

CONFIDENTIEL

77.231.50. - WA/SY

Bruxelles, le 5 avril 1991

77.500.30.

Note au Bureau de l'intégration DFAE/DFEP

Négociations transit: Le "modèle environnemental"
conséquences du futur accord Autriche - CE et alternatives

1. Introduction

La fermeté de la Suisse et de l'Autriche dans leurs "négociations transit" avec la CE a contraint celle-ci à modifier profondément sa position depuis le début de la négociation. Désormais, la CE se montre déterminée à développer et à promouvoir le transport combiné, et à réduire les dommages causés à l'environnement (voir annexe 1). Lors de sa session du 27 mars 1991, le Conseil a accueilli favorablement la nouvelle approche de la Commission, basée sur un "modèle environnemental" qui garantirait le maintien, voire la croissance éventuelle du nombre de poids lourds en transit, dans le cadre de la réduction de la pollution causée par ce trafic.

L'Autriche et la CE sont maintenant sur le point de conclure un accord basé sur ce modèle. Cet accord constituerait un élément nouveau important pour la Suisse, car il pourrait avoir pour conséquence un accroissement substantiel du trafic de transit à travers notre pays.

Les commentaires qui suivent sont fondés sur des entretiens avec M. Erdmenger (E), directeur à la DG VII, avec M. Werring (W), expert à la DG VII dans les questions environnementales et auteur des études qui ont servi de base à l'élaboration du "modèle environnemental", avec la Mission autrichienne, et sur les statistiques de transports publiées par le DFTCE en février 1991 (rapport SET 2/91).

2. Solution qui se précise pour l'Autriche

a) objectif

Selon le dernier état des travaux (voire la note interne de la Commission du 27 mars, envoyée le 3.4.1991), ce modèle:

- garantirait une réduction de 55% de la pollution sur 10 ans, soit d'ici l'an 2001,
- en assurant un maintien du nombre des camions transitant à travers l'Autriche au niveau de 1991, si le rythme de remplacement des camions anciens par des camions nouveaux se fait normalement (7 ans en Allemagne, Italie et Belgique, 4 ans aux Pays-Bas),
- et permettrait une augmentation du nombre de ces camions si le rythme de renouvellement est accéléré (selon W, jusqu'à + 5%, voire + 10% avec les pronostics les plus optimistes).

b) méthode

Des mesures sont en cours pour déterminer précisément le nombre des camions en transit et le niveau de pollution en 1991, qui servira de référence de départ pour les calculs.

De façon approximative, 1,5 millions de camions transitent annuellement à travers l'Autriche, dont environ 1 million par l'axe du Brenner.

Selon les experts, le niveau des émissions de NOX s'avère représentatif de celui de l'ensemble des facteurs polluants (NOX, particules, bruit) et il a été pris comme référence pour déterminer le "degré de propreté" d'un camion.

Le plafond de pollution de 1991 sera calculé en multipliant le nombre des camions (environ 1'500'000) par le niveau moyen des émissions en NOX (16g/kwh en moyenne), ce qui donnerait un nombre de "points écologiques" de 24 million.

Ces "points" seront répartis par la Commission entre les Etats membres de la CE, qui les distribueront à leurs transporteurs. Chaque passage à travers l'Autriche "consommara" un nombre de points correspondant au "degré de propreté" du véhicule.

- 3 -

En pratique, chaque camion présentera une carte magnétique (du type "Taxcard" utilisée dans les cabines téléphoniques) au poste de contrôle de l'axe de transit emprunté, qui débitera automatiquement le nombre de points correspondant au type du véhicule. Un système informatique permettra de savoir en permanence combien de points restent disponibles.

3. Conséquences pour la Suisse

Interrogés informellement, tant M. Erdmenger que M. Werring estiment que l'accord CE-Autriche provoquera une augmentation substantielle du nombre des camions transitant à travers la Suisse. De plus, ils pensent aussi que les camions "propres" passeront par l'Autriche et les camions "sales" par la Suisse. Voici, entre autres, les éléments de leur raisonnement.

a) qualitativement

Le niveau de pollution du trafic de transit en Suisse dépendra d'une part du nombre des camions en transit (voir lettre b), et d'autre part de leur degré de "propreté". Les transporteurs européens, pour ne pas gaspiller leurs quotas de "points écologiques", vont dans la mesure du possible utiliser leurs camions les moins polluants pour le transit à travers l'Autriche, et utiliseront les autres camions, plus polluant et plus bruyant, pour le trafic à travers la Suisse. Il serait intéressant de calculer approximativement quel serait cet impact.

