

La loi fédérale sur les chemins de fer : un défi pour les cantons dès 1996

Autor(en): **Bourquard, Jean**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Les intérêts de nos régions : bulletin de l'Association pour la défense des intérêts jurassiens**

Band (Jahr): **67 (1996)**

Heft 1

PDF erstellt am: **21.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-824549>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.



par Jean
Bourquard,
Délégué aux
transports de la
République et
Canton du Jura

La loi fédérale sur les chemins de fer

Un défi pour les cantons dès 1996

Cette loi fédérale profondément modifiée a été mise en vigueur le 1^{er} janvier 1996. Elle constitue un premier pas important vers l'égalité de financement des différentes entreprises de transport public. Elle améliore l'efficacité et la transparence de tout le trafic régional des voyageurs. Et surtout, elle donne des compétences et des responsabilités élargies aux cantons pour la définition et la commande de l'offre en trafic régional.

La révision de la loi sur les chemins de fer (LCF), dont la première version date du 20 décembre 1957, a été adoptée par les Chambres fédérales le 24 mars 1995. Elle est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1996.

Résultat de longs travaux de réflexion faisant suite à trois tentatives malheureuses de révision, elle est le nouvel instrument de gestion du trafic régional en Suisse. Les cantons deviennent les maîtres du trafic régional et disposent de compétences et de responsabilités accrues.

Si le pouvoir de décision est ramené sur le terrain des opérations, le défi posé par cette nouvelle organisation n'est pas évident à relever.

Une loi de consensus

Cette loi est l'aboutissement d'un travail d'équipe et le fruit de nombreux consensus. Elle a été acceptée grâce à une étroite collaboration entre la Confédération et les cantons. Ces derniers ont participé à sa rédaction et ont pu négocier

le contenu des cinq ordonnances d'application. Si elle est un outil efficace de gestion du transport public régional, cette loi doit encore affronter la réalité dans le terrain et être améliorée.

Une révolution des principes de base

Depuis 1957, le financement des coûts non couverts du trafic régional était régi par cinq bases légales différentes. Des interventions au Parlement ont incité la Confédération à supprimer l'inégalité de traitement entre les CFF et les entreprises de transports concessionnaires (ETC). La loi révisée permet d'unifier le financement de l'offre régionale, car tout le trafic régional des CFF, des cars postaux et des ETC y est dorénavant soumis, à l'exception du trafic touristique et d'agglomération.

Jusqu'à fin 1995, les déficits d'exploitation étaient subventionnés de la manière suivante :

– les CFF étaient indemnisés par la Confédération pour le trafic régional

jusqu'à concurrence du budget fixé par les Chambres fédérales (1995 : environ 700 millions de francs) ;

– les PTT assumaient eux-mêmes le déficit des cars postaux pour les lignes établies avant 1972 ;

– les ETC étaient indemnisées pour la perte d'exploitation par la Confédération et les cantons sur la base des comptes annuels approuvés par l'Office fédéral des transports. Cela conduisait parfois à des dépassements importants par rapport aux budgets initialement approuvés.

Depuis le 1^{er} janvier 1996, la Confédération et les cantons prennent en charge, selon une clé identique de répartition financière pour chaque compagnie, les déficits du trafic régional :

- des Chemins de fer fédéraux (CFF) ;
- de toutes les lignes des cars postaux des PTT ;
- des ETC.

Les indemnités sont préalablement fixées pour chaque ligne et approuvées par convention entre la Confédération et les cantons concernés d'une part et les entreprises d'autre part. Cette nouvelle

méthode a deux avantages principaux : les cantons exercent une influence directe sur l'offre en trafic régional et le respect des budgets est garanti. Les règles de la comptabilité des entreprises privées sont appliquées : tout dépassement ou bénéfice est reporté à l'année suivante. L'autonomie de décision de chaque canton n'est limitée que par le cadre financier global qui lui est alloué pour le trafic régional. Un canton peut cependant commander à ses frais des prestations supplémentaires aux compagnies de transport.

Nouvelles modalités dès 1996

La nouvelle loi contient certaines dispositions qui sont de petites révolutions dans le monde des transports publics. Les cantons ont ainsi la possibilité de choisir librement l'entreprise appelée à assurer les prestations de trafic régional sur une ligne particulière ou dans une région. Le but est double : les fournisseurs de prestations sont mis en concurrence directe pour une offre identique et des solutions mieux adaptées à certaines lignes peuvent être élaborées. Il convient toutefois de relever que les exploitants d'une ligne au bénéfice d'une concession fédérale, toujours indispensable, ne peuvent être mis à l'écart sans indemnités compensant la perte financière éventuelle due à la cessation d'un contrat de transport. Ceci leur garantit une certaine stabilité et un développement normal de leurs activités.

