

Zeitschrift: Bulletin technique de la Suisse romande
Band: 104 (1978)
Heft: 14: SIA spécial, no 3, 1978: Les chemins de fer dans la conception globale des transports

Artikel: Les chemins de fer dans la conception globale des transports
Autor: Weibel, Jean-Pierre
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-73538>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 26.01.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Les chemins de fer dans la conception globale des transports

par JEAN-PIERRE WEIBEL

1. Introduction

Depuis trois ans environ, les chemins de fer — quelque peu oubliés durant la période de haute conjoncture et d'euphorie autoroutière — reviennent au premier plan de l'actualité. Ce ne sont malheureusement pas les progrès incontestables de la technique ferroviaire qui motivent principalement ce regain d'intérêt de la part de la presse, mais les déficits croissants des Chemins de fer fédéraux ainsi que la suppression de lignes régionales proposée par l'Office fédéral des transports.

Cette dégradation économique de l'exploitation ferroviaire ayant été accélérée par la récession générale, certaines de ses causes n'ont pas été perçues de façon adéquate par de larges milieux. En fait, la situation actuelle des CFF — un déficit à la charge de la Confédération passant de zéro en 1974 à 777,6 millions de francs en 1976 (fig. 1) — est certes tributaire de l'évolution de la conjoncture, mais également dans une large mesure de facteurs liés à la structure de l'entreprise et à sa position dans l'ensemble des moyens de transport.

Les contraintes imposées aux CFF par son rôle de service public ne laissent aux responsables de l'entreprise qu'une marge de manœuvre extrêmement faible pour tenter d'assainir sa situation. On regrettera que certaines mesures, faciles à prendre en période de haute conjoncture, n'aient pas été réalisées à temps. Nous pensons notamment à l'augmentation du capital de dotation de l'entreprise : il en serait résulté une diminution substantielle des charges financières. En 1973 déjà, M. Despends, directeur général, suggérait dans ces colonnes un ajustement de 800 millions à 2,5 milliards de francs. Le déficit de 1977, par exemple, en eût été réduit de 100 à 200 millions de francs (fig. 2).

Il faut toutefois reconnaître qu'une majeure partie des éléments d'un assainissement financier du réseau ferro-

viaire national échappe au contrôle de la Direction générale des CFF. Les mesures proposées par le Rapport 77 représentent certainement le maximum des possibilités propres à l'entreprise ; pourtant, leur analyse met clairement en évidence le caractère politique des décisions à prendre — par exemple suppression de lignes de caractère régional : c'est dire que le dernier mot revient à des instances extérieures aux CFF.

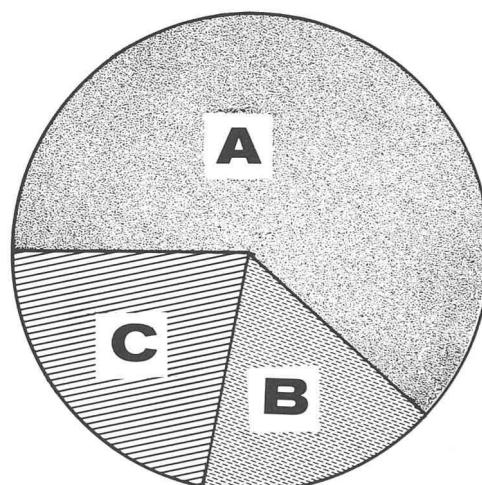


Fig. 2. — Répartition des charges en 1977.

A Charges de personnel :	1865,6 millions de francs	= 61,6 %
B Dépenses de choses et divers :	493,6	» » » = 16,3 %
C Amortissements, intérêts et autres frais financiers :	670,2	» » » = 22,1 %
dont :		
Intérêts et frais financiers :	340,3	» » » = 11,2 %

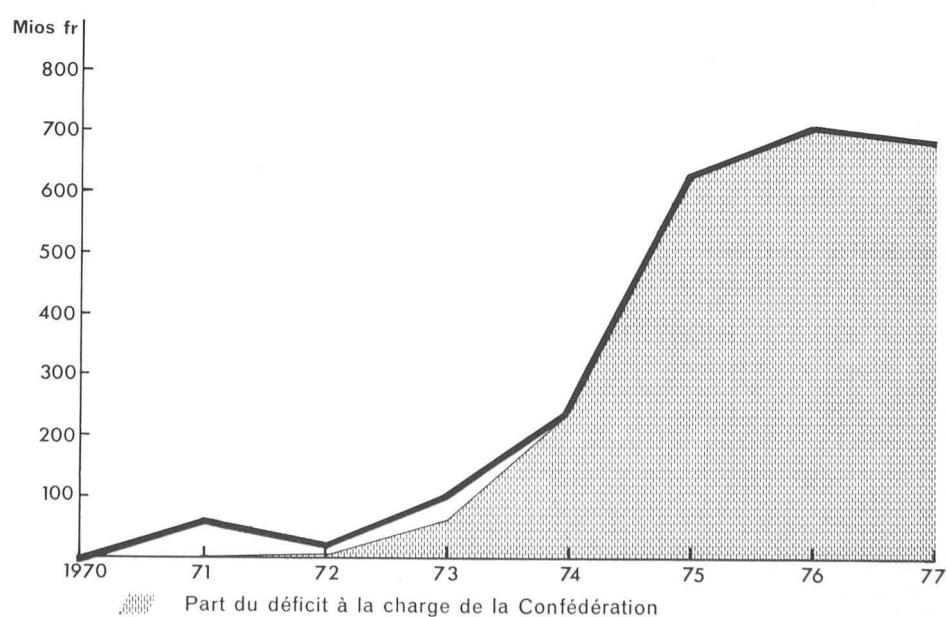


Fig. 1. — Evolution des résultats financiers des Chemins de fer fédéraux (Compte de pertes et profits).

La récente publication du projet de conception globale suisse des transports (CGST) est l'occasion d'analyser la situation actuelle et les perspectives du rail dans le contexte de l'ensemble des systèmes de transport.

Avant d'examiner dans quelle mesure le rapport de la Commission fédérale de la CGST peut contribuer à une revalorisation du rail, il convient de définir la tâche assig-née à cette commission :¹

Vers la fin des années 60, les transports connaissant une forte expansion de la demande, de grands projets étaient à l'ordre du jour : constructions ferroviaires, routières, aérodromes, voie navigable — avec les charges financières énormes qu'entraînerait leur réalisation. Mais en même temps se précisait les impératifs de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement, ainsi que les répercussions sociales de l'évolution des transports. Dès lors, il est apparu que les pouvoirs publics ne disposaient pas des instruments juridiques, financiers et d'organisation nécessaires pour contrôler cette évolution. Les possibilités d'intervention, différentes d'un moyen de transport à l'autre, qui leur avaient été ménagées au gré des événements survenus depuis cent trente ans ne suffisaient plus. Des conflits d'objectifs surgissaient, réclamant impérativement une vision globale des problèmes.

