

Politique des transports et assainissement des chemins de fer

Autor(en): **Favre, John**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse**

Band (Jahr): **69 (1977)**

Heft 8-9

PDF erstellt am: **29.06.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-385887>

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.

Politique des transports et assainissement des chemins de fer

Par John Favre, ancien directeur général des CFF, Berne

Les transports, on le sait, jouent un rôle de plus en plus important dans nos sociétés modernes. Ils figurent aussi parmi les problèmes les plus difficiles à résoudre, surtout dans un pays comme la Suisse où une répartition judicieuse du trafic entre les divers transporteurs ne peut être imposée par la seule autorité. C'est le peuple qui décide en dernier ressort et les expériences faites jusqu'ici ont montré qu'il n'est guère porté vers des solutions contraignantes limitant la liberté dans le choix des moyens de transport. On pourrait bien le constater une fois de plus lorsque sera ouvert le débat sur les conclusions de la Commission fédérale chargée d'élaborer une « Conception globale suisse des transports » (CGST). Il est par conséquent d'autant plus indiqué que des personnes qualifiées pour le faire étudient, de leur propre chef, toutes les possibilités qui peuvent entrer en ligne de compte en vue de remédier à une situation qui risque, à la longue, de grever lourdement notre économie. M. John Favre, ancien directeur général des CFF, continue pour sa part de vouer une attention soutenue aux moyens qui pourraient être mis en œuvre pour assainir les chemins de fer. Nous publions ici le résultat de ses réflexions, sans engager toutefois la responsabilité de la rédaction de la Revue syndicale ni celle de l'USS comme telle. Cette dernière n'a d'ailleurs pas pris position jusqu'ici à cet égard, si ce n'est dans le cadre de son programme de travail où elle préconise, notamment, « une harmonisation des conditions de concurrence et des conditions de travail du personnel des divers moyens de transport ». En reproduisant le texte d'un ancien dirigeant de nos CFF nous voulons donc simplement apporter un élément de plus dans la recherche d'une solution à ce problème capital aussi pour de très nombreux travailleurs.

Rédaction RSS

Buts, priorités et contraintes de la politique des transports

Toute politique des transports a essentiellement pour but de satisfaire aussi bien que possible les besoins de transport, au coût économique le plus bas, compte tenu du degré requis et admis de satisfaction des besoins, et avec des effets externes aussi favorables que possible sur l'homme, l'environnement, l'aménagement du territoire, l'utilisation des ressources rares (énergie).

Dans la mesure où ces objectifs sont plus ou moins incompatibles, des *contraintes* (finances, énergie, pollution, bruit, etc.) et des *priorités* (entre objectifs) sont inévitables. La fixation de ces con-

traintes et de ces priorités comporte inévitablement une part d'arbitraire. Elle relève, en définitive, d'un choix politique.

On admet généralement aujourd'hui que les effets externes des transports doivent être mieux pris en considération, de même que les coûts par rapport à la satisfaction des besoins à tout prix.

Des divergences subsistent encore sur les niveaux de pollution et de bruit admissibles. Les plus grandes divergences concernent les économies d'énergie pétrolière à réaliser (les transports routiers consomment plus de 25% de l'énergie pétrolière utilisée dans notre pays). Il ne faut pas perdre de vue cependant que d'autres usagers gaspillent plus d'énergie pétrolière et que la pollution des véhicules à moteur peut et doit être réduite.

Difficulté de recourir à des mesures autoritaires

Dans un pays à prédominance d'économie de marché et de démocratie directe, il est difficile de chercher à atteindre les objectifs de la politique des transports par des mesures autoritaires.

Le *concessionnement* et le *contingentement* du trafic professionnel routier des marchandises ont déjà été repoussés par notre peuple. Ce système n'a guère donné de résultats dans les pays où il est appliqué, faute de s'attaquer aux véritables causes du mal et au trafic pour compte propre. Même le concessionnement du trafic régulier de voyageurs est affaibli en Suisse par toutes sortes de dérogations.

Un *partage du trafic* selon d'autres critères (distances, marchandises, poids) paraît encore plus difficile à faire accepter par le peuple. Non seulement par crainte du monopole, mais parce que tous les transports ne sont pas aussi substituables qu'on pourrait croire: le chemin de fer n'offre pas exactement les mêmes services que la route et ne conduit pas toujours du domicile au domicile. Le coût des transbordements et des transports terminaux n'est pas négligeable, loin de là.

