

LE TRANSPORT DE MARCHANDISES EN TRANSIT A TRAVERS LES ALPES SUISSES: TRANSFERT DE LA ROUTE AU RAIL?

Rudolf Dieterle
Office fédéral des routes, Suisse
rudolf.dieterle@astra.admin.ch

RESUME

En 2000, 1,4 million de camions ont traversé les Alpes, dont plus de la moitié en transit. Près de 85% ont emprunté le St-Gothard. En 2010, le nombre de véhicules traversant les Alpes a baissé à 1,257 million. Ce délestage des vallées alpines est le résultat de la politique de transfert du trafic marchandises que le peuple suisse a lancée en 1994 en approuvant « l'initiative des Alpes » et qu'il a confirmée à plusieurs reprises depuis. Toutefois, des efforts sont encore nécessaires pour atteindre l'objectif fixé, soit 650 000 courses de camions par année à travers les Alpes.

1 LES AXES TRANSALPINS UN DEFI PARTICULIER

Situation particulière des vallées étroites

La Suisse est un pays alpin au cœur de l'Europe. Bien que d'importantes liaisons nord-sud passent par la Suisse, le trafic dominant est le trafic intérieur de marchandises d'ouest en est. Les zones les plus chargées sont les grandes agglomérations ainsi que les autoroutes reliant les principaux centres : Zurich, Berne, Bâle, Genève et Lausanne. Le trafic des liaisons nord-sud revêt une importance secondaire. Hormis la période des vacances, le tunnel routier du Gothard compte environ six fois moins de véhicules au quotidien que, par exemple, le contournement nord de Zurich.

Malgré tout, les passages alpins occupent très intensément la politique suisse des transports depuis de nombreuses années, pour une raison évidente: l'ensemble du trafic, avec tous les impacts négatifs qu'il provoque, doit se frayer un chemin à travers des vallées étroites et particulièrement sensibles. Les surfaces disponibles sont rares ; il faut franchir des déclivités considérables ; les nombreux ouvrages d'art sont chers à construire et à entretenir ; les zones bâties situées à proximité réagissent de façon particulièrement sensible aux nuisances dues au bruit et à la pollution de l'air. A cela s'ajoutent les risques accrus que représentent les événements naturels.

La gestion du transport nord-sud de marchandises, qui connaît une forte croissance, pose un défi particulier. Très tôt, la situation spécifique des vallées de montagne a incité la Suisse à prendre des mesures spéciales en vue de faire face à cet afflux de trafic.

2 COUP D'ŒIL SUR LE TRANSPORT DE MARCHANDISES DANS L'ENSEMBLE DE LA SUISSE

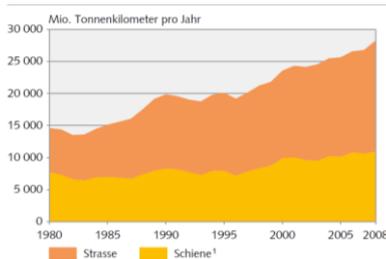


Figure 1 - Prestations de transport de marchandises

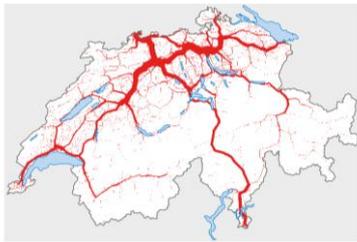


Figure 2 - Flux du trafic de marchandises par route (2000)



Figure 3 - Flux du trafic de marchandises par rail (2000)

En Suisse, la prestation de transport de marchandises a pratiquement doublé entre 1980 et aujourd'hui, passant de près de 15 000 à quelque 28 000 millions de tonnes par kilomètre. Traditionnellement, une part importante du transport de marchandises en Suisse s'effectue par chemin de fer. Mais la part de marché du trafic ferroviaire a reculé environ de 50% à 40% entre 1980 et 1995. Depuis lors, elle stagne malgré de très importantes mesures d'encouragement.