Une gestion d'entreprise moderne devient une condition sine qua non de réussite et de pérennité. Certaines prescriptions du nouveau droit sur les S.A. sont appliquées aux entreprises de transport public par le biais de l'ordonnance sur la comptabilité, l'une des cinq ordonnances d'application de la LCF.

La responsabilité de la Direction et du Conseil d'administration des compagnies, particulièrement des ETC, est notablement accrue dans la nouvelle loi sur les chemins de fer.

L'introduction d'un nouveau modèle de décompte sectoriel permet dorénavant de comptabiliser séparément chaque domaine d'activité donnant droit à l'indemnisation des coûts non couverts. Ce principe est applicable au minimum pour le trafic régional des voyageurs et pour l'infrastructure des chemins de fer. Ces nouvelles dispositions permettront très rapidement de comparer les offres des différentes compagnies et de connaître avec précision le détail des coûts de chaque prestation. C'est un outil précieux de gestion et de décision pour les cantons et la Confédération.

Au niveau des aides à l'investissement les compagnies peuvent dorénavant bénéficier de cautionnements de la Confédération en lieu et place des prêts qui étaient consentis jusqu'à présent. Cette solution ouvre de nouvelles perspectives de financement et augmente l'autonomie financière des entreprises.

Il faut également signaler, au niveau des investissements, l'abolition des classes

régionales qui pénalisaient, par une diminution artificielle des subventions, les régions de montagne et les agglomérations dont le trafic était considéré comme étant avant tout d'importance régionale.

La déduction du tiers de la contribution pour le trafic d'agglomération, basée sur les mêmes critères et appliquée au dédit des investissements consentis sur les infrastructures en milieu urbain, a également disparu dans la nouvelle loi.

Les ordonnances d'application

Cinq ordonnances règlent les modalités d'application de la nouvelle loi sur les chemins de fer.

«L'ordonnance sur les indemnités, les prêts et les aides financières selon la loi sur les chemins de fer» (Ordonnance sur les indemnités, OIPAF)

Elle définit la manière et les conditions d'indemnisation des coûts non couverts des offres de transport commandées par la Confédération de concert avec les cantons ou par la seule Confédération. Elle nomme les bénéficiaires des indemnités et des aides financières. Il est intéressant de mentionner que le trafic transfrontalier peut, dans certaines conditions, être indemnisé au titre de la LCF. Ce qui est considéré comme du trafic régional est ainsi décrit : le trafic régional des voyageurs, le trafic des wagons complets des ETC, l'infrastructure des ETC et entreprises assimilées ainsi que

Prise en charge des coûts d'exploitation dans le cadre de la LCF

Transport régional des voyageurs CFF

Trafic rail des ETC (voyageurs et marchandises) (1)

Trafic régional des ETC sur la route

Service postal des voyageurs (cars postaux)

Autres moyens de transport (téléphériques)

Infrastructure ferroviaire ETC (1)

(1) La Confédération assume seule l'indemnisation des offres et de l'infrastructure d'importance nationale.

Coûts d'exploitation non touchés par la nouvelle loi sur les chemins de fer

Infrastructure ferroviaire CFF (2)

Autres secteurs CFF (2)

Infrastructures routières (Confédération/Cantons/Communes)

(2) L'indemnité éventuelle continue d'être assurée exclusivement par la Confédération.

celle des cars postaux si elle sert principalement au transport des voyageurs et des marchandises.

L'offre de base est clairement définie : la cadence horaire intégrale (18 paires de courses) est garantie et financée en commun par la Confédération et le(s) canton(s) si plus de 500 personnes, en moyenne, sont transportées chaque jour sur la section la plus chargée d'une ligne. Une desserte minimale (4 paires de courses) est garantie lorsque la section la moins chargée de la ligne dispose au moins d'un trafic moyen de 32 personnes par jour. La synergie avec les transports scolaires est encouragée de façon à éviter des prestations à double. La Confédération et les cantons peuvent convenir d'une indemnité forfaitaire avec l'entreprise de transport lorsque la demande est en moyenne inférieure à 32 personnes par jour ou si d'autres raisons comme l'aménagement de nouvelles lignes ou un intérêt des pouvoirs publics le justifient.

Une procédure d'appel d'offres est décrite pour la mise en soumission des transports régionaux. Elle débouche sur la commande de la Confédération et des cantons qui se concrétise par la signature de la convention sur l'offre, valable une année.

L'ordonnance précise les conditions d'octroi des contributions d'investissement pour les entreprises de transport qui veulent construire ou compléter des installations ou des équipements ou acquérir du matériel roulant.