b) quantitativement

En Suisse, le trafic de transit a passé de 1984 à 1989, de 148'000 à 274'000 camions (soit + 17% par an), la plus grande partie passant par le Saint-Gothard (croissance de 113'000 à 236'000 camions, soit + 21,7% en moyenne par an) (voir le tableau 6 de l'appendice 1 du rapport SET 2/91). En Autriche, le trafic de transit augmenterait de 5% par an selon les Autrichiens. Selon les statistiques du DFTCE, le nombre des camions traversant le Brenner a passé de 852'000 en 1984 à 991'000 en 1989 (+ 3,3% par an).

- 4 -

Quant aux perspectives, les experts prévoient une croissance accrue du trafic de transit à travers les Alpes en raison de la réalisation et du développement du "Marché intérieur" de la CE, voire de l'EEE.

Dès lors, deux scénarios sont à envisager:

1. L'introduction du "modèle environnemental" en Autriche se traduit par un plafonnement au niveau actuel du nombre des camions en transit. L'augmentation du trafic qui serait normalement passée en Autriche devra alors passer pour l'essentiel en Suisse. Avec un taux de croissance de 5% sur un total de 1,5 millions de camions, cela ferait un surplus de 75'000 camions pour la Suisse, soit, par rapport à un trafic de transit de 274'000 camions en 1989, une augmentation annuelle de 27,4%. Ajoutés aux 17% de "croissance naturelle", cela ferait une augmentation globale annuelle de 44,4% du trafic de transit à travers la Suisse.

Si on se limite à prendre en compte un transfert du surplus du trafic du Brenner sur le Saint-Gothard, cela ferait un report de 33'000 camions (3,3% de 1 million), soit, par rapport à un trafic de 236'000 camions, un accroissement de 14%. Ajoutés aux 21,7% "d'augmentation naturelle", il en résulterait une augmentation globale annuelle de 35,7%. (42,9% si on prend un taux de croissance de 5% au Brenner)

A cela s'ajoute qu'un transport à 40t en Autriche impliquerait deux transports à 28t en Suisse, ce qui augmenterait encore sensiblement le nombre des camions en transit.

Enfin, près de 200'000 camions traversent annuellement le Brenner à vide, qui pourraient, selon W, être tentés très rapidement de passer par la Suisse pour économiser des "points écologiques". Ces calculs sont bien évidemment très théoriques, hasardeux, approximatifs et partiels. Il apparaît néanmoins que ce scénario, basé sur une durée de vie de 4 à 7 ans pour un camion, pourrait avoir pour conséquence une croissance du trafic de transit dans notre pays dépassant 50% par an.

2. L'introduction du "modèle environnemental" en Autriche s'accompagne d'un rythme accéléré du renouvellement des camions, et permet une croissance du nombre des camions

- 5 -

transitant en Autriche. L'effet de report du trafic de transit sur la Suisse sera plus restreint, et concernera surtout les quelques 200'000 camions vides qui passent annuellement par le Brenner. L'accroissement du trafic de transit en Suisse sera plus important que le taux actuel - en raison notamment de l'intensification du trafic triangulaire (transport à pleine charge sur le Brenner, retour à vide par la Suisse), mais nettement plus réduit que dans le scénario précédent. Un taux d'augmentation globale annuelle de 30%, au lieu des 17 à 22% actuels, serait-il réaliste?

c) conclusion

Il paraît clair que l'accord CE-Autriche aura pour conséquence une augmentation substantielle de la pollution et du nombre des camions transitant à travers la Suisse, même s'il est très difficile de dire si cette augmentation sera de 30% ou de 50% par an au lieu des 17% actuels. Cela dépendra aussi d'autres facteurs, comme du développement du transport combiné et de sa compétitivité. Mais là aussi il faut avoir à l'esprit que le triplement des capacités du Transport combiné en Suisse prévue d'ici 1995 doit s'accompagner - pour être pleinement utilisé - de l'agrandissement des terminaux (gares de chargement et de déchargement) déjà saturés en Allemagne et en Italie, voire de la construction de nouveaux terminaux. Ces travaux seront-ils menés à bien, et dans les délais requis ? Il est d'autant plus difficile de répondre à cette question que les priorités ont changé en Allemagne: depuis la réunification, les efforts se concentrent sur l'amélioration de l'axe Est-Ouest, au détriment de l'axe Nord-Sud.

