet mis en consultation**, soit celle permettant un renforcement du secteur par la modernisation technique et organisationnelle du fret ferroviaire suisse et de la navigation sur le Rhin ainsi que par une meilleure prise en compte du transport de marchandises dans l'aménagement du territoire.

Le Gouvernement neuchâtelois relève cependant plusieurs points nécessitant des clarifications :

1. mesures prévues en cas de retards au niveau européen dans la migration vers le DAC (Attelage Automatique Numérique),

2. critères d'octroi des contributions financières au TWCI (Trafic par Wagons Complets Isolés),
3. compatibilité avec les accords avec l'EU, réflexions en cours sur les aides étatiques
4. description de la prise en compte des transports de marchandises dans l'aménagement du territoire et implication des cantons.

Le Conseil d'État vous remercie de tenir compte de ses remarques et vous prie de croire, Monsieur le conseiller fédéral, à l'expression de sa haute considération.

Neuchâtel, le 20 février 2023

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
L. KURTH

La chancelière,
S. DESPLAND

Annexe : un questionnaire



Référence du dossier : BAV-330.0-8/1/1/3 **CANTON DE NEUCHÂTEL**
Événement administratif :

Catalogue de questions sur le projet mis en consultation « Perfectionnement des conditions-cadres du transport de marchandises en Suisse »

Objectifs

1. Êtes-vous d'accord avec le Conseil fédéral sur la nécessité de perfectionner les conditions-cadres du transport de marchandises en Suisse ?

OUI, le transport de marchandises doit répondre à la Stratégie Climatique du Conseil fédéral. Les conditions-cadres doivent être adaptées aux technologies actuelles et conformes aux nouvelles exigences de la politique climatique et de celle des transports. Le trafic marchandises doit garder sa part de liberté économique, mais les conditions-cadres doivent permettre de rendre le transport de marchandises par le rail plus compétitif.

2. Si oui, laquelle des variantes proposées vous semble la plus appropriée pour atteindre les objectifs formulés ?

La variante 1 est la plus appropriée selon notre canton. Néanmoins, plusieurs points sont insuffisamment approfondis, en particulier le calendrier de la migration vers le DAC et le risque de congestion du trafic voyageur en raison du rabattement sur les gares de triage (TWCI).

Concernant les mesures communes aux deux variantes :

3. Êtes-vous fondamentalement favorable à la modernisation et à l'automatisation de la production dans le secteur du fret ferroviaire par la migration vers l'attelage automatique numérique ?

OUI, mais nous nous interrogeons sur l'augmentation effective de la productivité sachant qu'il est fort probable qu'une partie du parc européen ne soit pas automatisée d'ici 2030, car la numérisation y est très lente (risque de retards sur les planifications européennes actuelles). Pour atteindre la pleine efficacité de la mesure, il convient que les deux technologies (attelage à vis et attelage DAC) soient exploitées simultanément pendant un minimum de temps. Or si l'implémentation de la DAC en Europe ne suit pas le rythme suisse et sachant que la Suisse doit en tout temps garantir aux transporteurs européens un accès non discriminatoire à son réseau ferroviaire, nous craignons que la productivité du fret ferroviaire suisse soit insuffisante et entraîne des surcoûts. La migration vers le DAC doit donc être coordonnée avec l'Europe. Le taux de cofinancement de 30% n'est de plus pas suffisant pour encourager les chargeurs occasionnels en Suisse et donc pourrait être un frein à l'automatisation à 100%.

4. Êtes-vous d'accord

- a. pour que la Confédération participe au financement de l'attelage automatique numérique ?

OUI, mais comme indiqué l'augmentation de l'efficacité ne paraît pas évidente en l'état.

- b. pour que l'utilité micro- et macroéconomique soit prise en compte de manière équilibrée et que la Confédération ne puisse fournir qu'un financement partiel ?

OUI, mais nous doutons qu'un cofinancement à hauteur de 30% soit suffisant à l'atteinte des objectifs de la variante 1.

- c. pour que la part fédérale décrite soit à la hauteur de l'utilité macroéconomique du projet d'automatisation ?

OUI



- d. pour que la Confédération échelonne les taux de subvention en fonction des critères mentionnés ?

NON, il convient de procéder à une étude d'opportunité pour définir quels wagons il est judicieux de mettre aux normes. Un critère d'économicité devrait être pris en compte.

5. Soutenez-vous le renforcement de la navigation sur le Rhin dans le cadre de chaînes de transport multimodales ?

OUI

- a. La convention sur les prestations avec le gestionnaire de l'infrastructure portuaire, incluant la possibilité d'un soutien financier, est-elle l'instrument approprié à cet effet ?

OUI

6. Soutenez-vous les incitations financières pour des propulsions écocompatibles ou pour des bateaux adaptés aux basses eaux ?

OUI, mais seulement si les incitations permettent de traiter équitablement les autres modes de transports.

Concernant les mesures qui présentent des caractéristiques différentes dans chaque variante :

7. Approuvez-vous la promotion des chaînes de transport multimodales dans le but d'une utilisation accrue des offres de fret ferroviaire :

- a. par un encouragement des plates-formes de transbordement multimodales ?