C'est pourquoi le Conseil fédéral a créé, le 19 janvier 1972, la Commission de la conception globale suisse des transports, qui a reçu mandat de présenter aux autorités politiques des propositions en vue d'adapter à l'évolution économique et sociale les transports tant publics que privés. Les travaux devaient s'orienter selon les objectifs suivants :

- Favoriser la prospérité générale du pays.
- Satisfaire les besoins de transport.
- Assurer la plus grande liberté de mouvement possible et le libre choix du moyen de transport.
- Maintenir une concurrence équilibrée, sans investissements inappropriés.
- Tenir compte de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement.
- Coordonner les engagements économiques.
- Concilier les exigences antagonistes.
- Permettre une réalisation progressive.

Placée sous la présidence du conseiller national Aloïs Hürlimann, la commission comptait 62 membres, représentant les milieux de la science, de l'économie, des moyens de transport et de leurs usagers ainsi que de l'administration (Annexe 1).

Il est évident que l'élaboration d'une conception globale des transports requérait un très grand nombre d'analyses fondamentales et d'études particulières.

Alors qu'un état-major d'experts, dirigé par le professeur Carl Hidber, de l'EPFZ, s'est voué à l'élaboration des bases du projet, de nombreuses études spéciales étaient confiées à des bureaux d'études privés et à des instituts universitaires.

La coordination, la surveillance et le dépouillement des recherches étaient assurés par un comité directeur composé de sept membres de la commission (Annexe 1).

Notre périodique aura certainement l'occasion de revenir sur certains des travaux ou recherches effectués pour la commission. Il est en effet intéressant de savoir comment ont été élaborés les modèles permettant une analyse globale.

¹ Les textes en italiques sont des citations du rapport final de la Commission de la CGST ou du document d'explication remis à la presse.

La commission s'est efforcée d'approcher la complexe réalité des transports par des méthodes scientifiques modernes, assurant une démarche systématique (analyse des systèmes) en même temps qu'une vision suffisamment globale des choses. C'est pourquoi on n'a pas cherché avant tout à résoudre certains problèmes isolés, mais bien plutôt à définir, dans tous les secteurs des transports, les mesures dont l'ensemble constituera le meilleur apport à la qualité de la vie.

Joignant à l'expérience du passé des prévisions relatives à l'évolution démographique et économique, entre autres facteurs, on a réussi à simuler les transports futurs à l'aide de modèles mathématiques. Ces mêmes modèles ont permis de déterminer les effets prévisibles de mesures politiques en ce qui concerne la satisfaction des besoins de transport, l'aménagement du territoire, la charge de l'environnement, l'économie et les finances publiques, etc. On a progressivement amélioré ces résultats pour parvenir à des options judicieuses et politiquement réalisables. La commission savait, en procédant ainsi, que les modèles ne peuvent prétendre reproduire exactement de futurs états de planification, et qu'ils n'indiquent les possibilités d'évolution à long terme que dans leur ordre de grandeur.

Les travaux de la commission ont porté avant tout sur les trafics routier et ferroviaire, qui prédominent dans notre pays. On a cependant inclus dans les recherches les transports par bateaux, la navigation aérienne et les conduites pour le transport de carburants et de combustibles liquides. On a dû laisser de côté le trafic local, pour des raisons politiques et pratiques. Le trafic régional, qui constitue une part importante du trafic de banlieue et en agglomération, est entièrement inclus, tout particulièrement ses relations avec le trafic interrégional. Cependant, c'est dans le cadre des compétences cantonales qu'il faut élaborer les solutions véritables aux problèmes des transports régionaux ; la conception globale suisse des transports fournit des données essentielles pour cela.

Outre la reproduction, sous forme de modèles, de la situation telle qu'elle se présentait en 1970 et 1974, huit versions possibles du futur système des transports ont été présentées et étudiées. Ces huit « variantes » sont des perspectives pour l'an 2000. La figure 3 montre les étapes de leur élaboration.

L'étude pilote et les variantes de base ont fait l'objet de rapports de travail internes de la commission, exclusivement. Les deux variantes finales, fondées sur les données obtenues, sont à la base du rapport final.

Le rapport final CGST comporte 400 pages environ, y compris 42 appendices. Il se divise en trois parties.

La partie I débute par le mandat du Conseil fédéral à la commission et un survol de la méthode adoptée. Il est également procédé à une brève rétrospective de la politique des transports sectorielle pratiquée jusqu'à ce jour.

La partie II décrit systématiquement les principales phases du travail de la commission. Après avoir circonscrit le champ de la recherche, on expose les contraintes et données de base essentielles des futures variantes. Suit la description du système des objectifs élaboré d'après le mandat du Conseil fédéral, qui permet d'évaluer, en fonction de l'état actuel, les solutions envisagées. Des trois objectifs principaux, la satisfaction des besoins de transports y obtient une pondération nettement moins forte que par le passé, alors que l'affectation optimale des ressources et, dans une moindre mesure, l'amélioration des effets sur l'homme et sur l'environnement gagnent en importance.² Les deux variantes

² Les citations imprimées en caractères gras sont mises en évidence par la rédaction.

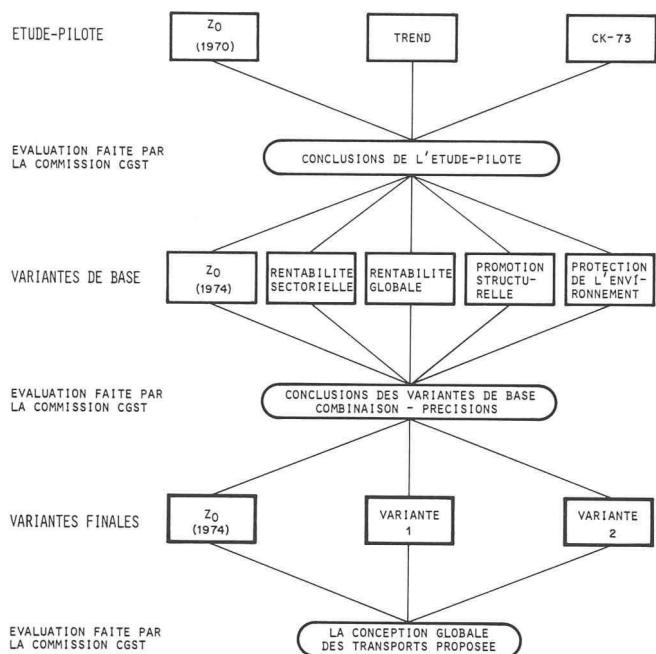


Fig. 3. — Etapes de l'élaboration du rapport de la Commission de la CGST.

finales font l'objet d'une présentation détaillée. En fonction de leurs caractéristiques respectives, on détermine au moyen des modèles la demande propre aux différents modes de transport et on examine les effets qui en résultent. Vient ensuite l'étude de certaines questions de politique des transports.

La partie III réunit tous les résultats importants auxquels on a abouti au cours des neuf chapitres qui précédent. Les chapitres 10 et 11 exposent la conception globale des transports proprement dite.

Au moment où nous rédigeons ces lignes, seule la partie III est à notre disposition.