Ces perspectives préoccupantes expliquent que la CE attache désormais un prix accru à la libre circulation des camions en Suisse, sans plafonnement, même si c'est à 28 tonnes (avec toutefois des exceptions pour certains types de transports). Elle a besoin d'une soupape de sécurité pour faire passer sur la route en Suisse ce qui ne pourra plus passer par l'Autriche. Dans les circonstances présentes, la CE pourrait difficilement nous refuser une solution similaire à celle négociée avec l'Autriche. Mais elle sera probablement soulagée si nous l'écartons, malgré le fait que la limitation à 28 t est contraire à l'acquis communautaire et à la philosophie du grand marché EEE. A relever que le 27 mars, le Conseil a donné mandat à la Commission, concernant la Suisse, d'examiner toutes les possibilités d'exceptions à la limitation à 28 t et non le "modèle environnemental".

4. Les alternatives

a) maintien de la limitation à 28 t

Dans l'immédiat, la Suisse s'efforcera d'imposer sa limitation à 28 t et les raisons de cette position sont bien connues. Cela impliquera une négociation difficile, à l'issue incertaine, sur les exceptions que la CE demande avec insistance à la limitation à 28 tonnes et à l'interdiction de rouler la nuit et le dimanche.

En cas de succès, nos autorités devront, à moyen terme, gérer une situation difficile due à l'accroissement substantiel du trafic de transit et de la pollution. On peut imaginer des pressions populaires de plus en plus forte pour qu'on contingente le nombre des 28 t, voire peut-être même un succès de la "Alpeninitiativ". On peut aussi imaginer des mesures dissuasives, comme des péages élevés sur les passages alpins ou une augmentation substantielle de la taxe poids lourd.

La prise de mesures restreignant le trafic de transit serait contraire à l'accord en négociation et provoquerait une crise grave avec la CE ... à moins que le transport combiné n'ait d'ici là vraiment pris la relève de la route (ce dont la CE doute).

b) introduction du "modèle environnemental"

Ce modèle impliquerait le transit à travers la Suisse de camions chargés à 40 t.

Il aurait pour avantages de:

- garantir une réduction de moitié de la pollution d'ici l'an 2000
- stabiliser, voire limiter l'augmentation du nombre des camions transitant à travers la Suisse: un camion chargé à 40 tonnes polluant davantage qu'un camion peu chargé, l'introduction du plafond de pollution provoquera au début une réduction de 30% (selon W) du nombre des camions en transit. Ensuite on peut prévoir une augmentation annuelle de 5% (voire 10%) si c'est le scénario 2 qui se concrétise. L'augmentation du trafic sera donc beaucoup plus réduite qu'avec notre augmentation actuelle de 17%, et les 30 à 50% prévisibles.
- promouvoir une introduction rapide et plus généralisée du camion propre en Europe
- contraindre la CE à investir rapidement dans le transport combiné, pour faire face au double plafonnement qui existera en Autriche et en Suisse

- 7 -

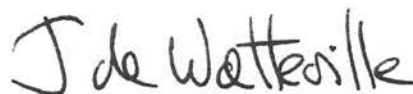
- parvenir à une solution mieux compatible avec l'acquis communautaire, que ce soit dans la perspective de l'EEE ou de l'adhésion.

Mais il présenterait également des difficultés:

