



Ce texte est une version provisoire. La version définitive qui sera publiée sous www.fedlex.admin.ch fait foi.

22.xxx

Message

relatif à une modification de la loi sur le transfert du transport de marchandises et à un arrêté fédéral allouant un plafond de dépenses pour promouvoir le transport ferroviaire de marchandises accompagné à travers les Alpes

du ...

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de l'approuver, le projet de modification de la loi fédérale sur le transfert de la route au rail du transport lourd de marchandises à travers les Alpes (loi sur le transfert du transport de marchandises) et d'arrêté fédéral allouant un plafond de dépenses pour promouvoir le transport ferroviaire de marchandises accompagné à travers les Alpes (chaussée roulante).

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

...

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Ignazio Cassis
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Condensé

Le transport combiné accompagné (chaussée roulante) est une mesure d'accompagnement importante relevant de la politique de transfert de la route au rail. La Confédération encourage la chaussée roulante sur la base d'une convention-cadre conclue jusqu'à fin 2023 avec son exploitant. Un plafond de dépenses est prévu pour assurer la poursuite de l'exploitation de la chaussée roulante pendant les années 2024 à 2026. À partir de 2027, l'exploitation ne sera plus encouragée et cessera définitivement. D'ici là, les offres de transport combiné non accompagné (TCNA) devraient être suffisamment compétitives – notamment grâce au soutien financier ciblé octroyé dans le cadre de la politique de transfert de la route au rail – pour qu'il ne faille pas s'attendre à des retransferts vers la route.

Contexte

La promotion du transfert du fret transalpin de la route vers le rail doit être considérée dans un contexte global. Le Conseil fédéral a présenté ses propositions à ce sujet le 24 novembre 2021 dans le rapport sur le transfert 2021.

Contenu du projet

Pour atteindre l'objectif du transfert, la Confédération peut adopter des mesures visant à promouvoir le fret ferroviaire. Depuis le début de la politique de transfert, le soutien financier à l'offre de transport combiné accompagné (chaussée roulante) à travers les Alpes suisses constitue une mesure d'accompagnement pour le transfert du transport lourd transalpin de la route au rail et contribue de manière significative au transfert. La forme du soutien financier est réglementée dans la loi du 19 décembre 2008 sur le transfert du transport de marchandises (LTTM) et dans l'ordonnance du 25 mai 2016 sur le transport de marchandises (OTM). Selon les dispositions actuelles, la chaussée roulante ne peut être subventionnée qu'en complément du transport combiné non accompagné (TCNA) et l'indemnisation par envoi doit être réduite d'année en année.

La convention-cadre conclue entre la Confédération et l'exploitant de la chaussée roulante, RAlpin SA, expire à la fin de 2023. Le présent projet demande des ressources financières pour la chaussée roulante à hauteur de 64 millions de francs pour les années 2024 à 2027, ce qui permettra de garantir l'offre actuelle pour trois années supplémentaires, c'est-à-dire jusqu'à la fin de 2026. À partir de 2027, la Confédération ne reconduira pas cette offre, qui cessera donc définitivement. L'année qui suivra la cessation de l'exploitation, la Confédération pourra encore participer aux éventuels frais de liquidation de l'exploitant via le plafond de dépenses. La mise en œuvre du maintien et de l'organisation temporaires de la chaussée roulante proposée par le présent projet requiert une modification de la LTTM (art. 8).

L'évolution du marché du fret ferroviaire transalpin, les activités ciblées des acteurs du secteur et la poursuite modifiée de l'encouragement financier du TCNA permettent d'envisager la suppression de la chaussée roulante fin 2026, sans qu'il faille s'attendre à des retransferts vers la route. D'ici là, il sera possible de mettre en place des offres et des capacités supplémentaires en TCNA, qui se substitueront aux transports

des envois précédemment effectués par la chaussée roulante. Enfin, le matériel roulant actuellement utilisé par la chaussée roulante atteindra alors progressivement la fin de sa durée de vie.

Durant la phase de dégression, la Confédération pourra mieux qu'aujourd'hui couvrir le risque de sous-utilisation encouru par l'exploitant de la chaussée roulante. Cette considération est importante, car il est difficile de prévoir l'évolution de la demande après l'annonce de l'arrêt de cette offre.

Une fois le plafond de dépenses approuvé par l'Assemblée fédérale, la Confédération, représentée par l'Office fédéral des transports (OFT), conclura une nouvelle convention-cadre avec RALpin SA, exploitant de la chaussée roulante, pour les années 2024 à 2027.