Qu'on le veuille ou non, dans un pays comme le nôtre, et sous réserve d'un bouleversement complet assez peu probable, la politique des transports doit porter avant tout sur les *conditions d'activité et de concurrence des transports publics et des transports privés sur le marché des transports* (à part quelques exceptions comme le trafic régulier des personnes ou l'interdiction d'emprunter certaines routes encombrées).

Egalisation des conditions de concurrence ou traitement préférentiel des transports publics

Cela ne signifie pas que les conditions d'activité et de concurrence doivent être simplement égalisées, ni que les transporteurs publics

doivent être simplement traités comme des concurrents égaux aux autres. Pour atteindre les objectifs de la politique des transports, il peut être nécessaire d'*avantager les transports publics*, soit pour réduire l'ensemble des coûts consacrés aux transports (actuellement près de 20 milliards par an, dans 20 ans près de 40 milliards) soit pour protéger l'environnement ou pour ménager l'énergie pétrolière. Encore faut-il qu'un tel traitement préférentiel puisse atteindre ses objectifs, qu'il n'ait pas d'autres effets secondaires défavorables et surtout qu'il soit admis par le peuple.

Dans la mesure où il est nécessaire et possible, le traitement préférentiel des transports publics peut consister soit à les soutenir ou à alléger leurs charges, soit à accroître celles de leurs concurrents, au-delà de la simple égalisation. Les deux méthodes ont des limites économiques et politiques. La première semble plus efficace et plus réaliste pour les transports de voyageurs, la seconde pour les transports de marchandises.

Moyens de régulation des conditions de concurrence

La régulation des conditions de concurrence doit porter avant tout sur les points suivants:

- a) *Planification des infrastructures.*
- b) *Financement des infrastructures.*
- c) *Imputation des coûts d'infrastructures.*
- d) *Imputation des autres coûts sociaux* (pollution, bruit, accidents, etc.), pour autant que des prescriptions techniques et de police plus sévères ne permettent pas de les éviter.
- e) *Définition des charges à imposer aux transporteurs publics, indemnisation de ces charges, mesures de soutien.*
- f) *Régulation des autres conditions de concurrence* et notamment des conditions de travail du personnel (rémunérations, durée du travail, charges sociales, etc.).
- g) *Imposition*, au-delà de l'imputation des coûts.

Ces problèmes sont plus ou moins liés et dominés par les orientations fondamentales que nous avons esquissées ci-dessus. Les organes de la Commission pour une conception globale suisse des transports (CGST) s'efforcent de les résoudre en étudiant plusieurs variantes et en quantifiant leurs résultats, eu égard aux objectifs, aux priorités et aux contraintes de la politique des transports.

Convergences et divergences

Les vues de la commission paraissent assez convergentes sur les principes et notamment sur la nécessité de concentrer les compétences de l'Etat en matière de transports aux différents niveaux,

ainsi que sur l'opportunité de planifier et de financer par l'Etat l'infrastructure de tous les modes de transport, selon des règles d'économie générale tenant suffisamment compte des effets externes. Les *divergences d'application* portent encore sur l'imputation des coûts d'infrastructure et sociaux, sur l'imposition, sur la question de savoir si les chemins de fer doivent être libérés de leurs servitudes, indemnisés ou soutenus, ainsi que sur la régulation des autres conditions de concurrence.

La suite de notre exposé sera consacrée essentiellement aux charges *des chemins de fer*, à *l'imputation des coûts d'infrastructure* des transports publics et des transports privés, ainsi qu'à *la régulation des conditions de travail*. D'autres questions, comme celle de l'imputation des autres coûts sociaux non réductibles ou de l'imposition proprement dite des transports privés pourraient faire l'objet d'études complémentaires, bien qu'on se fasse souvent quelques illusions à ce sujet.

Charges des transports publics

Charges difficilement réductibles

On ne peut aller jusqu'à supprimer toutes charges des transporteurs publics (par rail, par route, par air ou par eau), tant qu'une ligne de transport public est nécessaire pour suppléer aux transports privés ou en éviter les inconvénients macroéconomiques ou autres.

Les charges fondamentales, inhérentes aux transports publics et difficilement réductibles, sauf exception pour certaines parties de l'offre, sont les suivantes :

1. *L'obligation d'exploiter* une ligne, par un moyen de transport ou par un autre.
2. *L'obligation de transporter* chacun et chaque marchandise, à des conditions comparables et de faire face aux pointes de trafic assez régulières.
3. *L'obligation de publier des tarifs et de les observer*, sous réserve d'accords particuliers plus favorables, mais non discriminatoires.
4. *L'obligation de publier des horaires et de les observer*.