- la CE s'efforcera d'obtenir comme base de départ un plafond plus élevé que le niveau actuel de la pollution en Suisse, pour tenir compte de la différence existante entre le trafic de transit au Brenner (dont la moitié devrait passer normalement par la Suisse, rapport SET 2/92 p. 24) et au Gothard. Il n'est pas exclu cependant qu'on parvienne à obtenir le niveau actuel comme base, car la CE gagnerait néanmoins une capacité de transport importante en passant de 28 t à 40 t en Suisse. Il se pourrait aussi que la CE accepte une motorisation minimum pour les camions dépassant 28 t, par exemple 400 cv, pour éviter un ralentissement du trafic sur les rampes d'accès au tunnel du gothard
- l'introduction de ce modèle pourrait nécessiter une modification de la LCR, et ouvrir la porte à un référendum facultatif à l'issue incertaine
- une incertitude existe aussi sur la rapidité de l'introduction de camions aux normes environnementales plus strictes et sur les progrès technologiques possibles. Ainsi, même si W estime que les pronostics les plus optimistes laissent entrevoir la possibilité d'une augmentation du trafic d'au maximum 10% par an, qu'en sera-t-il en réalité ? On peut toutefois imaginer que les modalités à négocier dans l'accord puissent limiter ce risque
- S'il devait y avoir une possibilité d'une augmentation du trafic supérieure à celle que nous aurions dans l'autre alternative, cela aurait un effet négatif pour le développement du transport combiné
- Enfin, le fonctionnement de ce modèle poserait des problèmes de gestion et de contrôle, plus complexes qu'en Autriche vu les caractéristiques de notre réseau routier et notre limitation générale à 28 t. A noter que ce problème existe déjà aujourd'hui, et que de nombreux camions chargés à 40 t transitent actuellement à travers la Suisse !

c) conclusion

Il ressort de ce qui précède que la complexité des problèmes, les incertitudes à mieux cerner, les calculs hasardeux et certainement critiquables qui précèdent, les avantages et inconvénients respectifs de chaque solution méritent un examen approfondi vu la gravité de l'enjeu. Un tel examen, à faire rapidement, devrait permettre à nos autorités de se prononcer en pleine connaissance de la faisabilité de chaque solution, de ses risques et de ses conséquences, de ses avantages et de ses inconvénients.



Jacques de Watteville

embargo: 9.4.91

PROJET D'ARTICLE POUR LA REVUE "EURO ECHOS"

rédigé par la Commission

Peu à peu, l'espace européen prend forme. La libre circulation est un atout fondamental de cette construction car elle rapproche les hommes et elle constitue un facteur de développement économique appréciable. Dans cette perspective d'un grand marché et de l'ouverture vers l'Est, la négociation d'accord de transit avec les pays non membres de la Communauté situés au coeur de l'Europe constitue un enjeu d'envergure en concrétisant l'aspiration des citoyens européens à plus de liberté.

Depuis quelques années, la mise en oeuvre de la politique européenne des transports est tournée vers les mêmes préoccupations. Déjà, le transport aérien et le transport routier se sont progressivement organisés et ouverts à la concurrence.

La Communauté recherche un accord de transit équitable avec l'Autriche. C'est-à-dire que cet accord doit être basé sur le développement progressif du transport combiné en utilisant en particulier toutes les ressources qu'offre le rail. La Communauté a délibérément suivi une approche volontariste à cet égard en :

- adoptant lors du Conseil transports de décembre 1990 une série de mesures pour favoriser le recours à l'usage de ce mode de transport (libéralisation des parcours initiaux et terminaux, liberté des tarifs, exemption de certaines taxes),
- lançant une action sur la création d'un réseau européen de chemins de fer pour le transport combiné à l'image de ce qui a été récemment fait pour le train à grande vitesse. Cette étude sera terminée avant la fin juin,
- initiant une réforme profonde de l'organisation des chemins de fer communautaires de manière à les rendre plus compétitifs, ouverts à la concurrence et aptes à se développer. Les principes de cette réforme actuellement en discussion au Conseil transports devraient être adoptés avant la fin de l'année.

Quels que soient les efforts consentis par la Communauté et les pays riverains pour le développement du transport combiné, il faudra un certain temps avant que ce mode de transport puisse reconquérir des parts de marché perdues. C'est l'une des raisons pour lesquelles le maintien d'un certain *modus vivendi* est nécessaire. Celui-ci doit être fondé sur la prise en compte des préoccupations environnementales et la nécessité de réduire la pollution causée par les camions. Autre voie dans laquelle la Communauté est non seulement prête à participer mais dans laquelle elle a aussi marqué un ferme engagement puisque le dernier Conseil environnement a adopté une série de mesures concrètes pour réduire progressivement les émissions nocives des camions. La Communauté est prête dans cet esprit à s'engager dans la voie d'une diminution annuelle substantielle de la pollution lors du transit en Autriche. Par ailleurs, si les entreprises de transport font des efforts supplémentaires en devançant les normes imposées (c'est-à-dire en utilisant les camions les plus performants en matière d'environnement), cela devrait même permettre une certaine augmentation du nombre de passages de camions. En d'autres termes, plus la progression vers les camions propres sera rapide, plus grande sera la marge pour le transit routier.