Une modification de loi prévue dans le présent projet concerne le TCNA, qui, selon l'actuel art. 8, al. 1, LTTM, doit être encouragé en premier lieu «sur grandes distances». Or c'est précisément sur les courtes distances, notamment dans le trafic transalpin intérieur, d'importation et d'exportation que le Conseil fédéral décèle le plus grand potentiel de transfert supplémentaire. C'est pourquoi la restriction «sur grandes distances» doit être supprimée. L'adaptation de la loi proposée permet de développer l'encouragement financier du TCNA de manière à ce que les offres puissent également mieux accompagner les effets de la cessation de la chaussée roulante par des mesures ciblées.

Message

1

Contexte

1.1

Nécessité d’agir et objectifs visés

1.1.1

Importance de la chaussée roulante comme mesure d’accompagnement de la politique suisse de transfert de la route au rail

Le transfert du transport lourd de la route au rail est l’une des principales préoccupations de la politique suisse de transport. Le 20 février 1994, le peuple et les cantons, en adoptant l’article sur la protection des Alpes (art. 84 de la Constitution, Cst.¹), ont exprimé leur volonté claire de transférer le trafic marchandises lourd transalpin de la route au rail. La loi du 19 décembre 2008 sur le transfert du trafic marchandises (LTTM)² a développé la notion de transfert fondée sur l’accord du 21 juin 1999 entre la Communauté européenne et la Confédération suisse sur le transport de marchandises et de voyageurs par rail et par route (accord sur les transports terrestres, ATT)³.

La chaussée roulante est un système de transport ferroviaire combiné accompagné. Les camions et les trains semi-remorques, y compris les chauffeurs, sont transportés sur un même train. Des châssis porteurs spéciaux à plancher surbaissé sont nécessaires pour transporter les poids lourds. Dans des installations de chargement spécialement aménagées, les véhicules sont pesés, mesurés et contrôlés quant à leur admissibilité au regard des marchandises dangereuses, avant d’être conduits sur le train de la chaussée roulante par l’arrière, au pas. Les chauffeurs quittent alors leur cabine et voyagent dans des voitures d’accompagnement (voitures-couchettes) pour des raisons de sécurité.

La chaussée roulante présente deux avantages importants : une solution à l’interdiction de circuler la nuit et le dimanche en Suisse et la suppression des formalités douanières aux frontières. L’interdiction de conduire la nuit et le dimanche est une condition-cadre centrale de la politique des transports, qui contribue aujourd’hui encore de manière importante au transfert du trafic de la route au rail et que la chaussée roulante aide à faire mieux accepter, notamment au niveau international.

Le temps de parcours des trains est conçu de manière à ce que les chauffeurs aient pris leur temps de repos réglementaire à leur arrivée à destination, ce qui leur permet de poursuivre leur voyage sans autre pause. La chaussée roulante permet également de transporter des marchandises dangereuses et de charger des véhicules d’un poids total de 44 tonnes (au lieu des 40 tonnes autorisées sur les routes suisses). Elle présente aussi d’autres avantages, notamment pour les petits transitaires, à savoir la facilité d’accès et la possibilité de transporter des véhicules avec semi-remorques non grutables.

¹ RS 101

² RS 740.1

³ RS 0.740.72

La première chaussée roulante a traversé la Suisse en 1968. Comme le prévoit l'ATT (art. 36, al. 2), la Suisse s'est engagée vis-à-vis de l'UE à fournir une offre de transport combiné accompagné compétitive en termes de qualité et de prix jusqu'à la généralisation du poids maximal des véhicules de fret à 40 tonnes. En 2001, la commande et l'indemnisation de l'offre de la chaussée roulante sont devenues une mesure d'accompagnement de la politique suisse de transfert et donc une de ses composantes fixes.

Dans un premier temps, les opérateurs de la chaussée roulante, Hupac SA et RALpin SA, ont proposé des liaisons entre Fribourg-en-Brigsgau (Allemagne) et Novare (Italie) via l'axe du Loetschberg-Simplon, ainsi que diverses liaisons via l'axe du Saint-Gothard. Grâce à la chaussée roulante, les routes transalpines suisses ont été soulagées en 2005 de plus de 100 000 courses de camions par an.

En 2009, la Suisse a lancé un appel d'offres international portant sur l'exploitation de la chaussée roulante pour les années 2012 à 2018. Par la suite, la Confédération a entamé des négociations avec RALpin SA, seule soumissionnaire. Outre la liaison Fribourg-en-Brigsgau–Novare via l'axe du Loetschberg-Simplon, RALpin SA a par ailleurs repris de Hupac SA en 2012 la liaison Bâle–Lugano via l'axe du Saint-Gothard. En 2015, un record absolu a été atteint sur la chaussée roulante avec plus de 110 000 véhicules transportés. À l'expiration de la convention-cadre de l'époque, l'offre via l'axe du Saint-Gothard a été interrompue fin 2018 vu l'efficacité réduite des subventions, due à la faible demande et à des coûts de production élevés.

