

Monsieur le Conseiller fédéral
Albert Rösti
Chef du DETEC

3003 Berne

konsultationen@bav.admin.ch

Uitikon, le 10 février 2023

Réponse à la consultation «Perfectionnement des conditions-cadres du transport de marchandises en Suisse»

Monsieur le Conseiller fédéral,
Mesdames, Messieurs,

Nous vous remercions de nous avoir invités à prendre position. C'est avec plaisir que nous nous exprimons – en complément de notre prise de position rédigée conjointement avec la LITRA, l'UTP, la CI TC et l'ASTAG – sur des questions de détail et donnons un éclairage sur notre évaluation divergente de la nécessité d'accorder l'autonomie juridique au trafic conventionnel.

La VAP représente environ 300 entreprises du secteur des chargeurs et de la logistique de Suisse et des pays voisins. Celles-ci exploitent 850 voies de raccordement et terminaux, installations de transbordement et moyens de traction et 45 000 wagons de marchandises privés. Nous nous exprimons ci-après du point de vue des clients des entreprises de fret ferroviaire et notamment de CFF Cargo.

Des modifications essentielles s'imposent pour la variante 1. Dans la variante 1, le Conseil fédéral souhaite automatiser et digitaliser le transport ferroviaire de marchandises par l'introduction du couplage automatique digital DAC. Il a ainsi l'intention de positionner le fret ferroviaire comme un élément de la logistique multimodale, qui se compose de tous les modes de transport. Il prévoit d'accompagner cette démarche par des mesures dans le domaine de l'aménagement du territoire, des aides à l'investissement et des incitations pour le transbordement et le chargement de nature à atténuer les coûts supplémentaires de la rupture de charge entre le rail et les autres modes de transport. Le Conseil fédéral a l'intention d'indemniser les coûts du trafic conventionnel non couverts jusqu'à la mise en œuvre de l'automatisation. Sur le fond, nous nous félicitons de l'orientation de la variante 1, mais nous avons quelques réserves fondamentales et constatons un besoin de modification essentiel.

Un projet complémentaire est nécessaire pour le fret routier.

Le projet fait l'impasse sur le mode de transport principal, à savoir le fret routier. Cela contredit tant son titre que les réalités quotidiennes. Nous considérons la variante 1 comme une première étape, car bien qu'elle se concentre clairement sur la multimodalité, elle ne prévoit pas de mesures pour équiper les camions de moteurs écopatibles. C'est pourquoi une deuxième étape devra consister à constituer un fonds à cet effet à l'occasion de la révision de la LRPL.

Pas d'indemnisation sans transparence. La VAP regrette que ni le rapport de l'Office fédéral des transports du 30 mars 2022 ni le rapport explicatif du 2 novembre 2022 n'établissent la transparence

sur le degré d'autofinancement de CFF Cargo en tant qu'opérateur de système. Au lieu de cela, ces rapports se bornent à constater, sans étayer cette affirmation, que le trafic conventionnel ne peut pas s'autofinancer. Cela n'est pas une base suffisante pour justifier le versement d'indemnités. Nous nous félicitons donc vivement qu'il soit prévu d'instaurer dans l'art. 9a al. 2 LTM une restriction selon laquelle les prestations éligibles à une indemnisation incluent «l'acheminement et la prise en charge de wagons ou de groupes de wagons sur les installations de transbordement et de chargement». Cela instaure une indemnisation de prestations clairement définies et calculables dans le parcours du dernier kilomètre. Aux yeux de la VAP, il est décisif de renoncer à l'indemnisation de toute autre prestation.

Autonomie juridique du dernier kilomètre. Dans le cadre d'une refonte radicale de l'ensemble des processus, des instruments d'incitation, des mécanismes de marché et des interfaces au sein de la logistique de fret multimodale, nous souhaitons structurer le trafic conventionnel pour le rendre prêt à affronter l'avenir. Notre objectif doit être un système financièrement autonome et basé sur le marché qui intègre sans discrimination toutes les entreprises de fret ferroviaire sur la base d'une concurrence intramodale et qui soit à la disposition des chargeurs de manière fiable. En attendant la mise en œuvre de ce nouveau concept, nous donnons notre accord au versement d'aides financières limitées dans le temps au trafic de réseau de CFF Cargo. Ces aides financières sont basées sur des incitations liées aux résultats, neutres en termes de concurrence et non discriminatoires ainsi que sur l'accession à l'autonomie juridique du dernier kilomètre subventionné dans une société autonome des CFF – dans l'intérêt supérieur de la sécurité de l'approvisionnement et du repositionnement du transport ferroviaire de marchandises au sein de la logistique multimodale.