Cela s'explique notamment par des différences dans la structure des transports: des distances courtes et des volumes relativement faibles favorisent le transport de marchandises par route. Celui-ci est marqué par une forte domination du trafic intérieur sur une superficie relativement faible, entre les principaux centres économiques du pays situés sur le Plateau. Même la croissance accrue du trafic d'importation, d'exportation et de transit dans le sillage des progrès de la mondialisation n'y a pratiquement rien changé. Il en va tout autrement du transport de marchandises par rail, qui est surtout axé sur le trafic de transit sur de longues distances.

Ces effets se reflètent dans les cartes du transport de marchandises routier et ferroviaire (ill. 2 et 3). Alors que le transport routier de marchandises a surtout lieu entre les centres économiques du Plateau suisse, le transport ferroviaire de marchandises se concentre très fortement sur le transit nord-sud empruntant l'axe du Gothard. Le trafic ouest-est sur le rail, en revanche, revêt une importance secondaire.

3 SITUATION PARTICULIERE DU TRANSPORT DE MARCHANDISES TRANSALPIN

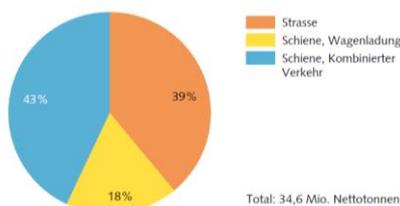


Figure 4 - Quantités de marchandises transportées à travers les Alpes en 2009

La situation se présente différemment pour le transport de marchandises transalpin. Sur les axes de transit nord-sud, le rail transporte aujourd'hui en Suisse près de 61% des quantités de marchandises. Les 39% restants sont transportés par la route. La part de marché la plus importante est celle du trafic combiné: elle représente environ 43% du transport de marchandises nord-sud.

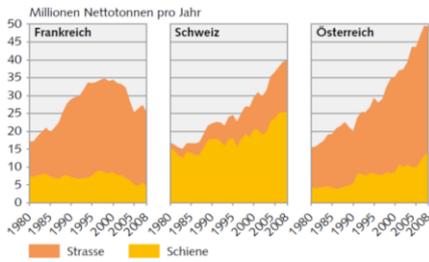


Figure 5 - Quantités de marchandises transportées à travers les Alpes

En comparaison internationale, la Suisse présente une part très élevée de transport de marchandises par rail. Tant en France qu'en Autriche, la route est le mode de transport dominant pour les marchandises franchissant les Alpes. Mais sur le plan des quantités de marchandises transportées, le rail a constamment perdu des parts de marché au profit de la route ces dernières années, en Suisse aussi. Alors qu'en 1980, plus de 90% des quantités de marchandises traversant les Alpes étaient encore transportées sur le rail, ce pourcentage n'est plus que légèrement supérieur à 60% aujourd'hui. En France et en Autriche, la part de marché du rail pour le transport transalpin de marchandises s'est stabilisée entre 20 et 30% depuis 1990.

Parallèlement à cette évolution, le transport de marchandises à travers les Alpes a connu une hausse massive dans l'ensemble de l'arc alpin. En Suisse, le volume de marchandises transportées à travers les Alpes est passé de près de 15 à quelque 40 millions de tonnes nettes entre les années 1980 et aujourd'hui. En Autriche, le transport transalpin de marchandises a même atteint environ 50 millions de tonnes nettes. La seule exception est la France : les quantités de marchandises transportées à travers les Alpes françaises sont passées de près de 35 millions de tonnes nettes en 2000 à environ 25 millions de tonnes nettes. Dans l'ensemble de l'arc alpin, les quantités de marchandises transportées ont augmenté de 45 à près de 115 millions de tonnes nettes entre 1980 et aujourd'hui.

Toutes les prévisions tablent sur une poursuite de la forte augmentation du transport de marchandises à travers les Alpes.

4 LA POLITIQUE DES TRANSPORTS: LES ACTIONS

4.1 Les textes pertinents

L'augmentation des nuisances provoquées par le transport routier de marchandises aux passages alpins, la forte croissance de ce transport jointe à une baisse des parts de marché du rail ainsi que la protection des régions de montagne particulièrement sensibles ont incité la Suisse, dès les années 1990, à prendre de vastes mesures afin de maîtriser contractuellement le transport de marchandises transalpin.