La prise en considération de nouveaux critères relatifs à la rentabilité des opérations ainsi soutenues risque cependant de mettre en péril le développement de



La nouvelle loi sur les chemins de fer permettra de proposer une offre de transports publics régionaux mieux adaptée à la demande ; mais elle ne comprend aucune garantie de financement suffisant. En outre, le transport des marchandises reste le parent pauvre de cette nouvelle loi (photo Jean-François Milani).

nombreuses compagnies si l'unique facteur de rentabilité financière est prédominant.

«L'ordonnance sur les horaires» (OH)

Le texte de cette ordonnance a été modifié de manière à prendre en considération le nouveau processus de commande des prestations par la Confédération et les cantons. Les cantons sont chargés d'organiser de manière appropriée la consultation des milieux intéressés.

«L'ordonnance sur les concessions de transport par automobiles» (OCTA)

Selon l'ancienne ordonnance, toutes les concessions étaient délivrées par la Confédération pour tout transport de personnes effectué à titre professionnel.

L'OCTA stipule que ce sont dorénavant les cantons qui délivrent, dès le 1^{er} janvier 1996, des autorisations de transport pour les services suivants : transports d'écoliers, de travailleurs, services de navette, transports pour propre compte, etc. Le service de ligne, publié à l'horaire, reste subordonné à l'octroi d'une concession fédérale délivrée par le Département des transports, des communications et de l'énergie (DFTCE).

«L'ordonnance sur les parts cantonales dans les indemnités et les aides financières pour le trafic régional» (OPCTR)

La Confédération et les cantons ont profité de la révision de la LCF pour redéfinir d'un commun accord les critères pris en compte pour l'établissement des clés de répartition. Il s'agit principalement de la capacité financière et des conditions structurelles de chaque canton (densité démographique et longueur des chemins de fer privés). Les nouvelles clés de répartition intercantionales pour la prise en charge des subventions d'exploitation et d'investissement sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 1996. Des variations parfois importantes ont corrigé une situation antérieure qui pénalisait les cantons soutenant financièrement un réseau important de chemins de fer privés. Les cantons de Berne et du Jura voient ainsi leur participation financière

Parisienne

INTERLANGUES

L'INSTINCT DE LA LANGUE

français - allemand -
anglais - italien - espagnol

**COURS DE LANGUES
DANS LES ENTREPRISES
SÉJOURS LINGUISTIQUES
SERVICE DE TRADUCTION**

La Chaux-de-Fonds
Rue de la Paix 33
Tél 039-231 132

diminuer fortement, tandis que Neuchâtel assume une charge quasi identique. Pour tenir compte de l'évolution structurelle et économique, les clés sont recalculées tous les quatre ans.

«L'ordonnance du DFTCE concernant la comptabilité des entreprises de transport concessionnaires» (ORCO)

Cette ordonnance est applicable à toutes les entreprises titulaires d'une concession fédérale : entreprises ferroviaires (tramways compris), entreprises d'automobiles et de trolleybus hormis celles assurant uniquement un trafic local ou d'excursion, entreprises de navigation. Les entreprises de transport de la Confédération (CFF et PTT) ainsi que les téléphériques sont quant à eux soumis uniquement aux directives de l'ordonnance régissant les amortissements et la comptabilité analytique. Le grand avantage de cette ordonnance réside dans le fait qu'elle permet, en soumettant chaque entreprise à certaines obligations de présentation comptable, d'effectuer des comparaisons financières pour les prestations offertes. C'est un outil d'aide à la décision pour les cantons, qui pourront ainsi évaluer les offres, faire pression sur les prix et attribuer le transport aux compagnies les plus performantes.

L'envers du décor

Sans confiner à l'alarmisme, il est bon de se demander si cette loi va résoudre les problèmes du trafic régional en Suisse et particulièrement dans les cantons périphériques de l'Arc jurassien.

La réponse est oui en ce qui concerne une offre mieux adaptée à la demande, plus proche de l'utilisateur et finalement moins onéreuse. Le problème majeur de la nouvelle loi, tout comme de l'ancienne d'ailleurs, est l'absence totale de garantie de financement tant fédéral que cantonal. La Confédération ne s'engage pas à garantir une enveloppe financière suffisante pour l'organisation du trafic régional et son développement souhaitable.

Le trafic des marchandises reste le parent pauvre de cette révision. Aucune offre de base n'est définie ni assurée. Il continue à dépendre très directement de la politique des CFF en la matière, ce qui n'est guère rassurant pour les utilisateurs et les propriétaires de voies de raccordement.

Le trafic d'agglomération reste, pour des raisons financières évidentes mais difficilement acceptables, totalement à l'écart de la révision. Il continue à être financé par les villes et les cantons uniquement. C'est une grave lacune de la révision de la loi sur les chemins de fer.

