

(Embargo: 7.10.2004, 12h00)

La parole prononcée fait foi

La capacité concurrentielle des transports publics est-elle menacée ? La politique des transports doit faire l'objet d'une vision globale !

Exposé présidentiel de

M. Peter Bieri
Conseiller aux Etats
Hünenberg ZG

68^e assemblée ordinaire des membres

LITRA
Service d'information pour les transports publics

7 octobre 2004
Berne

Chacun le sait et l'a entendu déjà à maintes reprises: Dans 66 jours exactement, à savoir le 12 décembre 2004, les transports publics accompliront un pas de géant. **La première étape de Rail 2000** entrera en service. À partir de ce jour, l'horaire offrira 12 pour cent de trains supplémentaires, soit 14 pour cent de train-kilomètres en plus. Neuf trains sur dix circuleront selon un nouvel horaire. Il y a 22 ans, les chemins de fer introduisaient l'horaire cadencé. Ce fut un pas de géant au point de vue du développement des transports publics. Néanmoins, le changement d'horaire du 12 décembre 2004 sera le plus grand et le plus complexe défi auquel les transports publics suisses auront à faire face.

Je voudrais saisir cette occasion pour remercier très sincèrement toutes les personnes qui ont œuvré pour faire aboutir la première étape de Rail 2000 de leur engagement et de leur immense travail. Je le fais au nom des parlementaires fédéraux ici présents, au nom de la LITRA et à titre personnel. Après le scrutin mémorable de l'an 1987, elles ont achevé en l'espace de 17 ans seulement un ouvrage qui force l'admiration. Les ingénieurs, les mineurs, les ouvriers, les planificateurs, les constructeurs de matériel roulant, les spécialistes de l'horaire, les entrepreneurs, les électriciens, les comptables, les directeurs, etc., etc., tous ont écrit une page de l'Histoire. Tous ont rempli à notre entière satisfaction le mandat politique qui leur a été confié. Aujourd'hui, alors que nous abordons la dernière ligne droite, je souhaite à toutes et tous les responsables la petite portion de chance qui est nécessaire pour que tout se passe sans gros problème lors de l'introduction du nouvel horaire et de la nouvelle offre.

Le peuple, les cantons et les autorités politiques ont donné mandat aux chemins de fer suisses de mettre en œuvre les grands projets FTP. Le mémorable scrutin de novembre 1998 a précisé les contours de ce paquet et en a garanti le financement. À tous les échelons, les milieux politiques sont conscients de leur responsabilité en vue du développement subséquent et ciblé du système des transports publics.

Cela constitue une bonne base. Néanmoins, des voix s'élèvent aujourd'hui pour demander

si la poursuite du développement des transports publics et la capacité concurrentielle des chemins de fer ne sont pas menacés par les difficultés financières des pouvoirs publics.

Le nombre des trains de marchandises augmente constamment. L'offre des réseaux express régionaux est très étoffée. Quelles en sont les conséquences ? Sur les tronçons du réseau ferré qui n'ont pas été modernisés en temps opportun, les goulets d'étranglement sont de plus en plus nombreux. C'est ce que démontre une étude de l'Institut de planification du trafic et des systèmes de transport de l'EPF Zurich. Notre réseau ferré est surchargé. Les goulets d'étranglement se trouvent surtout dans les agglomérations.

Le réseau ferré forme un tout. Dans le secteur routier, la question de la garantie des performances ou du maintien de son bon fonctionnement est à l'ordre du jour. Cela doit être aussi un impératif dans le secteur ferroviaire. Un seul goulet d'étranglement affectant le réseau ferré entraîne des répercussions sur tout le système. L'examen, prévu par le Conseil fédéral pour 2007/08, des futurs investissements en faveur du réseau ferré doit permettre de déceler les projets qui, en fonction des fonds investis, engendrent les plus forts bénéfices. Ces projets devraient alors faire l'objet d'une procédure de consultation. Un temps précieux s'écoulera jusqu'au moment où ce mandat aura été exécuté. Les premiers projets d'extension des installations ne devraient pas être entrepris avant l'an 2010. Il serait par conséquent judicieux de procéder plus rapidement à cet examen et de le concevoir sous forme d'une vision globale, ce qui lui conférerait une plus grande crédibilité. Les projets clés aujourd'hui en suspens, bien qu'urgents, pourraient ainsi, eux également, mieux être jugés en tenant compte de toutes les conditions cadres.

L'exécution de projets urgents ayant pour but **la garantie du bon fonctionnement et des performances** du réseau est ainsi retardée. C'est le cas notamment pour la ligne médiane de Zurich reliant la gare souterraine de transit de la Löwenstrasse à Oerlikon, pour la liaison ferroviaire entre Genève et la ville française d'Annemasse (CEVA), pour la liaison entre Mendrisio (TI) et Varese (I), pour l'extension des installations entre Zurich et Winterthur, pour le tunnel du Heitersberg, le contournement de Bâle pour le trafic marchandises (Bypass), la nouvelle traversée de la chaîne du Jura. En résumé et d'une manière générale, pour la 2^e étape de Rail 2000.