Monitoring systématique de l'opérateur de système

Dans la phase limitée dans le temps des indemnités publiques, mais aussi ultérieurement, il est crucial que l'opérateur de système fasse l'objet d'un monitoring systématique dans le domaine des prestations, de la qualité, de la productivité et des coûts. Il convient de suivre en permanence la trajectoire rapide de réduction des indemnités et la prévention de toute éventuelle régression et notamment la modernisation et la réorganisation du modèle commercial de CFF Cargo. Cela permettra d'une part d'éviter les distorsions de la concurrence et la discrimination des acteurs du marché dans le trafic par trains complets et le trafic combiné mais aussi, d'autre part, d'assurer un service fluide sur tout le territoire dans le trafic conventionnel. Notamment ce dernier aspect sera garanti durablement par un monitoring spécifique de l'évolution des quantités et de la structure de la clientèle et de la branche. L'art. 9a LTM doit être complété en conséquence.

Non à la solution de financement proposée. Nous considérons le financement par un crédit d'engagement tel qu'il est prévu comme inapproprié. L'objectif de la modernisation du fret ferroviaire consiste à améliorer sa compétitivité sur le marché de la logistique multimodale et à contribuer ainsi au transfert du trafic ainsi qu'à la réalisation des objectifs environnementaux et énergétiques de la Confédération. C'est à cet effet que celle-ci prélève la RPLP, dont les deux tiers sont affectés au FIF et un tiers aux cantons. Le financement doit donc se faire à partir des fonds générés par la RPLP.

Nous suggérons de mettre en place, dans le cadre de la révision de la loi relative à une redevance sur le trafic des poids lourds LRPL, un fonds pour la décarbonation et la modernisation du transport suisse de marchandises (route, rail et bateau) dans son intégralité. Ce fonds permettra de piloter l'ensemble des investissements et des encouragements à l'organisation climatiquement neutre et efficace de la logistique de fret multimodale.

Nous vous remercions de bien vouloir prendre en compte nos réflexions. Vous trouverez de plus amples explications dans le document ci-joint ainsi que dans le questionnaire.

Salutations distinguées

VAP – Association des chargeurs



Josef Dittli, conseiller aux États
Président



Dr Frank Furrer
Secrétaire général

Réponse à la consultation «Perfectionnement des conditions-cadres du transport de marchandises en Suisse»

Se concentrer sur l'utilité pour les clients

La politique des transports et de l'infrastructure suisse doit se concentrer sur l'utilité du rail comme mode de transport pour les clients du secteur des chargeurs. Plus le transport ferroviaire de marchandises suisse apportera des avantages aux chargeurs, plus il sera utilisé, et partant de là plus le transfert du trafic se réalisera. Nous rejetons en revanche une politique explicite de transfert du trafic dans le trafic intérieur.

Garder à l'esprit l'ensemble du système de transport

Le secteur des chargeurs utilise tous les modes de transport, notamment la route, le rail, la navigation ainsi que les systèmes de transport souterrains, combinant ces modes de transport en fonction des besoins logistiques et des prestations offertes. Le rail fait partie de l'ensemble du système de transport et, en raison de la structure du mélange de marchandises à transporter dans l'avenir, il n'aura de réelles chances sur le marché que s'il se combine de manière efficace avec les autres modes de transport.

Promouvoir une multimodalité technologiquement neutre

L'approche choisie consistant à s'appuyer davantage sur les plateformes de transbordement et de logistique multimodales ainsi que sur les installations de logistique urbaine est adaptée à l'objectif poursuivi. Il convient de simplifier la mise en réseau et la répartition des tâches avec les autres modes de transport en fonction de leurs atouts respectifs, sans qu'il soit décisif de savoir si le transbordement entre les modes de transport concernera des conteneurs ou des marchandises. Cette question sera uniquement influencée par le marché et non par des incitations émanant de l'État. Nous saluons donc les plateformes de transbordement multimodales et installations logistiques urbaines proposées dans le projet ainsi que le bonus de transbordement et de chargement conçu de manière neutre sur le plan technologique.