La convention-cadre en vigueur court de 2019 à fin 2023. L'indemnité annuelle de la chaussée roulante est passée de plus de 30 millions de francs par an à un maximum de 23 millions de francs par an. Comme les volumes de trafic de 2019 à 2021 sont restés nettement inférieurs aux volumes initialement prévus de 100 000 véhicules, les indemnités – qui sont basées sur les prestations effectivement fournies – ont également été nettement inférieures au budget. En 2019, 20 millions de francs suisses ont été versés pour les 86 600 véhicules chargés sur la chaussée roulante. En 2020, le nombre de camions transportés a même chuté à 56 000 en raison de la crise du COVID-19, qui a également affecté le résultat de l'année 2021, année pendant laquelle le nombre de véhicules chargés a néanmoins atteint 68 600. L'indemnité s'est montée à 17 millions de francs en 2020 et à 20 millions en 2021. La Confédération a soutenu RALpin SA en 2020 et 2021 par des moyens supplémentaires dans le cadre des mesures de soutien COVID-19 en faveur des transports publics et du fret ferroviaire, afin de compenser les conséquences financières de la pandémie. La contribution spécifique au titre du soutien COVID-19 s'est élevée à 10 millions de francs en 2020 et à environ 3 millions en 2021. La crise du COVID-19 a particulièrement touché la chaussée roulante, car les règles de distanciation sociale, puis l'obligation de certificat imposée aux chauffeurs dans les voitures d'accompagnement ont entraîné de sévères restrictions et une réduction du nombre de véhicules par train. Sans cette aide, RALpin SA aurait dû interrompre son offre de chaussée roulante.

1.1.2 Financement de la chaussée roulante

Des indemnités d'exploitation peuvent être versées aux exploitants de la chaussée roulante pour en financer l'offre. Si la Confédération peut, en vertu de l'art. 8 LTTM, adopter des mesures d'encouragement pour atteindre l'objectif du transfert, la chaussée roulante n'est prise en charge qu'en complément du TCNA (art. 8, al. 3, LTTM). Le versement des contributions d'exploitation est réglé en détail aux art. 15 à 18 de l'ordonnance du 25 mai 2016 sur le transport de marchandises (OTM)⁴. Selon l'art. 15, al. 5, OTM, une période de plusieurs années peut être fixée pour la procédure de commande de prestations au titre du transport de camions accompagnés.

Adopté en même temps que la LTTM, l'arrêté fédéral du 3 décembre 2008 allouant un plafond de dépenses pour promouvoir le trafic ferroviaire de marchandises à travers les Alpes⁵ a attribué 1600 millions de francs à la réalisation de cet objectif pour les années 2011 à 2018. Ce plafond de dépenses a été prorogé à deux reprises: une première fois en 2013 (message du 29 novembre 2013⁶) pour le prolonger de cinq ans, jusqu'à fin 2023, avec une augmentation à 1675 millions de francs, puis en 2019 (message du 13 novembre 2019⁷), pour trois ans supplémentaires, jusqu'en 2026, avec une augmentation de 90 millions de francs.

En adoptant l'arrêté fédéral du 3 juin 2020 portant augmentation et prorogation du plafond de dépenses pour promouvoir le trafic ferroviaire de marchandises à travers les Alpes⁸, le Parlement a approuvé une prolongation de l'encouragement du TCNA jusqu'à fin 2030 et une augmentation du plafond de dépenses à 2060 millions de francs.

Depuis 2019, les arrêtés prorogeant ou modifiant le plafond de dépenses ne mentionnent plus explicitement la promotion de la chaussée roulante, son orientation future n'étant pas déterminée au moment des délibérations parlementaires.

1.1.3 La chaussée roulante après 2023

Dans son rapport du 24 novembre 2021 sur le transfert 2021⁹, le Conseil fédéral a dressé un bilan global de la chaussée roulante. Il conclut que le maintien temporaire de l'offre de la chaussée roulante est judicieux et nécessaire du point de vue de la politique de transfert.

Selon l'exploitant de la chaussée roulante, la majorité du matériel roulant actuel peut être utilisé jusqu'à la fin de 2026 sans investissements supplémentaires majeurs. Il approchera alors de la fin de sa durée de vie.

⁴ RS 742.411

⁵ FF 2009 7501

⁶ FF 2014 151

⁷ FF 2019 7915

⁸ FF 2020 6273

⁹ Le rapport sur le transfert 2021 peut être consulté à l'adresse suivante: www.bav.ad-min.ch > Publications > Rapports et études > Transfert.