- En 1992, le peuple suisse approuve la construction de deux tunnels de base à travers les Alpes. Des infrastructures ferroviaires performantes et attrayantes sont censées améliorer la compétitivité du rail et créer les capacités nécessaires pour absorber le transport de marchandises transalpin.
- Deux ans plus tard, le peuple suisse accepte dans la Constitution fédérale l'article dit de protection des Alpes. Cet article prévoit entre autres que le transport routier de marchandises à travers les Alpes doit être transféré de la route au rail dans la mesure correspondant au trafic de transit et que la capacité des liaisons routières transalpines ne doit pas être augmentée.
- En 1998, le peuple suisse approuve un projet de financement des transports publics. Depuis lors, la Suisse finance quatre grands projets ferroviaires par le biais d'un fonds. Une partie de ces grands projets est constituée par les deux tunnels de base à travers

les Alpes suisses au Gothard et au Lötschberg. Le fonds est alimenté par un volume d'investissement de 23 milliards d'euros avec des ressources issues de la redevance poids lourds, de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et de la taxe sur la valeur ajoutée.

- En 1999, la Suisse ratifie l'accord sur le transport terrestre avec l'UE. Cet accord porte notamment sur l'augmentation du poids maximal autorisé pour les poids lourds de 28 à 40/44 tonnes ainsi que sur l'introduction simultanée de la redevance poids lourds liée aux prestations. Depuis l'introduction de cette redevance valable dans toute la Suisse et échelonnée selon les classes Euro, la traversée de la Suisse avec un camion de 40 tonnes coûte désormais en moyenne 200 euros.
- En 2008, les Chambres fédérales approuvent la loi dite sur le transfert du trafic marchandises. Cette loi confirme entre autres que le transport routier de marchandises à travers les Alpes doit être limité d'ici 2019 à 650 000 camions par an.

En matière de politique des transports, le cadre pour le transfert de la route au rail du transport de marchandises à travers les Alpes est ainsi dressé. Dans le même temps, il était clair que toute une série de mesures d'accompagnement sont nécessaires pour atteindre cet objectif ambitieux.

4.2 Les mesures d'accompagnement

Pour atteindre le but ambitieux du transfert de la route au rail, la Suisse a pris toute une série de mesures d'accompagnement:

- La construction des deux tunnels de base, au Gothard et au Lötschberg, vise à créer à l'intérieur de la Suisse les capacités ferroviaires permettant le transfert de la route au rail du transport de marchandises. Les nouvelles lignes à faible déclivité doivent accélérer sensiblement le transport ferroviaire, réduire ses coûts d'exploitation et ainsi améliorer la compétitivité du transport de marchandises par rail. Le tunnel de base du Lötschberg est entré en service en 2007. La mise en service du tunnel de base du Gothard est prévue pour 2017.
- Le libre accès au réseau ferroviaire suisse accroît la concurrence dans le transport ferroviaire de marchandises et encourage la productivité. Il permet aux transporteurs de choisir entre divers prestataires ferroviaires, oblige les chemins de fer à s'améliorer sur le plan de la qualité, de la ponctualité et du prix, et veille à ce que les responsabilités soient claires dans l'ensemble de la chaîne logistique.
- Les indemnités d'exploitation versées au trafic combiné et les contributions à la construction et à l'agrandissement de terminaux pour le trafic combiné visent à accroître la compétitivité du transport de marchandises par rail. Dans la seule année 2009, la Suisse a soutenu des offres de trafic combiné à hauteur de 195 millions de francs. 44 millions de francs ont alimenté la construction et l'agrandissement de terminaux en Suisse et à l'étranger tandis que la construction de voies de raccordement a profité de subventions fédérales de l'ordre de 22 millions de francs. Les subventions annuelles de ces rubriques sont du même ordre de grandeur.
- Depuis l'introduction de la redevance poids lourds liée aux prestations en 2001, le transport de marchandises par route couvre lui-même l'intégralité de ses coûts externes, ce qui accroît encore la compétitivité du transport de marchandises par rail.
- Le relèvement du poids maximal autorisé de 28 à 40/44 tonnes a entraîné une meilleure utilisation des capacités du transport routier de marchandises à l'intérieur de la Suisse, ce qui réduit le nombre de trajets.