Une autre menace plane sur les transports publics. Celle du programme d'assainissement budgétaire 04. La mise en service de la 1^{re} étape de Rail 2000 entraîne des coûts plus élevés pour les chemins de fer. Ces derniers attendent certes des recettes plus élevées générées par le trafic supplémentaire. Les chemins de fer ont de l'expérience en la matière.

La demande s'accroît lorsque l'offre s'améliore. Les améliorations de l'offre sur le tronçon Zurich – Berne (1997) et Zurich – Lucerne (1999) consécutives à l'introduction de la cadence intégrale à la demi-heure le prouvent. Les fréquences ont augmenté de plus de 40 pour cent.

Les recettes supplémentaires ne se glanent pas tout de suite. Elles s'instaurent après un certain temps. Le marché doit tout d'abord prendre conscience de l'offre supplémentaire et pour, ensuite, l'honorer. Le Conseil fédéral ne veut pas attendre. Il souhaite, dans le cadre du programme d'assainissement budgétaire 04, éponger tout de suite les recettes qui apparaîtront au cours des prochaines années en imposant des prix plus élevés pour les sillons. Mais les chemins de fer devraient disposer de moyens supplémentaires pour financer des investissements dont la nécessité est impérieuse pour assurer le bon fonctionnement du réseau et garantir ses performances.

La politique demande des dirigeants des chemins de fer qu'ils se conduisent en entrepreneurs. Ils devraient réaliser des bénéfices et les réinvestir. Si ces bénéfices sont écrémés, les moyens nécessaires aux investissements complémentaires feront défaut.

En un premier temps, qui aura lieu en décembre 2004, l'offre sur les axes centraux sera augmentée de manière marquante. Il ne faut toutefois pas se satisfaire de ce pas. Le marché de la mobilité continuera à augmenter durant les dix prochaines années. Les prestataires de services et les clients sauront utiliser au mieux le réseau Rail 2000 quand les goulets d'étranglement aujourd'hui déjà notoires auront été éliminés. Cela suppose toutefois des investissements complémentaires.

C'est la raison pour laquelle le **projet Rail 2000 est assorti d'une deuxième étape**. Parmi les nombreux projets proposés, il y a lieu de déterminer ceux qui présentent les plus grands avantages. Il faut aussi se demander si, en raison de l'urgence de certains projets et des moyens limités du FTP, cette deuxième étape ne devrait pas être scindée en projets échelonnés dans le temps. Cette manière de faire permettrait de limiter les risques et de réaliser tous les trois ou quatre ans des petits pas tangibles, améliorant les offres présentées sur le marché.

À raison, les représentants des transports publics attirent sans cesse l'attention sur le fait que les prestations supplémentaires résultant du développement du trafic des voyageurs et des marchandises risquent d'être rattrapées par la concurrence. La route, elle aussi, ne se repose pas sur ses lauriers. Dans une économie de marché, on ne saurait reprocher à personne de rechercher les solutions les plus avantageuses dans le secteur des transports.

Nous devons donc être vigilants. Les signes alarmants se multiplient qui montrent que le report du trafic marchandises de la route vers le rail, souhaité par le peuple et largement encouragé par les cercles économiques, risque d'être sapé. Les goulets d'étranglement qui gênent l'attribution de sillons, notamment lorsque le trafic voyageurs souhaite se dérouler en même temps que le trafic marchandises, la très forte concurrence qui règne dans le transport routier de marchandises et fait diminuer les prix, l'augmentation de la limite de poids des camions, pourtant liée à une majoration de la RPLP, ainsi que la situation insatisfaisante au passage des frontières, tous ces éléments mettent les chemins de fer en position difficile par rapport à la concurrence routière. Cela concerne surtout le trafic marchandises, mais le secteur voyageurs est aussi partiellement touché. Les statistiques les plus récentes le prouvent.

S'appuyant sur le programme d'assainissement 03, la Confédération **réduit** tout de même le montant réservé à la **réduction du prix des sillons** attribués au trafic marchandises. Le montant actuel de 66,3 millions de francs sera réduit à 40 millions en 2005 et à 20 millions de francs en 2006. La conséquence est une augmentation du prix du transport ferroviaire. Dans le même temps, les camions peuvent augmenter la limite de charge utile à 40 tonnes (charge maximale) à partir du 1^{er} janvier 2005. Ils sont autorisés à charger plus, ce qui leur confère un avantage au niveau des prix. La redevance poids lourds sera majorée à la même date, mais il ne s'agit que du deuxième pas. Le dernier, c'est-à-dire celui permettra l'application du montant maximal de la RPLP et compensera ainsi la limite de poids de 40 tonnes, n'interviendra qu'en 2007.