Les conditions du marché du fret ferroviaire sur le corridor nord-sud s'amélioreront progressivement d'ici à 2026. Depuis la mise en service du tunnel de base du Ceneri et du corridor 4 mètres en décembre 2020, il est désormais possible de transporter des semi-remorques à grand gabarit par le rail sur l'axe du Saint-Gothard. Ce segment de véhicules a également enregistré des taux de croissance élevés depuis lors.

Une grande partie des semi-remorques transportées sur la chaussée roulante ne peuvent actuellement pas être acheminées en TCNA. Or le passage à des semi-remorques grutables est un élément important de la transition vers le TCNA. À l'acquisition de nouvelles semi-remorques, la tendance devrait s'orienter de plus en plus vers des modèles dotés d'arêtes de prise permettant le grutage et, partant, une utilisation flexible dans le TCNA. Le postulat de la CTT-N du 11 janvier 2022 (22.3001 «Renforcer le transfert du trafic par l'utilisation de semi-remorques grutables») charge le Conseil fédéral d'examiner si et comment un potentiel supplémentaire pourrait être atteint en limitant le nombre de semi-remorques non grutables, notamment dans la perspective de l'abandon de la chaussée roulante. Le Conseil fédéral présentera le résultat de cet examen dans le prochain rapport sur le transfert et, si nécessaire, exposera des mesures ciblées permettant d'accélérer le passage aux conteneurs grutables. La mise en œuvre de telles mesures pourrait ainsi être entamée d'ici à la cessation de la chaussée roulante fin 2026.

En outre, des techniques de transbordement alternatives s'imposent de plus en plus dans le TCNA, pour lesquelles il n'est plus absolument nécessaire de pouvoir gruter les semi-remorques (par exemple les systèmes de Cargobeamer, Modalohr et NIKRASA). Des installations de transbordement dédiées au transport combiné (ITTC) qui misent sur le chargement horizontal plutôt que sur le grutage sont actuellement en cours de planification sur les axes nord-sud à travers la Suisse et devraient pouvoir être réalisées dans le courant de la décennie. Des offres de TCNA peuvent donc également être mises en place pour le transport de semi-remorques non grutables. Conformément à l'art. 8 de la loi du 25 septembre 2015 sur le transport de marchandises¹⁰, la Confédération participe également aux coûts d'investissement pour ce type d'ITTC.

La majeure partie des envois transportés aujourd'hui par la chaussée roulante pourra donc passer petit à petit au TCNA. Cette transition permet de réduire le risque de retransfert vers la route.

En revanche, la suppression de l'ensemble de l'offre la chaussée roulante dès 2024 impliquerait un risque considérable qu'une grande partie des envois transportés par la chaussée roulante soit immédiatement reportée sur la route. Dans son rapport «Évaluation de la chaussée roulante» du 9 janvier 2018¹¹, le Contrôle fédéral des finances (CDF) estime qu'environ trois quarts des transports de la chaussée roulante seraient retransférés sur la route.

¹⁰ RS 742.41¹¹ [www.efk.admin.ch/images/stories/efk_dokumente/publikationen/sicherheit_und_umwelt/17570/17570BE_Endgultige_Fassung_V04.pdf](http://www.efk.admin.ch/images/stories/efk_dokumente/publikationen/sicherheit_und_umwelt/verkehr_und_umwelt/17570/17570BE_Endgultige_Fassung_V04.pdf)

¹¹ www.efk.admin.ch/images/stories/efk_dokumente/publikationen/sicherheit_und_umwelt/verkehr_und_umwelt/17570/17570BE_Endgultige_Fassung_V04.pdf

Parallèlement, le Conseil fédéral constate qu'une extension substantielle de l'offre de la chaussée roulante ne soutiendrait pas durablement l'objectif du transfert du transport lourd sur le rail. Un tel aménagement entraînerait en effet des coûts d'investissement élevés et risqués et ne permettrait pas pour autant une exploitation autonome de la chaussée roulante sans indemnités d'exploitation.

1.2 Solutions étudiées et solution retenue

Dans le rapport sur le transfert 2019, le Conseil fédéral annonçait qu'il présenterait, au plus tard dans le rapport 2021, un bilan global sur la question du maintien de la chaussée roulante après 2023.

Il a étudié cette question en détail, examinant différentes alternatives. Cette analyse a d'abord porté sur la question de savoir si la chaussée roulante devait être maintenue à long terme et dotée d'une offre substantiellement étendue (jusqu'à 200 000 places de chargement contre 100 000 actuellement).