Ce sont par ailleurs les Chambres fédérales qui décideront toujours des moyens affectés annuellement et les mesures de restriction financière que nous connaissons depuis quelques années n'incitent pas à l'optimisme.

Les cantons ne sont guère dans une meilleure situation : les déficits chroniques qu'ils enregistrent depuis quelques années ne les poussent pas à augmenter la manne destinée aux transports publics.

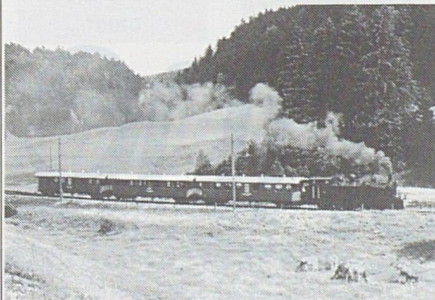
Le risque est donc grand de voir, en raison d'une disparité des moyens financiers et des potentiels de clientèle, les régions fortes «s'offrir» seules le trafic régional supplémentaire dont elles ont besoin. Les régions excentrées et économiquement faibles ne pourront obtenir ou s'offrir que le minimum légal, ce qui constituera un handicap sérieux à leur développement.

Un défi pour les cantons

La mise en vigueur de la nouvelle loi a été faite dans des délais qui étaient jusqu'ici inconnus au niveau fédéral. La pression politique, le besoin d'économies à terme et la volonté affirmée des cantons de maîtriser le destin du trafic régional ont été les moteurs de cette révision. Il est important de signaler que, peut-être pour la première fois, les cantons



Chemins de fer du Jura



Franches-Montagnes

Nos offres

- **Train + marche**
excursions en famille
- **Train à vapeur**
selon calendrier ou à la demande
- **Train "Belle Epoque"**
à la demande

☎ 039 51 18 25/032 97 40 06

ont été réellement associés depuis le début de la réflexion au processus d'élaboration de la loi et de ses ordonnances. Cette méthode de travail consensuelle a permis de dégager des solutions parfois inédites, de tenir compte des diverses aspirations régionales et de mener à terme et sans opposition au niveau des Chambres fédérales un projet qui avait connu trois échecs auparavant.

Depuis le 1^{er} janvier 1996, les cantons sont donc responsables de la planification, de la définition et de la commande du trafic régional. Ces nouvelles compétences, certes appréciées car souhaitées, impliquent cependant un remaniement profond des méthodes de travail en vigueur jusqu'ici. La collaboration inter-cantonale devient capitale pour de nombreuses lignes interrégionales. Il en va de même pour la procédure de consultation qui revêt dorénavant une importance particulière car elle peut enfin déboucher sur la prise en compte des revendications exprimées.

Les possibilités nouvelles offertes aux cantons sont vastes et porteuses d'espoirs : nouvelle offre, transferts de flux financiers d'un moyen de transport à un autre ou d'une ligne à une autre, changement d'exploitant, etc. La politique cantonale peut maintenant définir ce qu'elle souhaite et influencer les com-



De simples spectateurs qu'ils étaient, les cantons vont passer au rôle d'acteurs en matière de transports publics régionaux (photo Jean-François Milani).

pagnies par le biais de la commande des prestations. Des solutions nouvelles délibérément mises de côté jusqu'à présent pourront être appliquées. Une desserte avec du matériel plus léger, moins cher et mieux adapté, devient envisageable à moyen terme. Des restructurations d'entreprises privées, voire des fusions sont souhaitables. Elle s'avéreront peut-

être nécessaires pour assurer la survie de certaines compagnies privées.

Le réflexe « transports publics » doit dépasser les frontières cantonales et devenir régional et transfrontalier. La loi permet de nombreuses adaptations. Il suffit de saisir les opportunités qui ne tarderont pas à se présenter. Les régions prennent aujourd'hui en mains l'avenir de leur trafic régional et elles définissent souverainement, avec la Confédération, la desserte régionale des transports publics de demain.

Les cantons passent enfin du rôle de spectateurs impuissants à celui d'acteurs et de promoteurs du trafic régional. C'est la principale révolution de la nouvelle loi sur les chemins de fer. ■

**Pour nous, la BPS.
La banque suisse.**

Banque Populaire Suisse

HÔTEL-RESTAURANT DE LA GARE - LE NOIRMONT



G. ET A. WENGER
TÉL (039) 53 11 10
FAX (039) 53 10 59
2725 LE NOIRMONT

CHAMBRES
ET MINI-SUITES
GRAND CONFORT
VINOThèque
FERMÉ DIMANCHE SOIR
ET LUNDI