2. Eléments de planification pour la période 1974-2000

2.1 Evolution démographique

Il est admis que le ralentissement démographique constaté dans notre pays est durable, de même que la diminution de la population étrangère. Il en résulte un accroissement prévu de 6,4 millions de personnes en 1974 à 6,6 millions en l'an 2000, la répartition dans le pays demeurant à peu près inchangée. De même, le nombre de postes de travail reste de 3 millions environ, soit moins de la moitié de la population.

2.2 Evolution économique

On ne s'étonnera guère que les prévisions dans ce domaine soient extrêmement prudentes, avec un taux d'augmentation annuel du produit national brut en valeur réelle de 2 % entre 1974 et 2000, alors qu'il était de plus du double entre 1950 et 1974.

2.3 Demande de transports

Les deux facteurs ci-dessus conduisent donc logiquement à un ralentissement de la demande de transports. On a vu que la commission a retenu deux variantes pour l'avenir probable du système national de transports. Quels en sont les critères (tableau I.) ?

Variante finale 1 (VF-1)

L'aménagement du système des transports est conditionné par des moyens financiers et des ressources naturelles limités.

Le réseau des routes nationales et principales est achevé, à quelques exceptions près, conformément aux décisions. Pour des raisons de capacité et de concurrence, le réseau ferroviaire existant est complété par de nouvelles transversales ferroviaires entre Lausanne et Winterthour ainsi qu'entre Bâle et Olten.

Pour cette variante, on a en outre admis une augmentation en valeur réelle de 2 % du prix à la consommation des carburants. Cela correspond à un accroissement supérieur de 4 % à celui des autres sources d'énergie. Bien que cette évolution soit plus marquée qu'actuellement, certains indices permettent de penser qu'elle est plus vraisemblable que ne l'estime la commission.

Variante finale 2 (VF-2)

Le système des transports vise à une croissance modérée et à l'optimum des effets. En plus de l'achèvement du réseau, légèrement modifié, des routes nationales et principales, il est nécessaire d'aménager des liaisons supplémentaires, permettant de mieux desservir des régions périphériques. Entre le Léman et le Bodan ainsi qu'entre Bâle et Olten sont construites de nouvelles transversales ferroviaires offrant un choix attractif face aux routes nationales. Ces mesures judicieuses permettront d'éviter les surcharges et d'accroître la clientèle des transports en commun. Un prolongement de la voie navigable sur le Rhin est prévu de Bâle-Rheinfelden à l'embouchure de l'Aar à Klingnau. Cet aménagement a aussi pour but de décharger la région de Bâle.

Ici, il est admis que le prix à la consommation des carburants évolue de façon identique à ceux des autres biens de consommation et facteurs de production.

C'est cette variante qui bénéficie de la préférence de la commission, sans que cette dernière s'en explique toutefois dans ses conclusions, notamment en ce qui concerne l'évolution des prix des carburants.

2.4 Consommation d'énergie

Nous avons vu ci-dessus les évolutions possibles du prix des carburants, telles que les envisage la commission. La consommation d'énergie constitue également un élément important. Il est souhaitable que le domaine des transports, même s'il ne participe que pour un quart à la consommation totale, connaisse une augmentation plus faible que l'économie nationale. Ce postulat est particulièrement important si l'on considère que 95 % des besoins des transports sont couverts par les produits pétroliers et 5 % par l'électricité.

Remarquons au passage que la commission de la CGST s'est appuyée pour ces considérations sur les travaux — moins avancés — de son homologue chargée d'élaborer une conception globale de l'énergie. Or les objectifs de

TABLEAU I

Demande	Transport routier			Transport ferroviaire		
	Z ₀	VF-1	VF-2	Z ₀	VF-1	VF-2
Mrd. voy.km/an	51,7	79,6	87,2	9,7	19,9	19,8
Mrd. t.km/an	7,3	9,9	10,9	7,4	13,8	10,6
Total (voy.km+t.km)	59,0	89,5	98,1	17,1	33,7	30,4
Indice	100	152	166	100	197	178

Z_0 = chiffres de 1974 ; VF-1 = variante finale 1 ; VF-2 = variante finale 2

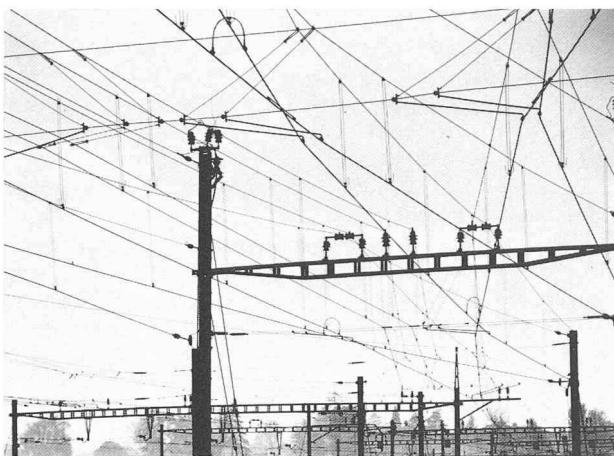


Fig. 4. — Le chemin de fer constitue un facteur d'indépendance en ce qui concerne l'approvisionnement en énergie du réseau national de transport. (Photo CFF.)

cette dernière en ce qui concerne une indépendance accrue envers l'étranger peuvent paraître quelque peu modestes...

L'évolution de la consommation d'énergie pour les deux variantes est donnée par le tableau II.

TABLEAU II

Consommation d'énergie pour les deux variantes finales

Consommation par mode de transport	VF-1		VF-2	
	TJ/an	Indice	TJ/an	Indice
Transport privé	151 000	118	183 000	143
Transport public	9 900	155	11 100	173
Total	160 900	120	194 100	144

Indice : valeurs 1974 = 100. TJ = térajoule (10^{12} joules).

3. Quelques conséquences de l'évolution prévue

3.1 Pollution de l'air

L'application des mesures techniques (réduction des émissions à la source) et la place accrue des transports publics — nous reviendrons sur ce point — permettent d'envisager une réduction de moitié de l'émission de substances nocives, après une période d'augmentation, malgré l'accroissement du trafic (tableau III).

TABLEAU III

Evolution quantitative de l'émission de substances nocives par la circulation routière

Substances émises	VF-1		VF-2	
	1000 t/an	Indice	1000 t/an	Indice
Monoxide de carbone	190	40	210	44
Hydrocarbures	15	39	17	45
Oxydes d'azote	45	63	50	70
Anhydride sulfureux	4,6	118	5,3	136
Plomb	0	0	0	0

Indice : valeurs 1974 = 100.

3.2 Bruit

L'évolution est moins claire ici. Il est vrai que la concentration du trafic sur des artères principales évitera une extension des zones soumises au bruit de ce trafic; en

revanche, on n'attend pas encore le salut des mesures à la source, malgré une amélioration prévisible, puisque la nécessité de protections à l'échelle locale est reconnue si l'on veut éviter que l'accroissement du volume de trafic s'accompagne d'une augmentation des nuisances...

3.3 Protection de la nature, du paysage et des eaux

Les deux variantes retenues par la commission permettent d'éviter que l'extension du réseau ferroviaire ne porte une atteinte majeure au paysage et à la nature.