Une poursuite de la chaussée roulante nécessiterait d'importants investissements dans du nouveau matériel roulant, à savoir des châssis-porteurs à plancher surbaissé pour les camions et des voitures d'accompagnement pour les chauffeurs. En outre, il serait nécessaire d'investir dans de nouvelles installations de transbordement – en particulier en cas d'extension de l'offre via l'axe du Saint-Gothard, mais aussi en cas de maintien au niveau actuel de l'offre via l'axe Loetschberg-Simplon. Ce scénario impliquerait la recherche de nouveaux sites de transbordement en Allemagne et en Italie. Or cette recherche s'est avérée particulièrement longue et difficile et sa mise en œuvre recèlerait des risques considérables. La poursuite sur le long terme de l'offre actuelle requerrait un investissement total estimé à 200 millions de francs. Une offre élargie avec des installations de transbordement également sur l'axe du Saint-Gothard demanderait des investissements d'environ 350 millions de francs.

En outre, les plans d'affaires développés pour ces offres par RAlpin SA, exploitant de la chaussée roulante, montrent que même si la Confédération prenait en charge les coûts d'investissement, l'exploitation ne serait toujours pas rentable et des indemnités d'exploitation, bien que moins élevées, resteraient nécessaires. Parallèlement, il n'est pas certain que l'offre de la chaussée roulante fasse l'objet d'une demande suffisante à long terme.

Par conséquent, les propriétaires de l'exploitant actuel (CFF SA, BLS SA et Hupac SA) se montrent peu disposés à assumer des risques financiers et à consentir des investissements importants pour l'exploitation à long terme de la chaussée roulante.

Globalement, les chances et les risques sont déséquilibrés du point de vue du transfert et de la politique financière. Il serait disproportionné de maintenir la chaussée roulante à long terme, l'effet de transfert attendu étant limité et peu durable.

Une cessation de la chaussée roulante dès fin 2023 a également été examinée. Elle n'est pas non plus judicieuse, car elle entraînerait immédiatement des retransferts sur

la route. D'après le rapport «Évaluation de la chaussée roulante» du CDF, environ trois quarts des transports de la chaussée roulante seraient en effet transférés sur la route, ce qui contredirait donc clairement le mandat constitutionnel inscrit dans l'article sur la protection des Alpes. RAlpin SA, en tant qu'exploitant actuel de la chaussée roulante, se prononce en faveur de son maintien jusqu'en 2028, car cela permet d'utiliser le matériel roulant jusqu'à la fin de sa durée de vie et de minimiser les coûts de liquidation.

Si l'on considère les différentes options possibles pour la poursuite de la chaussée roulante, le soutien financier limité à fin 2026 est l'option la plus avantageuse du point de vue du Conseil fédéral, et il permet une prise en compte équilibrée d'aspects des politiques de transfert et financière.

1.3 Relation avec le programme de la législature et avec le plan financier, ainsi qu'avec les stratégies du Conseil fédéral

Le projet n'est annoncé ni dans le message du 29 janvier 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023¹² ni dans l'arrêté fédéral du 21 septembre 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023¹³.

La nécessité d'un plafond de dépenses pour le transport combiné accompagné n'a été suffisamment examinée que lors de l'élaboration du rapport sur le transfert 2021, adopté par le Conseil fédéral le 24 novembre 2021. Elle n'était pas prévisible lors de l'élaboration du programme de la législature 2019 à 2023.

1.4 Classement d'interventions parlementaires

Le projet ne permet de classer aucune intervention parlementaire.

2 Procédure préalable, en particulier procédure de consultation

La consultation sur la modification de la LTTM et sur l'arrêté fédéral allouant un plafond de dépenses pour promouvoir le transport ferroviaire de marchandises accompagné à travers les Alpes a été menée du 24 novembre 2021 au 1^{er} avril 2022. Contrairement à la solution proposée dans le présent message, le projet mis en consultation prévoyait le maintien de la chaussée roulante jusqu'en 2028. Les cantons, les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, les associations faitières des communes, des villes et des régions de montagne, les associations faitières de l'économie

¹² FF 2020 1709

¹³ FF 2020 1839

et d'autres milieux intéressés ont été invités à prendre position. 57 avis ont été déposés. Le rapport complet sur les résultats peut être consulté sur Internet¹⁴. Les objectifs du projet ont été majoritairement bien accueillis. Alors que certains participants rejettent le projet et demandent l'arrêt immédiat de la chaussée roulante à la fin de 2023, d'autres demandent sa poursuite au-delà de 2028.

3 Présentation du projet

3.1 Réglementation proposée

Le Conseil fédéral propose de créer la base légale nécessaire au maintien temporaire de la chaussée roulante par l'adaptation de l'art. 8, al. 2 et 3, LTTM. La disposition selon laquelle l'indemnité par envoi doit diminuer d'année en année ne doit plus s'appliquer qu'au TCNA (al. 2). La restriction selon laquelle la chaussée roulante ne peut être encouragée qu'en complément du TCNA doit être supprimée (al. 3).