- L'intensification des contrôles du trafic lourd garantit, également sur le plan de la sécurité routière, que les transports de marchandises par le rail et par la route se retrouvent sur un pied d'égalité. Dans le sillage de ces mesures, la Suisse a construit cinq centres de contrôle du trafic lourd, sachant que d'autres sont encore à l'étude. Ces centres effectuent des contrôles par sondage sur toute la Suisse, de manière à s'assurer que le trafic lourd respecte les prescriptions de sécurité en vigueur.



Figure 6 - Centre de contrôle du trafic lourd de Ripshausen

4.3 Stabilisation du transport routier de marchandises

Toutes ces mesures ne sont pas restées sans effet:

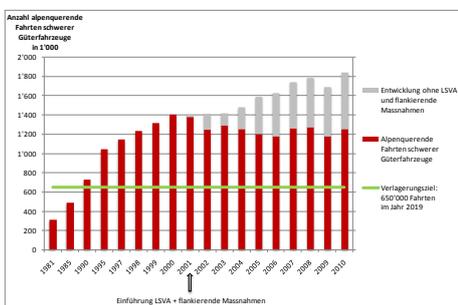


Figure 7 - Evolution du transport routier de marchandises à travers les Alpes

L'introduction, dès 2001, de la redevance poids lourds liée aux prestations et des mesures d'accompagnement a entraîné une stabilisation du transport routier de marchandises à travers les Alpes à un niveau de l'ordre de 1,2 million de camions par an. Sans ces mesures, quelque 1,8 million de camions emprunteraient chaque année les passages alpins suisses. Malgré tout, les valeurs recensées sont encore éloignées de l'objectif, soit un nombre maximum de 0,65 millions de camions par an.

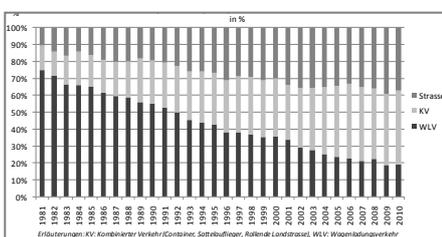


Figure 8 - Répartition modale dans le transport de marchandises à travers les Alpes

Ces mesures ont surtout profité au trafic combiné. Entre 2001 et 2010, sa part de marché dans le transport transalpin de marchandises est passée de quelque 30% à plus de 40%. Cependant, cette croissance s'est principalement faite au détriment du trafic par wagons complets. La part de marché de ce segment a diminué dans la même période de près de 15%. La part de marché de la route a toujours varié entre 32 et 40%. En 2010, elle s'élevait toujours à quelque 37,3%.

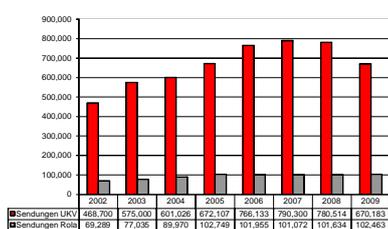


Figure 9 - Evolution du transport combiné

Le nombre d'envois en transport combiné a augmenté de près de 44% entre 2002 et 2009, passant d'environ 570 000 à environ 770 000. Pour la route, la mesure la plus efficace a été l'augmentation du poids maximal autorisé de 28 à 40/44 tonnes. Elle a eu des effets de productivité considérables peu de temps après son introduction. Grâce au relèvement du poids maximal autorisé, il est devenu possible de transporter en moins de