En revanche, 230 à 260 kilomètres des routes à grand débit projetées dans les deux variantes traversent des zones « très sensibles et de grande valeur ». La commission se montre extrêmement prudente en ce qui concerne l'équilibre entre la protection de la nature et la desserte de régions méritant d'être encouragées. Ce problème se pose avant tout dans les régions de montagne et celles où la réalisation de liaisons d'importance nationale a jusqu'ici été repoussée, précisément à cause des problèmes écologiques.

4. Evolution du réseau ferroviaire

La CGST vise à une utilisation optimale de chaque moyen de transport, en renonçant d'emblée à imposer une répartition du trafic selon le mode de transport. La seule intervention majeure de l'Etat vise à supprimer les distorsions existant actuellement pour créer les conditions indispensables à une harmonisation.

La conséquence en est, de façon générale, une importance accrue des transports publics, des chemins de fer en particulier. Cette option n'exclut pas qu'en regard de lignes nouvelles, certaines lignes existantes disparaissent (fig. 6 et 7, en pages 204 et 205).

4.1 Extensions

L'accroissement de la demande de transport conduit pour les deux variantes à la nécessité de construire de nouvelles liaisons ferroviaires entre Lausanne, Bâle, resp. Zurich, ainsi qu'entre Zurich et Winterthour ou Saint-Gall.

4.2 Suppressions

L'examen des cartes des figures 6 et 7 conduit à envisager la disparition d'un certain nombre de lignes ferrées de caractère local ou régional. La commission se défend d'avoir élaboré le projet du réseau ferroviaire de demain ; elle souhaite indiquer des possibilités. Le maintien ou la suppression de chaque ligne n'a pas été étudié ; la CGST



Fig. 5. — L'industrie suisse assure l'essentiel de la fourniture de matériel ferroviaire. (Montage de locomotives Re 6/6 ; photo BBC.)

se borne à définir les critères et les procédures à appliquer pour l'examen de chaque cas particulier. Il paraît en effet difficilement concevable, par exemple, que la commission ait statué sur le sort de la ligne Yverdon - Sainte-Croix, absente des deux variantes.

En fait, ces deux cartes — qui ont déjà fait couler beaucoup d'encre — n'ont qu'une importance et un intérêt restreints, en regard des points qui vont suivre.

5. Suppression des distorsions de concurrence

Il s'agit là d'une condition sine qua non à toute harmonisation des modes de transport, spécialement pour le rail et la route. Nous avons déjà évoqué à plusieurs reprises dans ces colonnes les éléments de la disparité actuelle. Rappelons-en simplement les plus flagrants :

	Route	Rail
Infrastructure	Mise à disposition, à des montants inférieurs au coût réel pour certaines catégories d'usagers (poids lourds)	A créer et financer par les chemins de fer
Contraintes d'exploitation	Minimes	Obligation de transporter, de publier tarif et horaire ; pointes de trafic
Conditions sociales	Salaires modestes, horaire de travail hebdomadaire de 50 heures et plus	Statut de fonctionnaires, horaire de travail hebdomadaire de 44 heures, congés et vacances réglés
Sécurité	Plus de 90 % des accidents des transports	Moins de 1 % des accidents des transports

Ces distorsions se reflètent dans la législation actuelle : alors que les transports publics en général et les chemins de fer en particulier doivent se conformer à une réglementation et à une surveillance très strictes, les transports routiers ont échappé jusqu'alors à ces contraintes.

En outre, l'examen du compte routier montre que les poids lourds ne couvrent que dans une très faible mesure leur part d'utilisation du réseau routier. S'il convient de respecter le principe de la libre entreprise, toutefois faut-il que cette dernière ne soit pas indûment favorisée, comme c'est aujourd'hui le cas pour les transports routiers.

Cette constatation n'est pas propre à la Suisse. Des considérations analogues ont conduit l'Autriche à introduire, le 1^{er} juillet dernier, une taxe de transit pour les poids lourds, seul moyen de faire participer les transporteurs étrangers aux coûts des artères qu'ils utilisent.

Le principe du libre choix du moyen de transport étant admis dans la CGST, les considérations qui suivent s'appliquent spécialement au transport des marchandises. De plus, le trafic automobile privé paie aujourd'hui plus que son dû dans le cadre du compte routier.

L'absence de législation idoine dans le domaine routier s'est également imposée à l'attention de la commission ; c'est pourquoi cette dernière s'est attachée à proposer des modifications constitutionnelles propres à combler les lacunes actuelles et à atteindre les objectifs de la CGST.

5.1 Infrastructure

La CGST définit une hiérarchie des tâches de transport attribuées aux pouvoirs publics, en distinguant les tâches d'importance nationale, de la compétence et de la responsabilité de la Confédération, les autres devant être réparties par les cantons entre les communes et eux.



Fig. 8. — Parmi les obligations les plus contraignantes et les plus coûteuses figure certainement celle d'assurer les prestations par n'importe quel temps sans préjudice pour la sécurité. (Photo CFF.)

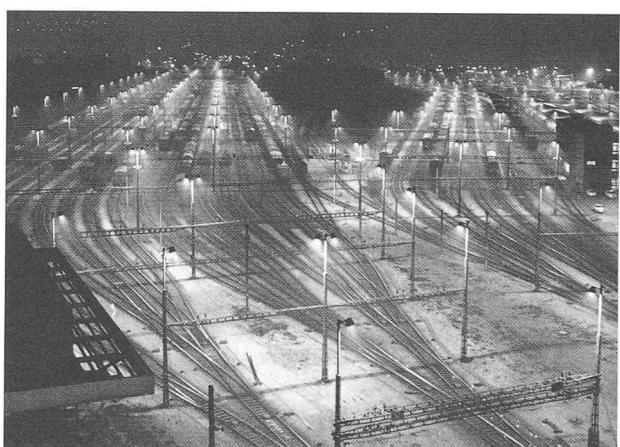


Fig. 9. — Si le travail du cheminot se déroule jour et nuit, ses horaires répondent à une réglementation très stricte, d'un poids certain pour les charges de personnel de l'entreprise.

On citera comme tâches de transport de la Confédération :

- *le maintien du trafic national et international à grande distance ;*
- *le maintien des relations entre les parties du territoire et les régions ;*
- *l'accès des chefs-lieux cantonaux aux réseaux nationaux du trafic public et privé ;*
- *la suppression des disparités intolérables dans la desserte de base des cantons.*

Ces tâches concernent tous les moyens de transport, c'est là l'élément le plus important en ce qui concerne l'infrastructure :

Les réseaux ferrés, routiers, les voies navigables, les aéroports et les conduites devront être répartis suivant leurs fonctions principales en réseaux d'importance nationale ou cantonale (régionale). Les réseaux nationaux dépendront pour leur planification, leur construction, leur entretien et leur financement de la seule compétence de la Confédération. La responsabilité des réseaux cantonaux incombera aux cantons (hiérarchie des réseaux).