Avec le présent projet, le Conseil fédéral propose en outre un arrêté fédéral qui se rapporte exclusivement à la chaussée roulante. Les 64 millions de francs demandés pour les années 2024 à 2027 permettront d'assurer le maintien de l'exploitation de la chaussée roulante de 2024 à fin 2026. En outre, la Confédération doit avoir la possibilité de participer aux frais de liquidation de l'exploitant l'année suivant la fin de l'exploitation. Pour les années 2024 à 2026, environ 20 millions de francs par an sont prévus au titre des indemnités d'exploitation. Pour 2027, RALpin SA estime à près de quatre millions de francs les coûts de la liquidation de la société et de la mise au rebut des wagons d'accompagnement ainsi que les dépenses liées à la résiliation des contrats encore en cours (droit d'utilisation de l'installation de transbordement de Fribourg-en-Brisgau). Pour des raisons liées au droit des subventions, RALpin SA ne pourrait pas réaliser suffisamment de bénéfices qui pourraient être affectés à la liquidation de l'entreprise si l'exploitation de la chaussée roulante devait cesser fin 2026.

Jusqu'en 2026, l'offre sera probablement réduite progressivement. À l'annonce de la cessation de l'offre de la chaussée roulante, il faut s'attendre à une baisse de la demande. Les clients actuels de la chaussée roulante étudieront des alternatives et investiront en conséquence (par ex. dans l'acquisition de semi-remorques grutables). Malgré la baisse attendue du trafic, les subventions ne peuvent pas être réduites durant cette phase, car les coûts fixes liés à l'offre sont élevés.

Lorsque l'Assemblée fédérale aura approuvé le plafond de dépenses demandé, la Confédération conclura avec RALpin SA, en tant qu'exploitant de la chaussée roulante, une nouvelle convention-cadre pour les années 2024 à 2027.

Le plafond de dépenses proposé et les volumes prévus pour les années 2024 à 2026 correspondraient à une indemnisation moyenne d'environ 225 francs par place de chargement offerte. L'indemnisation par envoi effectivement transporté se situerait entre 275 et 300 francs.

¹⁴ Le rapport sur les résultats peut être consulté à l'adresse suivante : www.admin.ch > Droit fédéral > Consultations > Consultations terminées > 2021 > DETEC.

En juillet 2015, la Confédération a décidé de contribuer à l'investissement dans l'extension de l'installation de chargement pour le transport combiné accompagné de Fribourg-en-Brigau. RAlpin SA a déjà remboursé les prêts accordés. En cas d'arrêt de l'exploitation de la chaussée roulante, la Confédération renoncerait, en vertu de l'art. 14 OTM, à demander un remboursement au prorata des contributions à fonds perdus, étant elle-même responsable de la cessation de l'offre.

Dans son message du 8 juin 2007 sur le projet de législation concernant le transport de marchandises¹⁵, le Conseil fédéral a expliqué que la notion de «trafic transalpin» inclut tout le trafic traversant les passages alpins, c'est-à-dire le trafic de transit, le trafic intérieur et le trafic d'importation et d'exportation. L'interprétation de la loi du 8 octobre 1999 sur le transfert du trafic¹⁶, loi temporaire en vigueur jusqu'à l'adoption de la LTTM, a donc ainsi été conservée et le respect du principe de non-discrimination inscrit dans l'ATT a été maintenu.

Dans le cadre du rapport sur le transfert 2021, le Conseil fédéral a analysé les régions sources et les régions cibles du fret transalpin. Il en est ressorti que pour de nombreuses régions, le potentiel de transfert est épuisé. Le Conseil fédéral soumettra donc dans le prochain rapport sur le transfert des propositions concrètes sur la manière et les moyens de mieux exploiter les potentiels de transfert, qui varient d'une région à l'autre. Pour que ces potentiels puissent être exploités judicieusement en termes aussi bien économiques qu'écologiques, il convient de préparer le cadre légal de la promotion du TCNA en supprimant l'expression «sur grandes distances», qui est imprécise et donc sujette à interprétation.

Par le présent projet, le Conseil fédéral propose donc d'adapter l'art. 8, al. 1, LTTM de manière que l'encouragement ne bénéficie plus à titre prioritaire au TCNA «sur grandes distances». Le Conseil fédéral reconnaît au contraire que c'est précisément dans le trafic transalpin intérieur, d'importation et d'exportation, c'est-à-dire dans le trafic qui s'effectue sur des distances courtes et moyennes, que le potentiel de transfert supplémentaire est le plus important. Cette restriction doit donc être supprimée. L'objectif est que le subventionnement ciblé des courtes distances permette de mettre en place des offres supplémentaires de TCNA qui constituent une alternative attrayante par rapport aux autres types de transports routiers et pour les usagers actuels de la chaussée roulante.