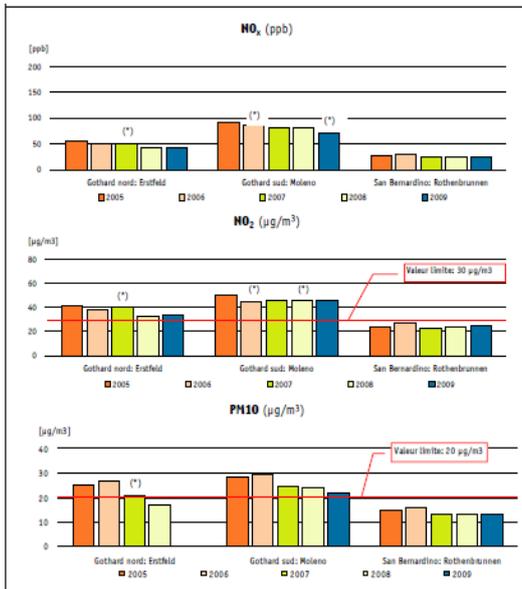


Figure 10 - Pollution atmosphérique le long des axes de transit nord-sud (moyennes annuelles)

trajets une quantité de marchandises plus élevée. Un coup d'œil sur les nuisances subies par les deux principales liaisons nord-sud à travers la Suisse (l'itinéraire du Petit St-Bernard et celui du Gothard) montre que certaines améliorations ont été également obtenues eu égard à la pollution au NO_x, au NO₂ et aux PM10. Ces améliorations s'expliquent principalement par l'utilisation de véhicules moins polluants.

Au sud du tunnel du Gothard, les valeurs limites de NO₂ et de PM10 continuent cependant à être massivement dépassées. Au nord du tunnel, les pollutions aux PM10 ont pu être ramenées au-dessous de la valeur limite. Les pollutions atmosphériques sur l'axe du Petit St-Bernard ne posent pas de problème. Les valeurs limites de NO₂ et de PM10 y étaient déjà respectées avant la réalisation des mesures d'accompagnement.

4.4 Appréciation critique

Les mesures prises ont globalement entraîné une stabilisation du nombre de trajets par route du transport de marchandises à travers les Alpes. Si elles n'avaient pas été prises, on n'enregistrerait pas quelque 1,2 million de poids lourds comme aujourd'hui, mais environ 1,8 million de camions par an empruntant les passages alpins en Suisse.

Considéré globalement comme remarquable, ce succès a cependant coûté cher à la Suisse. La construction des deux tunnels de base, au Gothard et au Lötschberg, pèse des milliards dans l'économie publique suisse. A cela s'ajoutent les dépenses considérables pour l'exploitation et l'entretien de ces deux ouvrages du siècle. De même, le subventionnement annuel du trafic combiné de marchandises sur le rail grève le budget financier suisse.

Malgré tous ces frais, la Suisse reste très éloignée du but du transfert de la route au rail, qui est de 650 000 camions par an. La Suisse ne pourra même pas atteindre l'objectif intermédiaire défini de 1 million de camions d'ici fin 2011. Les raisons en sont multiples:

- L'affectation des lignes de transport de personnes et de marchandises par rail continue clairement à se faire au détriment des marchandises; en effet, le transport de personnes jouit toujours de la priorité dans le trafic régional et sur les grandes lignes. Certes, la construction des deux tunnels de base, du Lötschberg et du Gothard, est principalement destinée à maîtriser les flux de marchandises de plus en plus importants sur l'axe nord-sud. Le tunnel de base du Lötschberg, d'une longueur de 34,6 kilomètres et d'un coût de 4,3 milliards de francs, est désormais en service depuis près de 3,5 ans. Le débat actuel sur la politique des transports montre cependant que les liaisons rapides et fiables visant le transport de personnes continuent à bénéficier d'une plus forte pondération que la mise à disposition de liaisons attrayantes pour le transport de marchandises, malgré la politique du transfert route-rail inscrite dans la Constitution fédérale. Ainsi, l'utilité du tunnel de base pour le transport de marchandises dans son ensemble reste controversée. En raison de la forte déclivité des voies d'accès, les lignes planes sont une notion toute relative. Même l'augmentation des capacités reste modeste. Et on peut d'ores et déjà

faire le même constat pour le tunnel de base du Gothard. Près de six ans avant sa mise en service, le débat sur la politique des transports accorde une place de plus en plus importante aux gains de temps de déplacement qu'il permettra de réaliser pour le transport de personnes.