Cela signifie que les chemins de fer d'importance nationale — qui ne se limitent pas aux CFF : pensons au Lötschberg ou aux Chemins de fer rhétiques — n'auront plus à créer, à financer et à entretenir à leurs frais leur réseau ; ce dernier sera mis à leur disposition par la Confé-

LEGENDE:

- Chemin de fer à 2 voies ou plus
- Chemin de fer à voie unique
- Nouvelle transversale ferroviaire (NTF)
- Aménagement à grande capacité
- Voie navigable (Rhin)
- Aéroport
- Conduite
- Raffinerie
- ▲ Gare de triage (capacité ≥ 2 000 wagons / jour)

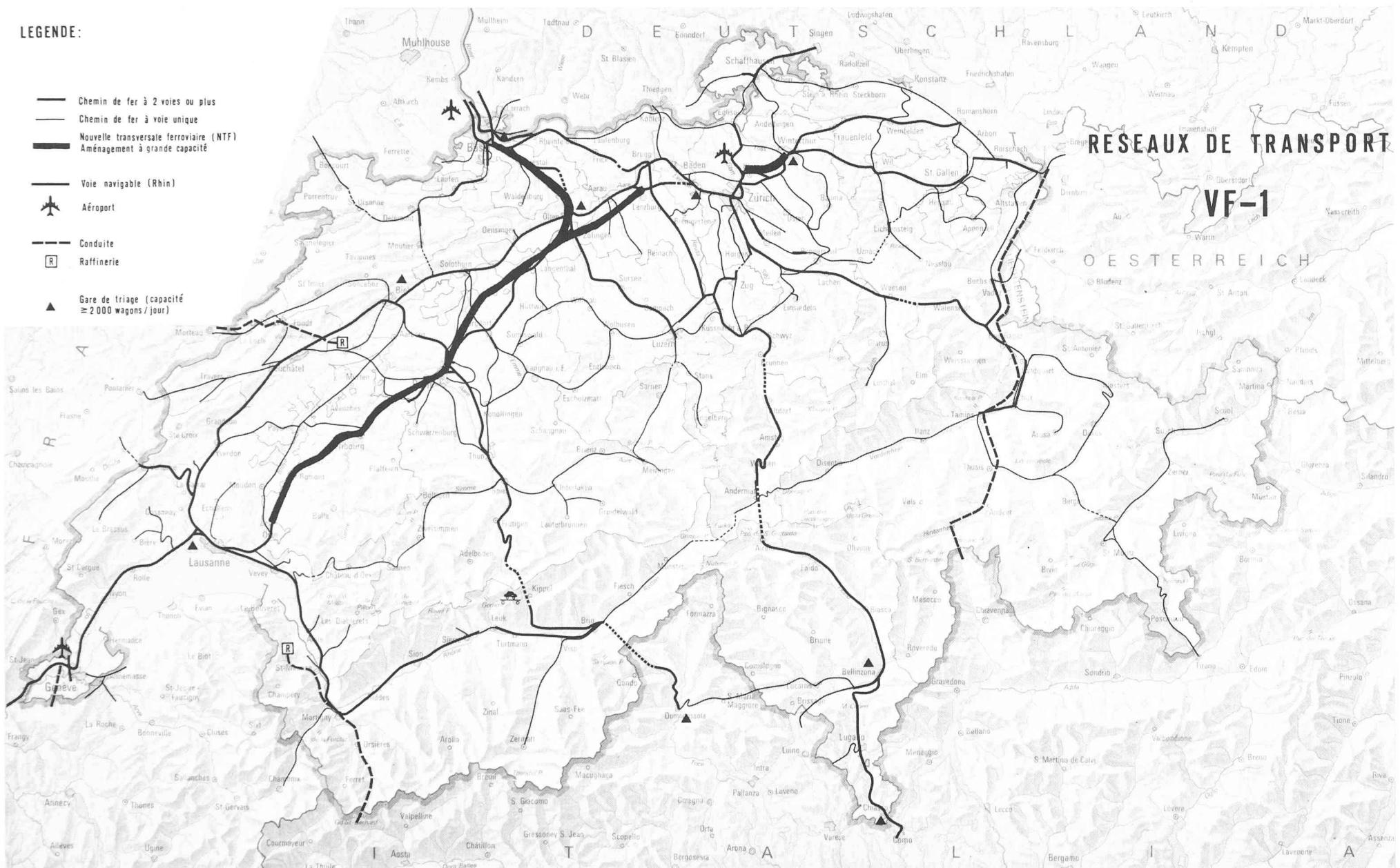


Fig. 5. — Réseau ferroviaire selon la variante finale 1.

LEGENDE:

- Chemin de fer à 2 voies ou plus
- Chemin de fer à voie unique
- Nouvelle transversale ferroviaire (NTF)
- Aménagement à grande capacité
- Voie navigable (Rhin)
- Aéroport
- Conduite
- Raffinerie
- ▲ Gare de triage (capacité ≥ 2000 wagons/jour)