La motion de la CTT-N du 1^{er} février 2022 (22.3013 «Renforcer l'attrait et la compétitivité du corridor de fret à travers la Suisse») demande une modification similaire en chargeant le Conseil fédéral d'adapter la promotion du transport combiné transalpin de manière à permettre un encouragement plus important du trafic induit et des régions caractérisées actuellement par une faible part de marché du rail mais qui disposent d'un potentiel de transfert élevé. La suppression de la formulation «sur grandes distances» répond dans un premier temps à cette préoccupation. En revanche, la promotion du trafic induit demandée par la motion susmentionnée et les besoins financiers supplémentaires liés à la réorientation de la promotion ne font pas l'objet du présent projet et ne seront soumis au Parlement qu'après la réalisation d'une consultation sur les modifications nécessaires à cet effet.

¹⁵ FF 2007 4147

¹⁶ RO 2000 2864

3.2 Mise en œuvre

La révision de loi et l'arrêté fédéral soumis au Parlement dans le cadre du présent projet sont exhaustifs. Il n'en résulte aucune modification des ordonnances d'exécution.

4 Commentaires des dispositions

4.1 Teneur de l'arrêté fédéral

Par le présent arrêté, le Conseil fédéral propose pour les années 2024 à 2027 un plafond de dépenses de 64 millions de francs pour la promotion du transport combiné accompagné (chaussée roulante) pendant les années 2024 à 2026 ainsi que pour la participation de la Confédération aux frais de liquidation de l'exploitant de la chaussée roulante l'année suivant la cessation de l'offre (art. 1).

Les estimations du renchérissement sur lesquelles se fonde le montant du plafond de dépenses sont indiquées dans l'arrêté (art. 2). Elles se fondent sur le niveau de l'indice suisse des prix à la consommation de décembre 2021. Les crédits budgétaires annuels sont adaptés chaque année aux estimations du renchérissement.

L'indemnité par envoi effectivement transporté se situerait, pour les valeurs prévues, entre 275 et 300 francs en moyenne.

4.2 Loi du 19 décembre 2008 sur le transfert du transport de marchandises

L'art. 8 LTTM règle la promotion du transport ferroviaire de marchandises visant à favoriser le transfert de la route au rail du transport lourd de marchandises à travers les Alpes. Afin d'atteindre l'objectif du transfert, la Confédération peut adopter des mesures de promotion (al. 1). Selon la disposition en vigueur, le montant moyen des indemnités accordées par envoi transporté doit diminuer chaque année (al. 2). De plus, le transport combiné accompagné (chaussée roulante) ne peut être encouragé qu'en complément du TCNA (al. 3).

Le maintien temporaire de la chaussée roulante ne peut se fonder sur l'actuel art. 8 LTTM. Il est donc proposé de modifier cette disposition comme suit:

Al. 1

Les premières et troisièmes phrases de l'al. 1 restent inchangées sur le fond. La deuxième phrase dispose que la Confédération encourage en premier lieu le TCNA. Le complément «sur grandes distances» doit être supprimé, le potentiel de transfert supplémentaire étant plus important, actuellement et dans les années à venir, sur de courtes distances (transports entre le nord de la Suisse et le Tessin) que sur de grandes distances (transports entre les ports de la mer du Nord et le nord de l'Italie).

Al. 2

La disposition selon laquelle le montant moyen des indemnités par envoi transporté doit diminuer chaque année ne s'appliquera désormais qu'au TCNA. La chaussée roulante fera l'objet d'une réglementation séparée aux al. 3 et 4.

Al. 3

L'al. 3 actuel dispose que la chaussée roulante ne doit être soutenue qu'en complément du TCNA. Conformément à l'orientation proposée, cet alinéa indique de manière transparente que la chaussée roulante ne pourra plus bénéficier d'un soutien que jusqu'à la fin de 2026. La référence à la promotion du TCNA est supprimée, car les taux d'indemnisation ne pourront plus être qualifiés de complémentaires par rapport à ceux du TCNA durant la phase de cessation progressive de la chaussée roulante.

Al. 4

Lorsque la LTTM et l'article de promotion correspondant ont été adoptés, la liquidation désormais imminente n'était pas prévue. La chaussée roulante est aussi en partie une offre «politique», qui garantit les conditions-cadres de la politique des transports (interdiction de circuler la nuit et le dimanche prévue à l'art. 15 ATT). Il est donc justifié de créer par cet alinéa la possibilité pour la Confédération de participer aux frais de liquidation de l'exploitant pendant l'année suivant la cessation de l'offre.

5 Conséquences

5.1 Conséquences pour la Confédération

La poursuite temporaire du versement des contributions d'exploitation de la chaussée roulante entraînera une dépense d'environ 20 millions de francs par an à la charge du budget de la Confédération pendant trois ans au maximum, et une contribution de liquidation d'environ 4 millions de francs. Ce montant est légèrement inférieur aux dépenses annuelles prévues jusqu'à la fin de 2023. Comme il s'agit de dépenses pour le transport combiné, elles seront imputées au financement spécial du transport routier, comme par le passé.