- Une difficulté fondamentale tient aux capacités requises sur les voies d'accès menant en Suisse au nord et au sud du pays pour le transport de marchandises par rail. Aujourd'hui déjà, il est clair que ni l'Allemagne ni l'Italie ne mettront à disposition dans les délais les capacités requises à cet effet.
- Enfin, la question se pose de savoir si le potentiel de transfert a été convenablement apprécié et si une limitation du transport routier de marchandises à travers les Alpes à 650 000 camions par an est réalisable sans mesures contraignantes. Existe-t-il encore des marchandises transportées par route qui pourraient tout aussi bien être transportées par chemin de fer, ou toutes les marchandises qui peuvent l'être sont-elles d'ores et déjà transportées par rail ? Pour divers types de marchandises et en raison de certains impératifs de transport, la compétitivité du transport ferroviaire de marchandises se heurte sans doute à des limites à moyen et à long termes. C'est particulièrement vrai pour le transport de marchandises sur de courtes distances à l'intérieur de la Suisse.

Face à ce constat, il n'est guère étonnant que de plus en plus de voix s'élèvent pour exprimer un doute quant à l'atteinte de l'objectif du transfert sans mesures complémentaires relatives au marché ou aux règlements. Dans ce contexte, l'introduction d'une bourse de passages transalpins fait actuellement l'objet de discussions au niveau européen. Diverses approches entrent en ligne de compte à cet effet:

Selon le principe du «cap and trade», les trajets des poids lourds à travers les Alpes doivent être traités comme un bien limité et être restreints en termes de quantités. La restriction des quantités («cap») peut d'ailleurs se rapporter soit au *nombre* de trajets soit à la *quantité d'émissions* qui en découle.

Au sens strict, la bourse de passages transalpins représente le modèle proposé en Suisse par l'association Initiative des Alpes, selon laquelle un nombre fixe de droits de transit serait soit distribué gratuitement, soit vendu à un prix fixe ou mis aux enchères. Après la première attribution, les droits pourront ensuite être librement négociés.

Le système du trafic transalpin dépendant des émissions, élaboré par des chercheurs autrichiens, est lui aussi un système «cap and trade». Au lieu de fixer une limite de quantités pour les poids lourds, ce système propose une limitation de la quantité d'émissions. En effet, au lieu de négocier des droits de transit, il est prévu de négocier les certificats d'émissions. Les progrès techniques futurs, en cas de limitation des émissions, permettraient une nouvelle croissance de la quantité de trafic. Ainsi, les problèmes de capacités et de sécurité de nombreux itinéraires alpins de transit ne seraient résolus que dans une moindre mesure.

Un système facultatif avec des droits de réservation négociables est également en discussion. Cette «gestion de créneaux» autoriserait le transit dans un créneau horaire donné. Les objectifs sont une meilleure utilisation des faibles capacités routières, la réduction des bouchons et des temps d'attente ainsi que des incitations à une meilleure planification et à une meilleure logistique. Les véhicules sans réservation devraient attendre plus longtemps. Une gestion des créneaux n'entraînerait cependant pas de limitation des quantités. D'autres modèles tentent d'utiliser de façon aussi efficace que possible la capacité routière par le biais d'incitations (par ex. montants variables des péages en fonction de la période de la journée).

4.5 Le chemin à parcourir est encore long

En résumé, on peut constater qu'il est indispensable d'agir si l'on veut faire face à la forte hausse des flux de transport de marchandises à travers l'ensemble de l'arc alpin en respectant la population et l'environnement. La politique suisse de transfert du trafic constitue à cet égard une approche innovante pour l'ensemble de l'Europe. Les mesures prises ont permis, sans le moindre doute, de réaliser certains succès. Les expériences faites à ce jour montrent cependant que pour atteindre l'objectif du transfert, il sera nécessaire d'aller plus loin. L'introduction d'une bourse de passages transalpins constitue-t-elle à cet égard un système approprié et susceptible de recueillir une majorité sur le plan politique ? Seul l'avenir le dira.