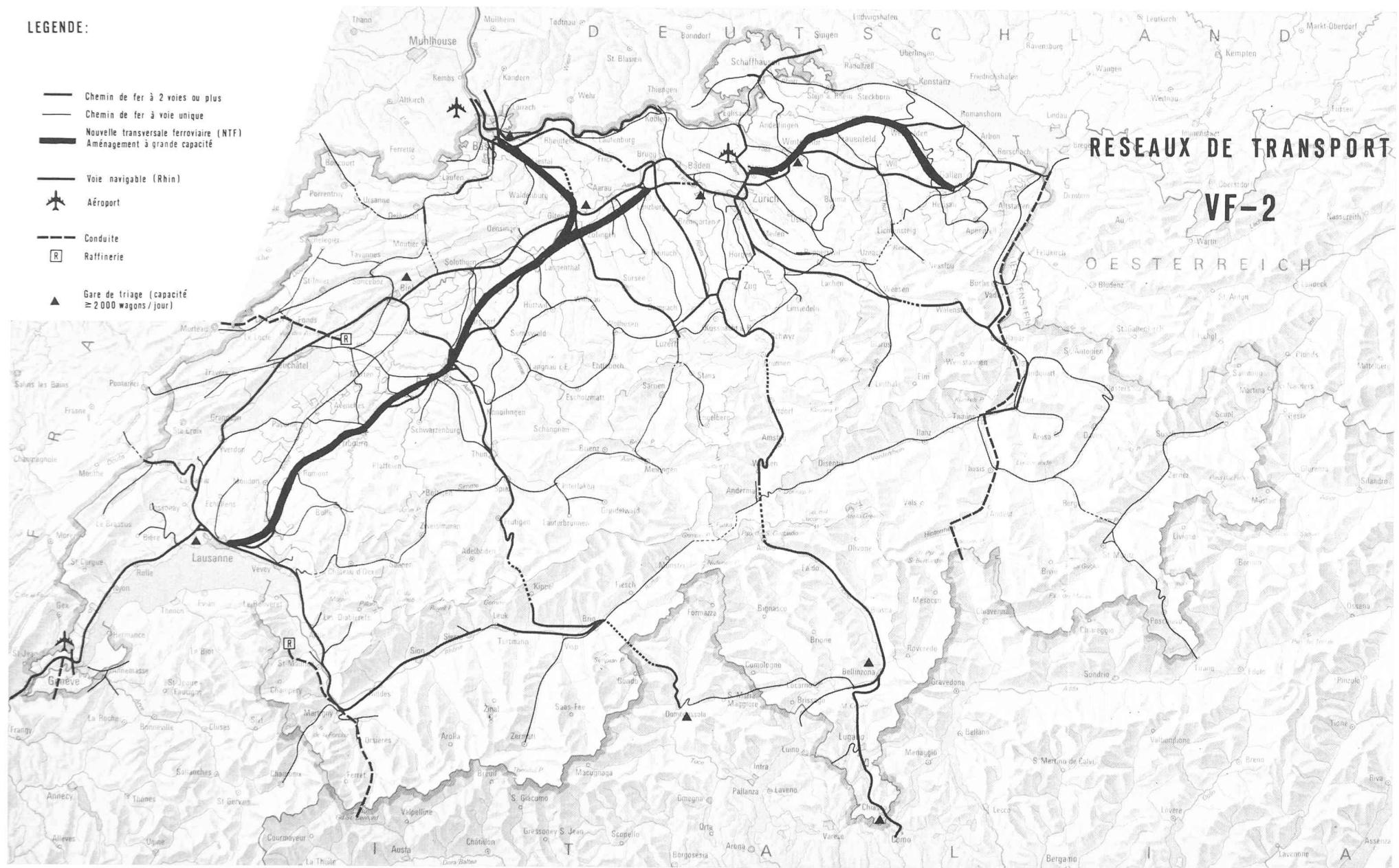


Fig. 6. — Réseau ferroviaire selon la variante finale 2.

dération, moyennant des redevances calculées selon l'utilisation réelle de l'infrastructure.

Pour les autres lignes, ce sont les cantons qui seront dotés de la compétence et de la responsabilité correspondantes.

Il est évident que cette nouvelle hiérarchie demande de la part de la Confédération des ressources nouvelles, pour le financement de l'infrastructure qu'elle prend en charge :

Pour assurer la parité de traitement de tous les modes de transport dans le secteur des infrastructures, la Confédération sera de façon générale le bailleur de fonds des infrastructures du rail, de la route, des voies navigables et du trafic aérien.³ Elle exigera des usagers (particuliers et entreprises) des redevances d'usage en fonction de l'intensité d'utilisation des voies de communication. Le principe d'utilisation servira de base, car le principe de causalité se révèle peu praticable.

Pour permettre à la Confédération de financer

*— les dépenses courantes annuelles des infrastructures
— la péréquation (annuelle) en faveur des cantons ainsi que
— le paiement des investissements d'infrastructure,
la Commission suggère la création de deux fonds (comptes séparés) dont*

— un fonds pour les transports privés et

— un fonds pour les transports publics.

Les deux fonds devront être alimentés au moyen de ressources à affectation définie. Les principales ressources du fonds pour les transports privés sont les redevances d'usage des routes (3/5 des droits d'entrée sur les carburants, la surtaxe sur les carburants, les redevances liées aux prestations sur le trafic lourd). Pour le fonds des transports publics, un financement par les recettes générales apparaît justifié : d'une part, le transport public constitue une capacité de réserve en vue de situations exceptionnelles (mauvaises conditions atmosphériques, perturbations dans l'approvisionnement énergétique, etc.). Il tient, d'autre part, ses prestations à la disposition de tous les usagers des transports, même si habituellement ils n'en font pas usage. De plus, l'utilisation des transports publics n'est liée à aucun préalable (possession d'un véhicule) comme en trafic privé. De ce fait, il est justifié de percevoir une surtaxe sur le produit de l'impôt sur le chiffre d'affaires — ou de l'éventuelle taxe sur la valeur ajoutée — limitée à 20 % au maximum du taux de base, pour alimenter le fonds. Enfin, les redevances d'usage des chemins de fer pour les infrastructures du réseau national figurent également au crédit du fonds.

Les gros investissements nécessaires à l'accroissement de l'attractivité des transports publics, qui assureront en même temps à chacun une mobilité minimale dans les situations exceptionnelles, justifient cette forme d'impôt général en faveur des transports. Il ne déroge pas au principe qui réclame que le système des transports couvre tous ses coûts, mais au contraire il le réalise en assurant la participation de tous les bénéficiaires directs et indirects.

Il est difficile de prédire lequel des deux fonds sera le mieux pourvu à long terme en raison de leur mission de longue haleine et des incertitudes régnant de part et d'autre. On peut admettre avec une forte probabilité que d'importantes fluctuations se produiront et que chaque fonds devra accuser en premier lieu d'importants déficits, ce qui nécessitera la constitution de réserves suffisantes. Il serait cependant choquant que l'un des fonds se trouve constamment en déficit et ne puisse exercer son rôle conformément aux orientations de la politique des transports tandis que l'autre recevrait

³ Ce principe s'applique d'abord aux réseaux nationaux pour lesquels la Confédération est compétente. Dans le cadre fédéral des compétences, chaque canton reste toutefois libre d'appliquer ou non une telle réglementation dans son domaine.

constamment plus de moyens que n'en nécessite sa fonction, ses charges étant constantes ou même décroissantes. Dans ce cas, la Commission prévoit un équilibrage, à la manière des « vases communicants », permettant de réaliser les objectifs de la politique des transports même dans ces conditions extrêmes sans qu'il faille a priori avoir recours à des prêts portant intérêt financés par les ressources générales de la Confédération. Le système de financement proposé garantit durablement autant les intérêts du transport public et du trafic privé que ceux de la politique fédérale des finances.

Il y a là un élément particulièrement intéressant : l'ensemble des transports publics et privés est considéré comme un tout, ne souffrant pas de déséquilibre durable. Notons qu'il convient de ne pas attacher une importance excessive à la situation actuelle, où le transport privé — routier — couvre globalement ses frais. La tendance se dessine de façon moins favorable, montrant qu'il convient d'assurer une couverture à long terme.

Pour le rail, la proposition permet enfin d'envisager d'affronter la concurrence sur le seul plan de l'exploitation, libéré des contraintes et des risques inhérents à l'infrastructure.

5.2 Exploitation

L'élément à notre sens le plus important réside, dans ce secteur, dans la clarification de la structure financière, spécialement en ce qui concerne le trafic local et régional. Aujourd'hui, il existe quelque 70 sortes de subventionnement de ce trafic, presque inéluctablement déficitaire.

La CGST propose à la fois de donner aux cantons une compétence accrue dans leur planification régionale, leur permettant l'intégration de toutes les voies de communication non nationales, et d'introduire la plus grande transparence dans le financement partiel de ces tâches par la Confédération. Si l'on considère les cas de lignes ferrées régionales menacées, ce sont évidemment les déficits d'exploitation qui ont conduit à des situations critiques.

Dans le cadre de la CGST, c'est dans le cadre régional que se prendraient les décisions quant au maintien ou à la suppression de ces lignes, ce qui du point de vue politique est infiniment préférable aux actuels ukases de l'OFT, ainsi désavoué par la Commission. Dans le cadre de la péréquation, les cantons disposeraient de moyens qu'ils seraient libres de répartir selon les critères fixés par eux-mêmes, avec une souplesse inconnue aujourd'hui.