Aucune augmentation de personnel n'est nécessaire pour le maintien de l'indemnité d'exploitation de la chaussée roulante.

5.2 Conséquences pour les cantons et les communes ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

Le projet de loi n'a aucune incidence financière sur les cantons et les communes, ni sur les centres urbains, les agglomérations ou les régions de montagne, puisque la Confédération finance seule les frais d'exploitation.

5.3 Conséquences pour l'économie

Le renforcement du fret ferroviaire peut améliorer l'efficacité des transports de marchandises dans tous les secteurs économiques. Le transfert du transport lourd de marchandises peut contribuer à réduire le problème des embouteillages sur les principaux axes de transport routier nord-sud à travers la Suisse. Un marché du fret ferroviaire renforcé offre une possibilité de choix à tous les chargeurs. La part du chiffre d'affaires des entreprises ferroviaires prestataires de services qui dépend de l'exploitation de la chaussée roulante peut atteindre 30 %. Elle ne pourrait pas être compensée à court terme.

5.4 Conséquences pour l'environnement

Le maintien temporaire de la chaussée roulante garantit l'effet positif du fret ferroviaire sur l'environnement et le climat, évitant des émissions de polluants et de bruit le long des axes routiers nord-sud. La période de transition permet de garantir que les transports resteront autant que possible sur le rail après la cessation de la chaussée roulante.

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité

Les modifications législatives proposées reposent sur les normes de compétence pertinentes de la Constitution. L'adoption du présent arrêté de crédit par l'Assemblée fédérale repose sur l'art. 167 Cst. L'art. 84, al. 2, Cst. dispose que le trafic de marchandises à travers la Suisse sur les axes alpins s'effectue par rail. Le Parlement règle les dispositions d'exécution dans la LTTM. Pour assurer la protection de la région alpine, il est important de ne pas se limiter au transport des marchandises en transit de frontière à frontière, mais d'englober tous les types de transports, dans la mesure où ils touchent cette région¹⁷.

¹⁷ Lendi/Vogel, Commentaire saint-gallois ad art. 84 Cst.

6.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

La poursuite de la promotion du transport combiné est couverte par l'ATT.

6.3 Forme de l'acte à adopter

Conformément à l'art. 163, al. 2, Cst. et à l'art. 25, al. 2, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement¹⁸, le présent arrêté de crédit revêt la forme d'un arrêté fédéral simple, non soumis au référendum.

6.4 Frein aux dépenses

Selon l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., les plafonds de dépenses qui entraînent une nouvelle dépense unique de plus de 20 millions de francs ou une nouvelle dépense périodique de plus de 2 millions de francs doivent être approuvés à la majorité des membres de chaque Conseil. L'art. 1 de l'arrêté fédéral proposé prévoit des dépenses annuelles d'environ 20 millions (64 millions au total) sur une durée maximale de quatre ans. Le plafond de dépenses est donc soumis au frein aux dépenses.

6.5 Conformité aux principes de la loi sur les subventions

Les moyens financiers affectés à la promotion du transport combiné transalpin constituent des subventions. Les dispositions de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions¹⁹ sont respectées par la réglementation proposée. La chaussée roulante transporte également des masses improductives sur l'infrastructure ferroviaire (camions et trains routiers complets, ainsi que voitures d'accompagnement destinées aux chauffeurs). Le Conseil fédéral a déjà souligné cet inconvénient dans son message du 8 juin 2007 sur le projet de législation concernant le transport de marchandises²⁰. L'encouragement financier de la chaussée roulante est donc moins efficace en termes de subventions et moins performant que celui du TCNA. Cependant, depuis son introduction, la chaussée roulante est en quelque sorte une offre «politique» destinée à garantir les conditions-cadres de la politique des transports, notamment l'interdiction de circuler la nuit et le dimanche.

Il est dans l'intérêt de la Confédération de maintenir les subventions en faveur du transport combiné accompagné transalpin (chaussée roulante), afin d'éviter un retour à la route à grande échelle. Ces subventions visent à atteindre les objectifs fixés par l'art. 84 Cst. et par l'art. 3 LTTM.

¹⁸ RS **171.10**

¹⁹ RS **616.1**

²⁰ FF **2007** 4147, ici 4224

Les cantons ne seraient pas en mesure de remplir ces objectifs mieux que la Confédération en termes de répartition des tâches et des charges. La promotion du transport combiné accompagné contribue à réduire le nombre de trajets routiers transalpins. La procédure choisie pour le versement des contributions d'exploitation est efficace.