Si les chemins de fer avaient la complète maîtrise de leurs tarifs et de leurs horaires, les obligations de publier et d'observer des tarifs et des horaires ne seraient pas très contraignantes. Les charges les plus lourdes sont les deux premières et surtout celle d'exploiter. De très nombreuses lignes ferroviaires et routières ne peuvent guère être que déficitaires dans les circonstances actuelles (récession, conditions de concurrence, planification et imputation des infrastructures, etc.), étant donné l'importance des coûts fixes et le minimum de desserte à assurer.

Charges réductibles sous réserve

Il est plus difficile de se prononcer sur la question de savoir dans quelle mesure les chemins de fer devraient avoir une *plus grande liberté de gestion*: niveau des tarifs, consistance des horaires, gares desservies, services à offrir, politique d'investissement, d'engagements et de commandes; à la rigueur transformation du mode d'exploitation de certaines lignes.

La conciliation de l'intérêt de l'entreprise et de celui de la collectivité relève, en ces matières, d'un *processus pragmatique* d'adaptation par études, essais et corrections.

On peut choisir entre *deux méthodes*:

1. *Ne rien changer*, en principe, *aux procédures actuelles* d'homologation et de tutelle, tout en invitant les chemins de fer et éventuellement les autres transports publics à faire des propositions d'amélioration des résultats.

2. *Donner aux chemins de fer une liberté de gestion quasi intégrale*, sous réserve des obligations fondamentales, tout en réservant à l'Etat un droit de veto ou d'injonction déclenchant une *procédure d'indemnisation* devant une instance neutre.

La seconde méthode paraît préférable. Elle marque mieux les responsabilités et peut aboutir à de meilleurs résultats. Souvent l'intérêt de l'entreprise sera compatible avec l'intérêt général bien compris; cela à *deux conditions*:

- a) que les chemins de fer reçoivent un *soutien* de base pour les indemniser de leurs obligations fondamentales et pour favoriser leur utilisation dans l'intérêt général (coûts globaux consacrés aux transports, environnement, énergie);
- b) que les autres *conditions de concurrence* avec le trafic privé (imputation des coûts, conditions de travail, imposition, etc.) soient *convenablement réglées*.

Une plus grande liberté de gestion faciliterait la conclusion d'accords avec les collectivités qui exigeraient des prestations non suffisamment rentables après participation aux coûts d'infrastructure et régulation convenable des conditions de concurrence.

Participation aux coûts d'infrastructure des chemins de fer

La meilleure forme d'indemnisation des obligations fondamentales et de soutien à accorder aux chemins de fer consisterait en une participation aux coûts d'infrastructure (infrastructure proprement dite, voies, installations pour la traction électrique, moyens de transmission, installations de sécurité). Ces coûts se montent

actuellement à 700 millions environ par an pour les CFF. Ils peuvent augmenter si l'on décide d'améliorer certaines lignes ou même de construire des lignes à grande vitesse.

Ces installations sont à la disposition de chacun en temps ordinaire, comme en temps de crise. Leur maintien et leur amélioration conditionne l'existence de services publics efficaces. La participation de l'Etat à leurs coûts favorise leur utilisation alors que les coûts d'exploitation devraient être normalement à la charge des usagers. L'importance de la participation directe ou indirecte (péages réduits d'infrastructure financée par l'Etat) peut être *modulée* suivant le trafic ou les recettes des lignes et comporter, au besoin un *plafond*. On peut aussi, pour la répartition de la participation entre Confédération et cantons, distinguer entre les lignes d'intérêt national et les lignes d'intérêt régional.

Imputation des coûts d'infrastructure des trafics routiers

Contrairement aux coûts d'infrastructure du trafic public, les coûts d'infrastructure du trafic privé devraient être entièrement à *la charge des usagers*. Non seulement parce qu'il s'agit de trafic essentiellement privé, mais parce que ce trafic accroît les coûts de l'économie pour les transports, sans compter qu'il présente certains inconvénients pour l'environnement et l'énergie. Ces considérations pourraient même justifier une imposition allant au-delà de l'imputation totale des coûts.

Contrairement à ce que certains croient, le *compte routier général* a été longtemps bénéficiaire, du moins si l'on se réfère au compte capital pur qui porte presque la totalité des droits d'entrée sur les carburants au bénéfice de ce compte. *Le degré de couverture est tombé à 95% en 1975 et baissera* probablement encore ces prochaines années, sous l'effet des travaux en cours, et, de l'augmentation des charges d'amortissement, d'intérêts et d'entretien.