Le nouveau partage des compétences entraînera un transfert de charges financières de la Confédération aux cantons, qui d'après les études réalisées ne modifiera pas beaucoup le montant global des charges de la Confédération ni celui des cantons dans leur ensemble. En revanche, il peut en résulter pour quelques cantons des allégements ou des charges supplémentaires non négligeables. Ces écarts devront être compensés par une péréquation efficace. Il faudra préalablement doter les cantons de ressources sous la forme de parts aux recettes fédérales provenant des transports (p. ex. droits de douane sur l'essence, redevance sur le trafic lourd, impôt sur la consommation affecté au transport public) qui les mettront en mesure de subvenir à leurs tâches de transport en fonction de leurs priorités propres. Celles-ci englobent par exemple la mise sur pied d'une desserte de base suffisante de leur territoire, la promotion du transport public intra-régional, l'aménagement de routes complétant le réseau national.

Pour chaque ligne, un budget devrait être établi, les résultats d'exploitation étant vérifiés après une période donnée. Ce mode de faire assurerait au chemin de fer concerné les moyens qu'il juge nécessaire — après examen détaillé de ce budget. On s'écarterait ainsi de la couverture

automatique du déficit, peu propice à la gestion efficace d'une entreprise.

Dans le cas où les résultats ne répondraient pas aux estimations, l'ensemble du problème serait soumis à révision : les communautés locales, régionales ou les cantons pourraient être amenés à revoir leurs exigences en ce qui concerne les prestations non rentables. En effet, avant d'accabler les compagnies incapables d'équilibrer leurs comptes, il faut se rendre compte qu'on leur impose des prestations non rentables !

Cela est également valable pour les CFF, partout où ils assurent à la demande de régions ou de cantons des services dont les frais ne sont pas couverts par les recettes. Il conviendra pour les communautés concernées d'estimer de cas en cas si les prestations exigées leur paraissent valoir l'indemnité demandée en contrepartie par les CFF.

Il ne faut pas se dissimuler qu'il y a là un élément dangereux pour les régions peu développées, donc ne disposant que de moyens réduits. Une bonne desserte ferroviaire reste aujourd'hui comme au siècle dernier un élément important pour l'essor économique d'une région. A l'inverse, les régions déjà riches disposent sans autre des ressources nécessaires à s'assurer des liaisons encore meilleures, encore plus favorables à leur développement. Nous avons déjà parlé des mesures proposées par le Rapport 77 des CFF, élaborées plus ou moins dans l'esprit de la CGST, pour regretter qu'elles touchent plus particulièrement la Suisse romande, risquant d'aggraver son retard économique. C'est dire l'importance de la péréquation entre cantons.

5.3 Couverture des frais du transport routier

Sous l'angle du trafic ferroviaire, assuré dans son immense majorité par des compagnies de droit public ou semi-public, il est infiniment réjouissant de constater que la CGST ancre le principe d'une taxe d'utilisation des routes, destinée à assurer la couverture par les transports routiers lourds de leurs coûts. Cette disposition est d'autant plus adéquate qu'un déséquilibre du compte routier est à envisager à court terme. Elle rend également possible l'introduction de taxes spéciales pour l'utilisation des routes nationales (taxes générales liées aux prestations, système de vignettes, par exemple).

Notons en passant que cette disposition n'élimine pas seulement une distorsion de concurrence, mais une injustice à l'égard de la majorité des usagers de la route — les automobilistes —, qui paient plus que leur part depuis des années.

5.4 Contexte social

Parmi les recommandations de la Commission (40 thèses), trois sont consacrées à la concurrence dans les transports. Le contexte social n'y est pas oublié :

- *Le respect des prescriptions concernant les temps de travail et de repos ainsi que les poids maxima dans le trafic-marchandises routier doivent être contrôlés plus efficacement.*
- *Les dispositions légales relatives aux conditions de travail et sociales dans le trafic-marchandises public et privé doivent être progressivement harmonisées en tenant compte de la spécificité de chacun des deux secteurs.*

6. Sécurité

En ce qui concerne le rail, la CGST ne se contente pas de relever le taux extrêmement faible d'accidents dans le trafic ferroviaire ; il demande d'importants efforts d'aménagement et d'exploitation de la part du rail : automatisation des gares de triage, suppression des passages à niveau,

entre autres. C'est admettre du même coup que la Confédération, soit directement, soit par voie de subvention, investisse les sommes correspondantes.

7. Attractivité des transports publics

La CGST accorde une importance accrue aux transports publics, tout en garantissant le libre choix du moyen de transport. C'est dire qu'il convient de susciter une utilisation accrue de ces transports publics, par exemple par de meilleures prestations.

Il est évident que la création de nouvelles lignes transversales conférerait au rail une attractivité considérablement accrue, certains tronçons actuels ne permettant plus aucune diminution substantielle des temps de parcours des trains de voyageurs.

On est particulièrement satisfait de voir la Commission demander fermement le raccordement ferroviaire de l'aéroport de Genève-Cointrin au réseau interville.

Etant à même de se consacrer exclusivement aux problèmes d'exploitation, les chemins de fer pourront faire preuve d'esprit d'entreprise et imaginer puis introduire dans tous les domaines d'exploitation des solutions propres à améliorer leur attrait. On souhaitera qu'ils tiennent compte du fait que le trafic local, voire régional, constitue souvent l'indispensable raccordement au trafic voyageurs à longue distance. Les horaires actuels ne tiennent pas toujours assez compte de ce fait. Il serait regrettable que l'introduction proposée de l'horaire cadencé n'apportât pas une amélioration dans ce secteur.

8. Quelques considérations générales sur la CGST

La conception proposée réserve une place importante au chemin de fer dans le système des transports de demain et suggère des solutions aptes à réaliser cette promotion. Il est particulièrement remarquable que ce projet ait recueilli

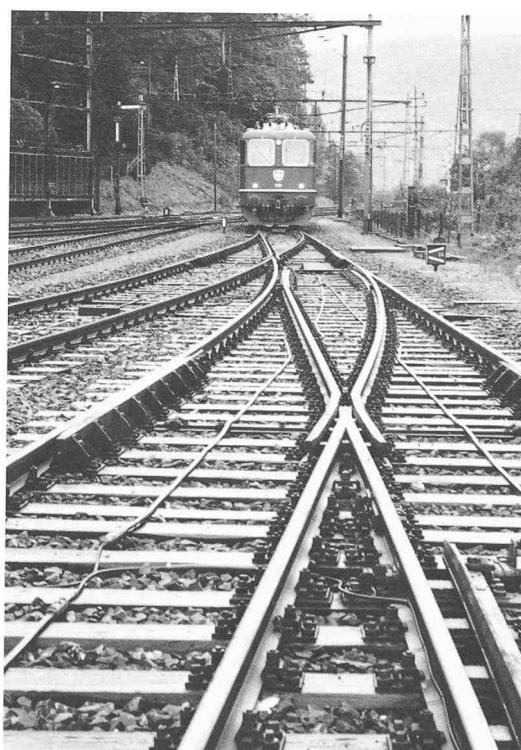


Fig. 10. — Pour le rail également, la CGST met l'accent sur l'amélioration de la sécurité dans l'exploitation : système de contrôle linéaire des trains (le conducteur visible entre les rails transmet à la locomotive des indications affichées sur le tableau de bord du mécanicien). (Photo BBC.)

l'unanimité au sein de la commission, alors que les transports privés y étaient bien représentés.