Pour être acceptable, un accord doit être équilibré. La Communauté européenne ne peut impunément faire profiter ses voisins des avantages qu'elle offre sans un traitement réciproque. Bien sûr, il existe des situations particulières qu'il faut prendre en considération. Si tel est le cas (pour des raisons environnementales) de la circulation routière sur l'axe du Brenner par exemple, la Communauté serait prête à en tenir compte. C'est l'idée que la Commission a avancée lors de la visite du Chancelier Vranitzky et la base sur laquelle on négocie un système d'écopoints qui est une traduction concrète de cette idée.

Le Conseil des transports du 27 mars a accueilli favorablement l'approche de la Commission de poursuivre les négociations sur la base d'un modèle environnemental qui garantisse les principes d'un accord équitable.

Si malgré tous nos efforts, un accord ne peut être trouvé rapidement, c'est-à-dire avant la mi-mai, cela risque de créer un grave problème politique car il est difficilement concevable d'imaginer la finalisation d'un accord sur l'Espace Economique Européen sans accord de transit. A défaut, il faudrait négocier le transit dans le cadre global d'un accord sur l'Espace Economique Européen. Ce n'est pas ce que la Communauté souhaite car une telle éventualité risque non seulement d'alourdir la négociation mais aussi d'en reporter la conclusion.

MISSION SUISSE AUPRES DES COMMUNAUTES EUROPEENNES

TEL. 00322/230 14 90
 FAX 231 04 40
 Rue d'Arlon 53, Bte 9
 B 1040 Bruxelles

TELEFAX

Bruxelles, le 8 mars 1991

PRIORITE: U R G E N T

Nombre de pages, y compris page de couverture:

CLASSIFICATION: O U V E R T

Réf.: 77.231.50 / 77.500.30 - WA/SY

DESTINATAIRE

Transmis directement par notre représentation à:

- Bureau de l'intégration DFAE/DFEP
 (kel, baf, gab) 61.23.80
- DFTCE: M. Bürki, Directeur, OFT 61.58.11
 M. Mühlemann, Secrétaire général 22.95.76
 M. Furrer, Coll. pers. Chef du Dép. 61.78.16
 M. Fagagnini, vice-directeur, OFT 61.58.11
 M. Zimmermann, org. intern. 61.56.91
- DFEP: M. Secrétaire d'Etat F. Blankart, OFAEE 61.23.30
 M. Stoudmann, coll. pers. du Chef du Dép. 61.20.56
 OFAEE 61.23.30
- DFAE: Secrétariat du Secr. d'Etat Jacobi 21.35.23
 Div. Politique I 21.35.23
 DDIP 21.39.26
 M. von Däniken 21.39.26
 M. Schaller, Secrétaire général 61.78.09
 Mme Hanselmann, coll. pers. du Chef Dép. 21.35.23
- DFJP: Off. féd. police 61.53.80
 M. Zünd, M. Meier, OFP 61.53.80
- DFF: M. Erard, Secr. général 61.61.87
 Adm. féd. des douanes 61.78.72
- DMF M. Marfurt, coll. pers. du Chef du Dép. 67.51.04

Négociations transit: Le "modèle environnemental"

conséquences du futur accord Autriche - CE et alternatives

Négociations transit: Le "modèle environnemental"
conséquences du futur accord Autriche - CE et alternatives

Veillez trouver ci-joint une note présentant le "modèle environnemental" que prévoit le futur accord CE-Autriche. Cet accord aurait pour conséquence une augmentation substantielle de la pollution et du nombre des camions transitant à travers la Suisse (+ 30% à + 50% par an au lieu des + 17% actuels ?). Cette note expose aussi très succinctement quelques-uns des avantages (réduction de la pollution de 50% d'ici l'an 2000; stabilisation, voire légère augmentation du nombre des camions transitant à travers la Suisse) et inconvénients qu'aurait l'introduction d'un "modèle environnemental" en Suisse. Ce rapport a pour seule ambition de stimuler la réflexion et d'encourager un examen approfondi de ces questions vu la gravité de l'enjeu. Le lecteur pressé pourra se concentrer sur les chiffres 3/c et 4.



B. Spinner