Le compte général est moins favorable si, comme on devrait le faire pour respecter l'art. 36ter de la Constitution, on n'affecte à ce compte que 60% des droits de douane. Ce compte, appelé *compte de politique financière*, ne présente plus qu'un degré de couverture inférieur à 70% pour 1975.

Le *compte capital par catégories de véhicules* révèle des déficits importants pour les véhicules lourds et les motocyclettes (déficit de 31% pour les véhicules lourds et de 50% environ pour les motocyclettes). Les déficits sont encore plus importants dans le *compte de politique financière* par catégories (53% pour les véhicules lourds, 63% pour les motocyclettes).

D'après certains calculs non officiels, le *trafic des autoroutes* serait loin de payer les coûts qu'il occasionne. Ces calculs demandent encore à être vérifiés. S'ils se confirment, il s'agira de savoir s'il est

normal que les autres trafics subventionnent le trafic sur les autoroutes, comme on a toléré, jusqu'à présent certaines péréquations ferroviaires.

Sur la base de ces résultats, il saute aux yeux que l'effort doit porter en *priorité* sur une meilleure imposition *du trafic lourd*, qui peut rapporter à l'Etat au moins 400 à 500 millions par an et avoir des effets non négligeables sur la situation des chemins de fer. Ce but peut être atteint soit par une unification des impositions cantonales, soit mieux encore par un impôt fédéral spécial, auquel participeraient les cantons.

S'il s'avérait nécessaire de relever également l'imposition des autres véhicules, et non seulement celle des motocyclettes, pour des raisons de politique financière et des transports, on aurait le choix entre plusieurs solutions: relèvement des impôts cantonaux, augmentation des droits d'entrée sur les carburants, perception de *péages* (vignettes) *sur les autoroutes*. Cette dernière solution permettrait de mieux atteindre le trafic étranger tout en remédiant au subventionnement du trafic des autoroutes par les autres trafics routiers.

Dans toutes ces réflexions, on fera bien de se rappeler que le *peuple décide* en dernier ressort et que l'imposition suffisante du trafic professionnel de véhicules lourds est la plus urgente.

Régulation des autres conditions de concurrence

Si l'on parvient à résoudre le problème de l'imputation des coûts d'infrastructure et des autres coûts sociaux non réductibles, ou même celui d'une imposition supérieure aux coûts, *il restera à harmoniser les autres conditions de concurrence*. Les *conditions de travail du personnel* revêtent à cet égard une importance considérable.

Durée du travail

La *revision de l'Ordonnance sur la durée du travail des conducteurs professionnels de véhicules automobiles* est devenue particulièrement urgente. On ne comprend vraiment pas pourquoi cette durée (50 heures) est bien supérieure à celle des cheminots et des autres travailleurs en général; d'autant moins que le Conseil fédéral est seul compétent et que la loi (art. 56 LCR) exige l'alignement sur d'autres activités semblables.

Charges sociales

Il convient de tout mettre en œuvre pour que la législation sur le *deuxième pilier* (caisses de pension) de l'AVS voit bientôt le jour. Cela contribuera à rapprocher les charges sociales des transporteurs publics et privés.

Rémunérations et autres conditions de travail

Quant au rapprochement des rémunérations et des autres conditions de travail, il appartient essentiellement à la solidarité syndicale d'agir, dans la mesure où le législateur maintiendrait ou créerait des divergences au profit des travailleurs des services publics. De toute façon, il ne saurait être question de priver la grande majorité du personnel des CFF (exception faite du personnel de renfort) du statut des fonctionnaires fédéraux, en les traitant autrement que les postiers, les douaniers, etc. Au besoin, on doit tenir compte autrement des désavantages de ce statut pour l'entreprise et les éviter, autant que possible. Peut-être un système de licences pour certains transports routiers permettrait-il de mieux rapprocher les conditions de travail, mais un tel système a peu de chances d'être accepté actuellement.

Objections des transporteurs routiers

Pour échapper à la régulation des conditions de concurrence, les transporteurs routiers font valoir qu'ils supportent déjà *d'autres charges discriminatoires: limitation des poids et des dimensions, interdiction de circuler la nuit et le dimanche*. Ils oublient que ces limitations n'ont rien d'artificiel, qu'elles ont un caractère technique et de police nécessaire, tout en étant adaptées aux conditions du trafic routier dans notre pays. Compte tenu des expériences faites, bien des pays désireraient pouvoir imiter la Suisse. A remarquer d'ailleurs que le chemin de fer n'est pas complètement libre de transporter des marchandises le dimanche et que l'obligation de circuler la nuit ou le dimanche pour les voyageurs n'a pas que des avantages. Le rail aussi connaît des limitations de poids et de dimension adaptées à sa nature.