OUI. Il est cependant nécessaire de disposer d'une stratégie globale concernant l'implantation de ces plates-formes multimodales afin d'assurer une desserte territoriale équilibrée (volumes, accessibilités ferroviaires et routières, dimensionnement des installations, etc.).

- b. par un financement simple et cohérent des investissements dans les installations de transbordement et de chargement ?

OUI

- c. par des incitations financières à transporter autant que possible de marchandises sur le rail ou dans des offres multimodales ?

- I. Considérez-vous que la contribution de transbordement et de chargement proposée à cet effet est appropriée ?

OUI, mais tant que cela ne bloque pas le trafic voyageurs. Dans ce sens, le rabattement sur les plateformes multimodales est primordial mais de façon optimisée sans créer des concurrences avec le fret routier qui soient néfastes pour l'environnement. Le rabattement avec des petits groupes de wagons (1 locomotive et 2-3 wagons) ne nous semblent pas efficaces.

- II. Le remboursement de la RPLP en transport combiné doit-il être maintenu ou intégré dans la contribution au transbordement et au chargement ?

Le remboursement de la RPLP et la prime au transbordement et au chargement doivent être maintenus séparément.

- d. par une amélioration de la transparence et de la flexibilité dans le traitement des dispositions du droit ferroviaire pour les installations privées de transport de marchandises ?

OUI

8. Soutenez-vous les incitations financières pour l'utilisation de moteurs écocompatibles dans le transport ferroviaire de marchandises ?

OUI, mais il convient de ne pas créer des inégalités de traitement avec le transport routier lorsque celui-ci, avec des motorisations écocompatibles, serait plus opportun du point de vue du bilan environnemental global. Une meilleure coordination avec la révision de la RPLP est nécessaire.

Concernant les mesures de la variante 1 visant à renforcer le transport de marchandises par une modernisation technique et organisationnelle du transport ferroviaire de marchandises en Suisse :

9. Soutenez-vous le perfectionnement et le soutien financier du TWCI en tant qu'offre-réseau dans le transport ferroviaire de marchandises ?

- a. L'instrument proposé, à savoir les conventions sur les prestations avec les prestataires de TWCI, est-il approprié à cet effet ?

Cela dépend de 2 aspects :

1) critères d'économicité pour éviter des rabattements peu efficaces induisant une saturation du système ferroviaire et donc une limitation pour le transport de voyageurs

2) compatibilité avec le cadre juridique en particulier les réflexions en cours dans l'EU

- b. Considérez-vous que l'indemnisation de l'exploitation et les contributions aux investissements pour les modernisations importantes sont des moyens appropriés pour le perfectionnement visé ?

OUI mais le fret ferroviaire est une activité économique de droit privé soumis à la concurrence. La réforme du chemin de fer de 1999 a permis ce développement.

- c. Considérez-vous que d'autres mesures (par ex. mise au concours de l'offre de TWCI) sont plus appropriées ?

OUI, comme indiqué les critères d'économicité sont essentiels. Le marché concurrentiel doit être maintenant selon notre compréhension du cadre normatif en particulier l'accord de 1999 avec l'EU. De plus, d'autres systèmes tels que les caisses mobiles ou train complet de containers pourraient aussi être avantageux.

10. Estimez-vous que le transport de marchandises doit être plus fortement pris en compte dans l'aménagement cantonal et fédéral du territoire ?

OUI et certains cantons n'ont pas attendu cette modification législative pour le faire. Toutefois, il faut prendre en considération tous les aspects, tels que la prise en compte des besoins des cantons dans le plan sectoriel de la Confédération. Les impacts sur le territoire des plateformes logistiques doivent être considérés. Le transport ferroviaire de voyageurs ne doit pas être impacté (concurrence exacerbée sur les sillons).

Adaptations du droit

11. Approuvez-vous les modifications législatives proposées ?

Auparavant, il y a lieu de clarifier les nombreux points énoncés.

Autres remarques

12. Quelles sont vos autres remarques sur le projet mis en consultation ?

Nous soutenons le but premier du message pour le maintien d'un transport de marchandise de qualité en desservant tout le territoire. Néanmoins, de trop nombreux points sont encore ouverts et doivent être impérativement clarifiés. Il convient également de revoir la logique dans l'attribution de sillons et les capacités en ligne. Le développement et l'attractivité de la branche marchandises sont importants,

mais ils doivent se faire sur un réseau aujourd'hui fortement sollicité. Les sillons fret ne doivent pas uniquement être réservés au cas où, mais être exploités dans une certaine proportion pour être prioritaire sur l'offre RER, notamment aux heures de pointe. Il convient de convenir de cela dans les outils de planification de la Confédération et dans les règles d'attribution. Ce projet ne doit pas ajouter des sillons facultatifs supplémentaires dans le réseau si ces derniers ne sont pas ou très peu utilisés. Augmenter le nombre de courses marchandises pour un ou deux wagons sur le principe du TWCI n'est pas une solution dans l'utilisation rationnelle du réseau. Il est nécessaire d'attribuer des sillons pour des trains pleinement utilisés avec un regroupement des volumes.