Un projet complémentaire est nécessaire pour le fret routier.

Le projet fait l'impasse sur le mode de transport principal, à savoir le fret routier. Cela contredit tant son titre que les réalités quotidiennes. Nous considérons la variante 1 comme une première étape, car bien qu'elle se concentre clairement sur la multimodalité, elle ne prévoit pas de mesures pour équiper les camions de moteurs écopatibles. C'est pourquoi une deuxième étape devra consister à constituer un fonds à cet effet à l'occasion de la révision de la LRPL. Ce fond devrait en même temps prévoir la possibilité de moderniser le fret ferroviaire à partir de fonds de la RPLP, car celle-ci est prélevée dans le but de promouvoir la neutralité climatique dans les transports.

Aménager l'infrastructure et combler la lacune du corridor Est-Ouest

Pour que le transport ferroviaire de marchandises soit performant, il est nécessaire d'avoir des capacités de réseau de bonne qualité et en quantité suffisante. Dans le cadre de l'étape d'aménagement 2035, les premiers grands obstacles en la matière seront levés dans 12 ans. Il reste toutefois la lacune de l'axe Est-Ouest près de Zurich. Celle-ci doit absolument être comblée par le tunnel de contournement de Zurich Nord. D'ici là, les temps de transport nécessaires pour relier l'Est au Mittel-land ne seront toujours pas compétitifs par rapport à la route.

Accessibilité des installations de chargement et de transbordement

La suite de la planification de l'infrastructure devra veiller davantage à assurer l'accessibilité des installations de transbordement et de chargement. Bien souvent, les compositions de marchandises arrivant dans les gares ne peuvent en effet accéder aux installations de transbordement et de chargement qu'au prix d'efforts considérables en termes de temps et d'exploitation, en raison de la forte affluence du trafic de voyageurs. Cette situation doit être corrigée.

Baisse du prix des sillons

La baisse du prix des sillons à l'échelon européen doit être mise en œuvre rapidement. Cette mesure aura des effets immédiats et neutres en termes de concurrence sur tous les transports ferroviaires et contribuera à respecter le principe de causalité, car les actuels prix des sillons ne correspondent pas aux prestations offertes.

Législation d'exécution cantonale de la LTM

Nous soutenons l'intention du Conseil fédéral de renforcer l'implication des cantons dans le transport de marchandises. Les modifications proposées des art. 3 al. 5 et art. 12 al. 2 LTM ne sont à notre avis pas suffisantes. Il est décisif d'instaurer une obligation légale d'ancrer les dispositions dans les plans d'utilisation des communes de telle sorte qu'elles soient contraignantes pour les propriétaires fonciers. Les cantons doivent donc édicter des dispositions d'exécution de la LTM qui règlementent tant l'aménagement du territoire à tous les échelons de l'État que les autres conditions-cadres telles que la possibilité de passer des commandes ou de réaliser des investissements sous la forme de PPP. À cet effet, la Confédération devra imposer aux cantons des dates butoirs dans les dispositions transitoires. Nous proposons un délai de quatre ans dans l'art. 27 LTM.

Garantir que la Suisse est connectée à l'échelon international

En tant qu'élément des transports multimodaux, le fret ferroviaire possède un potentiel de croissance considérable, notamment dans le trafic d'importation et d'exportation. Les installations de voies de débord ou de raccordement ou de trafic combiné doivent être opérationnellement connectées aux installations internationales de transbordement et de chargement et conçues en conséquence au niveau de l'aménagement du territoire.

Le raccordement juridique et technique de la Suisse à l'Europe est un facteur important pour un transport ferroviaire de marchandises performant. Le pilier technique du 4^e paquet ferroviaire de l'UE génère des forces d'innovation énormes pour un renouvellement fondamental du secteur ferroviaire. La Suisse, qui fait partie du réseau ferroviaire européen, doit tirer parti de manière ciblée de ces forces d'innovation pour augmenter considérablement la compétitivité du fret ferroviaire et ainsi apporter sa contribution à la transition énergétique. Pour cela, il est nécessaire d'actualiser l'accord sur les transports terrestres et partant de débloquer les négociations avec l'Europe.