En ce qui concerne les coûts sociaux (accidents, pollution, bruit, etc.), certains objectent qu'il conviendrait de tenir compte aussi des *avantages sociaux* du trafic routier. Sans compter que les évaluations sont bien difficiles, on peut penser que les prix tiennent compte de ces avantages. Dans toute la mesure du possible, les coûts sociaux du trafic privé devraient donc être supprimés ou supportés par les usagers, s'ils occasionnent des dépenses ou des dommages chiffrables à plus ou moins long terme.

Conclusions

L'assainissement des chemins de fer dans le cadre de la nouvelle politique des transports devra s'appuyer essentiellement sur les piliers suivants:

1. *Prise en charge d'une partie importante des coûts d'infrastructure des chemins de fer*, à la fois à titre d'indemnisation des charges fondamentales irréductibles et de soutien pour favoriser l'utilisation du chemin de fer (raisons macroéconomiques, énergétiques et de protection de l'environnement). Distinction éventuelle entre réseau d'intérêt national et régional.

2. *Liberté très grande de gestion*, sous réserve des obligations fondamentales et d'un droit de veto de l'Etat donnant droit à indemnisation spéciale dans certains cas. Cette liberté de gestion doit notamment permettre aux chemins de fer d'adapter leurs services, la qualité de ces services et leurs prix aux besoins du marché des transports et aux nécessités d'équilibre.

3. *Régulation des conditions de concurrence*: Imputation des coûts d'infrastructure routière et des autres coûts sociaux qui ne pourraient pas être supprimés, conditions de travail (durée du travail, charges sociales, etc.), imposition.

Il est difficile de dire dès maintenant dans quelle proportion chaque pilier devra et pourra contribuer à l'assainissement. Si l'on voulait simplement remplacer les mesures de soutien actuelles et éviter notamment la couverture automatique des déficits, il faudrait que l'effet des nouvelles mesures soit d'au moins 1 milliard pour les CFF. A première vue, 500 millions pourraient provenir de la participation aux coûts d'infrastructure et autres indemnisations, 250 millions d'une plus grande liberté de gestion et 250 millions au moins de la régulation des conditions de concurrence. Moins on pourra agir dans un domaine, plus il sera nécessaire d'intervenir dans les autres. Adaptation aux objectifs, efficacité et coûts dicteront finalement le dosage. Des estimations semblables devraient être faites pour les chemins de fer privés. Elles aboutiraient probablement à des résultats comparables.

Nous n'ignorons pas que le personnel n'est guère favorable à une plus grande liberté de gestion devant permettre certaines adaptations rendues inévitables par l'évolution des moyens de transport. Et cela, même si les conditions de concurrence du trafic privé étaient aggravées et les effets externes suffisamment pris en considération.

Il faut qu'il comprenne que certaines revisions sont devenues non seulement inévitables, mais qu'elles doivent faciliter l'amélioration des services ferroviaires compétitifs et irremplaçables (vitesses, plans de transport, horaires et tarifs attractifs, trafic combiné). Certains services trop mal fréquentés sont non seulement très onéreux mais gaspillent aussi beaucoup d'énergie. Il est peu probable que de nombreuses lignes des CFF puissent être supprimées. En revanche, la concentration du transport des colis sur un seul mode d'expédition paraît inéluctable, de même que la fermeture de cer-

taines stations dont la desserte peu demandée alourdit, renchérit et retarde toute l'exploitation. Les services à maintenir doivent être accélérés et exploités selon des méthodes moins onéreuses.

Si l'on veut à l'avenir des chemins de fer meilleurs, mieux occupés et moins déficitaires, on ne peut demander tous les sacrifices à l'Etat ou aux autres. Il faut accepter aussi une plus grande liberté et responsabilité de gestion, ne mettant pas en cause les obligations irréductibles d'entreprise de transport public.

L'Etat peut fixer des conditions d'activité et de concurrence aussi favorables que possible pour les chemins de fer. Il ne peut aller jusqu'à assurer leur occupation à tout prix.

L'avenir des chemins de fer dépend aussi des cheminots eux-mêmes et de leur esprit d'entreprise.