Il est intéressant de relever que cet avenir favorable au rail résulte d'hypothèses plutôt favorables à la route, notamment en ce qui concerne le prix et la disponibilité illimitée des carburants. Une hausse plus rapide des prix pétroliers ou une insécurité croissante de l'approvisionnement en hydrocarbures ne ferait que renforcer la position des chemins de fer.

Dans une certaine mesure, la CGST marque un recul de la tendance centralisatrice, en conférant des compétences accrues aux cantons en ce qui concerne les transports régionaux.

La commission a su éviter l'écueil d'une compétition sans merci entre le rail et la route, en choisissant la voie de l'harmonisation. Cette attitude a déjà récolté ses fruits : le ton s'est calmé dans les échanges de vues entre les organes de presse des deux modes de transport, à l'exception de quelques incorrigibles. Il est en particulier mieux apparu que l'automobiliste et les chemins de fer ont plus d'intérêts communs qu'on ne le croyait généralement.

La CGST propose la constitution d'une Commission consultative permanente d'environ 15 membres, représentant les milieux de l'économie, des usagers des transports, de la science et des différentes parties du pays. Elle serait chargée de vérifier que les moyens affectés à la politique

des transports soient utilisés en fonction des objectifs de la CGST. En outre, elle aurait à adapter ces objectifs en fonction d'une évaluation permanente des facteurs ayant conduit à la conception telle qu'elle est proposée par la Commission Hürlimann. Il s'agit là d'un excellent instrument de contrôle de l'administration.

La Commission de la CGST a en effet élaboré un outil permettant non seulement de faire le point de la situation actuelle et d'établir des prévisions sur la base de ces constatations, mais d'adapter ces pronostics à l'évolution et aux expériences ultérieures.

Eu égard à l'état quasi anarchique actuel dans le domaine des transports et à l'absence de moyens d'intervention de la part des pouvoirs publics, il est souhaitable que la CGST soit acceptée comme un tout, sans être édulcorée ou modifiée dans son essence, dans les délais les plus brefs. Le conseiller fédéral Willi Ritschard, président de la Confédération, admet avec optimisme que la révision constitutionnelle permettant la mise en vigueur de la CGST puisse être soumise au souverain en 1981. Il est à souhaiter de plus que toutes les instances et organisations appelées à se prononcer au cours de la procédure de consultation partagent le dynamisme de M. Ritschard. Ainsi pourrait être mise en chantier une des tâches les plus importantes de notre génération.

JEAN-PIERRE WEIBEL

Annexe I

Membres de la Commission fédérale de la CGST

Albrecht August, El.-Ing., Nationalrat, Regierungsrat, Buochs NW
Baschung Marius, Fürsprecher, Delegierter für Raumplanung, Schaffhausen
Bättig Karl, Dr. med., Professor am Institut für Verhaltenswissenschaft ETH Zürich, Dübendorf
Biel Walter, Dr. rer. pol., Nationalrat, Zürich
Bieri Rudolf, Fürsprecher, Direktor der Eidg. Finanzverwaltung, Zollikofen
Böhnen Bruno, Dr., Stellvertretender Direktor des Eidg. Amtes für Umweltschutz, Bützberg
Bossert Eric, inspecteur cantonal des eaux, Lausanne
Breitenmoser Albin, Geschäftsführer der Schweiz. Schifffahrtsvereinigung, Basel
Christen Hans-Rudolf, Dr., Präsident des Treuhandverbandes des Autotransportgewerbes TAG, Bern
Colombi Renato, ing., capo dell'Ufficio cantonale delle strade nazionali, Bellinzona
Crespi Gian Carlo, avvocato, Bellinzona
Desponds Roger, ing. dipl., Président de la Direction générale des CFF, La Conversion VD
Dreyer Pierre, conseiller aux Etats, conseiller d'Etat, Fribourg
Dubochet Jean Emmanuel, ing., président de l'Union suisse des professionnels de la route, Lausanne
Düby Hans, früher Präsident des Föderativverbandes des Personals öffentlicher Verwaltungen und Betriebe, Bern
Favre John, directeur de l'Office central des transports internationaux par chemins de fer, Berne
Freiburg Haus Erwin, Nationalrat, Zentralpräsident des Schweiz. Gemeindeverbands, Rüfenacht BE
Frutiger Hans, dipl. Bau-Ing., Präsident der Gruppe der Schweiz. Bauindustrie, Thun
Garbani René, Dr., früher Geschäftsleiter des Verbandes schweiz. Motorlastwagenbesitzer ASPA, Bern
Gehriger Adolf, Fürsprecher, Abteilungsdirektor der Swissair AG, Winkel bei Bülach ZH
Geiser-Imobersteg Ruth, Frau, Gemeinderätin, Bern
Genton David-Louis, Prof., directeur de l'Institut de technique des transports EPF Lausanne, Lausanne
Häberlin Curt, Fürsprecher, Direktor des Automobil-Clubs der Schweiz ACS, Bern
Hersch Jeanne, Mme, Professeur en philosophie, Genève
²Hidber Carl, dipl. Ing., Professor am Institut für Verkehrsplanung und Transporttechnik der ETH Zürich, Leiter des Stabes GVK-CH, Luzern
¹Hürlimann Alois, Dr., Nationalrat, Walchwil ZG
Hutzli Peter, Dr., Sekretär des Vororts des Schweiz. Handels- und Industrie-Vereins, Herrliberg
Jakob Jules, dipl. Ing., Direktor des Eidg. Amtes für Strassen- und Flussbau, Bern
Kämpfen Werner, Dr., Direktor der Schweiz. Verkehrscentrale, Zürich
Kaspar Claude, Prof., Direktor des Instituts für Fremdenverkehr und Verkehrswirtschaft an der Hochschule St. Gallen, St. Gallen
Kim Kurt, Dr., a. Regierungsrat, Vorsitzender der Arbeitsgruppe des Bundes für Raumplanung, Aarau
Kohler Raoul, conseiller national, conseiller municipal, Biel/Bienne
Künzi Hans, Prof., Nationalrat, Regierungsrat, Zürich
Latscha Werner, Dr., Generaldirektor der Schweiz. Bundesbahnen, Bern
Lendi Martin, Prof. für Rechtswissenschaft, Mitglied der Leitung des ORL-Instituts der ETH Zürich, Küsnacht
Manz Paul, Regierungsrat, Rothenfluh BL
Marquart Jean-Pierre, directeur du Touring-Club Suisse TCS, Genève
²Martin Yves, Me, secrétaire général du Département de l'économie publique du canton de Genève, Veyrier GE
Meier Werner, Nationalrat, Präsident des Schweiz. Eisenbahnerverbandes, Allmendingen
Müller Edmund, Oberstdivisionär, Unterstabschef Logistik des Stabes der Gruppe für Generalstabsdienste, EMD, Oberwichtstrach