Garantir un transport efficace des marchandises dangereuses

L'objectif du transfert du trafic envisagé vers le transport ferroviaire de marchandises est en conflit avec le postulat de la densification de l'urbanisation. La densification entraîne une modification de l'évaluation des risques dans le transport des marchandises dangereuses rendant éventuellement nécessaire l'instauration de mesures de limitation des risques afin de maintenir les trafics existants. Celles-ci devront respecter le principe du pollueur-payeur (ou principe de causalité), de sorte que le transport ferroviaire de marchandises puisse non seulement être maintenu, mais même augmenté, comme il est prévu de le faire. Ces mesures devront être financées selon le principe de causalité au fur et à mesure des plus-values qui sont générées par la densification. Le complément que nous proposons d'introduire dans l'art. 5 al. 3 LTM confère aux cantons la responsabilité des mesures d'aménagement du territoire permettant un transport efficace des marchandises dangereuses.

Des incitations financières destinées à atténuer les coûts des ruptures de charge

Le fret ferroviaire implique de pouvoir passer aux modes de transport eau, route et systèmes souterrains. Cette rupture de charge, l'infrastructure nécessaire à cela et l'administration supplémentaire génèrent des coûts. Les incitations financières comme les aides à l'investissement et les bonus de transbordement sont des instruments adaptés pour aplanir les obstacles susceptibles d'entraver le transfert du trafic. Nous nous félicitons donc du maintien, de la forfaitisation et de l'extension des aides à l'investissement ainsi que de l'instauration d'un bonus de transbordement. Celui-ci devra être versé aux chargeurs et n'être ni plafonné, ni assorti d'une valeur plancher. La contribution de transbordement et de chargement proposée devra être applicable jusqu'à la révision de la loi relative à une redevance sur le trafic des poids lourds LRPL. La LRPL devra à l'avenir prévoir un remboursement de la RPLP pour tous les transports multimodaux (rail-route-eau-infrastructure souterraine).

Établir la transparence: verser des indemnités au seul parcours du dernier kilomètre.

La VAP regrette que ni le rapport de l'Office fédéral des transports du 30 mars 2022 ni le rapport explicatif du 2 novembre 2022 n'établissent la transparence sur le degré d'autofinancement de CFF Cargo en tant qu'opérateur de système. Au lieu de cela, ces rapports se bornent à constater, sans étayer cette affirmation, que le trafic conventionnel ne peut pas s'autofinancer. Cela n'est pas une base suffisante pour justifier le versement d'indemnités. Nous nous félicitons donc vivement qu'il soit prévu d'instaurer dans l'art. 9a al. 2 LTM une restriction selon laquelle les prestations éligibles à

une indemnisation incluent «l'acheminement et la prise en charge de wagons ou de groupes de wagons sur les installations de transbordement et de chargement». Cela instaure une indemnisation de prestations clairement définies et calculables dans le parcours du dernier kilomètre. Aux yeux de la VAP, il est décisif de renoncer à l'indemnisation de toute autre prestation.

Accession du trafic conventionnel à l'autonomie afin de prévenir les distorsions de la concurrence

La décision de placer le trafic conventionnel sous la responsabilité de CFF Cargo revient à instaurer un monopole sur 70 % du volume de transport. CFF Cargo est aussi le principal fournisseur dans le trafic par trains complets et le trafic combiné. Cette configuration risque – même indépendamment du versement d'indemnités au trafic conventionnel – de déboucher sur des distorsions de la concurrence et sur une discrimination des autres acteurs du marché dans le domaine du trafic par trains complets et du trafic combiné. Le trafic conventionnel, constitué par la desserte sur tout le territoire des installations de transbordement et de chargement, doit donc accéder à l'autonomie juridique. Cela exclura toute connexion entre le trafic par trains complets et le trafic conventionnel. Étant donné que les prestations et ressources correspondantes sont d'ores et déjà regroupées au sein d'une unité d'organisation autonome, la transformation exige des efforts limités. Une perte de synergie peut enfin être tout à fait exclue. L'art. 9a al. 7 LTM doit être précisé en conséquence.

Une réorganisation fondamentale du trafic conventionnel est nécessaire.

Le taux de plus de 60 % de wagons vides mentionné à la p. 13/75 du rapport du 30 mars 2022 prouve de manière frappante combien il est nécessaire d'agir. L'Office fédéral des transports propose à la p. 60/75 du rapport l'abandon des prestations propres à 100 % conformément aux fonctionnalités délimitables dans le trafic conventionnel. La VAP se félicite vivement de cette décision. Il est nécessaire d'agir avec détermination pour atteindre une restructuration de tous les rôles et processus ainsi que la flexibilisation des coûts et des offres. Le trafic conventionnel doit être transformé en une organisation de marché orientée vers la concurrence. Les propositions que nous avons formulées à cet égard en 2014 sur la base de notre étude intitulée «De l'entreprise intégrée à l'orientation marché» seraient toujours pertinentes. L'objectif doit être l'autofinancement intégral à brève échéance.

Monitoring systématique de l'opérateur de système

Dans la phase limitée dans le temps des indemnités publiques, mais aussi ultérieurement, il est crucial que l'opérateur de système fasse l'objet d'un monitoring systématique dans le domaine des prestations, de la qualité, de la productivité et des coûts. Il convient de suivre en permanence la trajectoire rapide de réduction des indemnités et la prévention de toute éventuelle régression et notamment la modernisation et la réorganisation du modèle commercial de CFF Cargo. Cela permettra d'éviter d'une part les distorsions de la concurrence et la discrimination des acteurs du marché dans le trafic par trains complets et le trafic combiné ainsi que, d'autre part, d'assurer un service fluide sur tout le territoire dans le trafic conventionnel. Notamment ce dernier aspect sera garanti durablement par un monitoring spécifique de l'évolution des quantités et de la structure de la clientèle et de la branche. L'art. 3a al. 1 let. D LTM concernant le développement du TWCI doit être complété en conséquence.

L'automatisation et la digitalisation sont nécessaires.

L'intégration du fret ferroviaire dans les chaînes logistiques multimodales n'est possible que par son automatisation et sa digitalisation. Le couplage automatique digital DAC est la condition technique nécessaire sur le wagon pour atteindre, en combinaison avec la mise en place de plateformes numériques, la mise en réseau des acteurs de l'ensemble des modes de transport. La loi fédérale concernant l'infrastructure de données sur la mobilité LIDMo doit prévoir des dispositions correspondantes pour rendre possibles ces plateformes numériques librement accessibles sans discrimination.

Une étroite concertation avec l'Europe est nécessaire.

Le projet Suisse «Introduction du couplage automatique digital» doit être coordonné au plus près avec le projet European DAC Delivery Programme (EDDP). Les membres de la VAP basés en Suisse et en Europe sont intégrés dans les organes correspondants à l'échelon de l'UE et dans le projet de la Confédération. En raison de la dépendance de la Suisse en termes d'exploitation et de technologie, il est exclu que celle-ci fasse cavalier seul.

Le facteur décisif du succès de la mise en œuvre du DAC est la coordination de l'innovation. L'enjeu consiste non seulement à procéder à des rectifications éparses, mais à réaliser une rénovation complète du système ferroviaire en concertation avec l'UE. Seule une modernisation complète et

coordonnée du secteur ferroviaire permettra de franchir avec succès le pas en avant décisif dans le fret ferroviaire.

Pas d'informations fiables sur les coûts des DAC

Le recensement des frais à prévoir est en cours à l'échelle européenne. Des chiffres fiables sont attendus au plus tôt pour le troisième trimestre 2023. L'évolution des coûts doit donc être suivie avec le secteur avant et pendant la migration sur la base des résultats recueillis au niveau de l'UE dans le cadre d'un monitoring méthodique.

Vu que nous ne disposons pour l'instant pas de suffisamment de données factuelles, nous considérons le plafond de dépenses pour les nouveautés techniques comme calculé de manière assez restrictive.

Plutôt le financement d'un fonds qu'un crédit d'engagement

Nous considérons le financement par un crédit d'engagement tel qu'il est prévu comme inapproprié. L'objectif de la modernisation du fret ferroviaire consiste à améliorer sa compétitivité sur le marché de la logistique et de contribuer ainsi au transfert du trafic ainsi qu'à la réalisation des objectifs environnementaux et énergétiques de la Confédération. C'est à cet effet que celle-ci prélève la RPLP, dont les deux tiers sont affectés au FIF et un tiers aux cantons. Le financement doit donc se faire à partir des fonds générés par la RPLP.

Nous suggérons de mettre en place, dans le cadre de la révision de la loi relative à une redevance sur le trafic des poids lourds LRPL, un fonds pour la décarbonation et la modernisation du transport suisse de marchandises (route, rail et bateau). Ce fonds permettra de piloter l'ensemble des investissements et des encouragements de la logistique multimodale du transport de marchandises.

Utilité du DAC

On est en train de procéder à l'échelle de l'Europe à un examen approfondi de l'utilité du DAC pour les exploitants d'infrastructures, les détenteurs de wagons et les entreprises de fret ferroviaire. Les résultats en seront au plus tôt connus au troisième trimestre 2023.

Le DAC est un moyen sûr de surveiller l'intégrité des trains durant leur circulation. Ceci est la condition du développement de l'infrastructure au niveau 3 de l'ETCS. Dans l'avenir, il sera grâce au DAC possible de dégager des capacités supplémentaires sans aménager le réseau et d'attribuer les sillons avec nettement plus de flexibilité. Par ailleurs, le DAC rendra possible le freinage électropneumatique du train et réduira ainsi l'usure de l'infrastructure. Les avantages pour l'infrastructure et l'économie nationale qui en découlent sont considérables.

L'augmentation de la productivité induite par le DAC bénéficiera directement au TWCI. L'automatisation améliorera en outre la sécurité du personnel. L'image du métier d'agent de manœuvre s'en trouvera modernisée et la profession deviendra plus attrayante pour les jeunes générations. Les avantages financiers pour les entreprises de fret ferroviaire et l'économie nationale sont évidents.

Enfin, les propriétaires de wagons sont responsables d'équiper leurs véhicules avec le DAC et profiteront de la disponibilité des données pour effectuer la maintenance liée à l'utilisation de leurs véhicules; toutefois, par rapport aux atouts dont bénéficieront les entreprises ferroviaires, cet avantage sera plutôt minime.

Un financement des DAC sous forme de PPP

L'utilité de la modernisation de fret ferroviaire pour l'économie nationale est considérable. La modernisation donnera en effet au fret ferroviaire la chance de jouer un rôle important dans l'économie en tant qu'employeur et que solution logistique. Par ailleurs, du fait de ses faibles besoins en espace et de son excellent bilan énergétique, il apporte une contribution décisive aux objectifs de la Confédération en matière de politique environnementale et énergétique. Il est donc justifié que ce soit la Confédération qui finance le DAC, plateforme numérique de données incluse. Toutefois, la contribution de 30 % envisagée est trop faible.

En raison du décalage temporel entre l'investissement et la mise en valeur, mais aussi de la nécessité d'intégrer ces nouveautés aux autres parties du système ferroviaire (ETCS, manœuvre, etc.), nous estimons de plus que l'octroi de prêts sans intérêts est nécessaire.

Les propriétaires de véhicules, les ETF et les exploitants d'infrastructures participeront également de manière déterminante aux investissements conformément à l'utilité qu'ils en retireront à l'échelle de l'UE. Lorsque les résultats des examens menés à ce sujet seront disponibles à l'échelon européen, le Conseil fédéral édictera des directives correspondantes.

Véhicules à équiper

Nous refusons la division compliquée du parc de wagons selon des classes d'âge. Compte tenu des besoins en wagons dans la perspective d'une augmentation du volume du fret ferroviaire, des capacités limitées des constructeurs de wagons neufs en Europe et de l'impossibilité d'une exploitation mixte ou séparée des deux systèmes d'attelage, il est nécessaire d'équiper absolument tous les wagons avec des DAC, et ce quel que soit leur âge. Comme dans le cas de l'assainissement phonique, les wagons rééquipés devront encore être exploités pendant au moins dix ans. Dans le cas d'une mise hors service prématurée de wagons du fait de considérations économiques, il faudra prévoir un remboursement dégressif des aides financières.

Uitikon, le 9 février 2023