Pourquoi, comparativement aux autres secteurs, celui des transports est-il celui où les économies sont les plus fortes dans chaque programme d'assainissement ? Cela provient du fait que le secteur des transports, contrairement au secteur social, ne connaît **pratiquement pas de postes de dépenses dont l'affectation est strictement programmée**. Les exceptions sont l'affectation obligatoire de l'impôt sur les huiles minérales et le fonds FTP. Ces dépenses ne sont toutefois pas intouchables, comme le passé l'a démontré. Il s'agit de développer l'idée qui a été largement acceptée lors de l'élaboration de la contre-proposition à l'initiative Avanti, à savoir celle de la création d'un fonds d'infrastructure, et de présenter un projet qui tienne compte aussi des besoins des transports publics.

Après le rejet par le peuple et les cantons, le 8 février 2004, de la contre-proposition à l'initiative Avanti, les cercles politiques sont à la recherche de nouvelles solutions. L'objectif est **la création de meilleures bases de financement** pour achever la construction du réseau des routes nationales, pour en garantir le bon fonctionnement et son adéquation aux besoins, pour que la Confédération participe au financement du trafic d'agglomération et pour que le financement du réseau des routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques soit amélioré. Nul ne sait aujourd'hui si le Conseil fédéral et le Parlement trouveront rapidement des solutions consensuelles. Après le rejet du 8 février de la contre-proposition à l'initiative Avanti, ni les partisans ni les opposants ne peuvent rester inactifs. Il faut trouver le plus vite possible des solutions aux nombreux problèmes que pose le trafic. Il s'est aussi avéré que ces problèmes ne pourront être résolus que si les besoins de toutes les régions sont pris en considération de manière équitable.

À l'heure actuelle, le Conseil fédéral présente trois options. La première consiste à créer un fonds d'infrastructure permettant d'achever la construction du réseau des routes nationales, de garantir le bon fonctionnement et l'adéquation de ce réseau et de celui du trafic d'agglomération aux besoins, et permettant aussi d'améliorer le financement du réseau des routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques. La deuxième a pour but la création d'un fonds pour le trafic d'agglomération et pour l'amélioration du réseau des routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques, le réseau des routes nationales étant financé comme jusqu'ici. La troisième option vise à créer, à titre provisoire, un fonds permettant d'intervenir dans les cas extrêmes où le financement de projets relatifs aux agglomération et aux régions de montagne et aux régions périphériques

s'avère difficile. La durée d'existence de ce fonds serait limitée à cinq à sept ans. Toutes ces options feraient l'objet d'arrêts fédéraux simples, soumis au référendum populaire. Les bases constitutionnelles seront inscrites dans le nouveau régime financier qui sera soumis au peuple et aux cantons fin novembre seulement. L'option 1 est celle qui rallie, pour le moment, le plus de sympathie. Le Conseil fédéral s'inspire des interventions parlementaires du PCS et du PRD, qui seront discutées après le scrutin sur la nouvelle péréquation financière (NPF). Elles reviendraient sur le tapis si la NPF devait être rejetée, car elles permettraient de créer une base constitutionnelle.

Ne nous faisons pas d'illusions au sujet du cofinancement du trafic d'agglomération par la Confédération ! Le 8 février, le plus fort pourcentage de voix négatives a été enregistré dans les régions de montagne et les régions périphériques. Cela pourrait être un indice selon lequel la population de ces régions a encore toujours du mal à concevoir que l'impôt sur les huiles minérales pourrait contribuer à cofinancer le trafic d'agglomération. Si nous souhaitons obtenir son soutien, il faut que la future solution du financement du trafic lui apporte aussi des avantages. Au cas contraire, la proposition pourrait ne pas rallier la majorité des cantons, dès lors qu'il s'agit d'une modification de la Constitution. Comme l'a déclaré récemment à Genève M. Benedikt Weibel, PDG des CFF, «les plus grands défis auxquels les transports publics devront faire face à l'avenir concernent la maîtrise du trafic d'agglomération».

Le Conseil fédéral mettra son projet de message en consultation cette année encore. Le message définitif aux Chambres fédérales devrait être publié l'année prochaine.

Parlons du **programme d'assainissement budgétaire 04 !** Cette fois, la Conférence des directeurs cantonaux des transports publics (CTP) et la Conférence des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement (DTAP) sont à la barre. D'entente avec d'autres associations intéressées au trafic, LITRA joue un rôle important dans l'Alliance pour le trafic. Lorsqu'il s'est agi de traiter le programme d'assainissement 03, LITRA et le TCS se sont alliés pour prendre la direction des travaux. Cette année aussi, nous pouvons déjà enregistrer des succès. Le Conseil fédéral est revenu sur ses intentions de réduire sa participation de 90 millions de francs au trafic régional à 30 millions de francs en 2006 et à 40 millions en 2007. De plus, ces deux mesures ont été limitées à ces deux années.

Mais les 30 et 40 millions de francs sont encore toujours difficiles à avaler. Néanmoins, les cantons semblent être prêts à accepter ces charges supplémentaires. Cela à la condition que, parallèlement, il soit renoncé totalement à la suppression du remboursement de l'impôt sur les huiles minérales. Il s'agit en l'occurrence d'un montant de 50 millions de francs d'impôts qui sont remboursés aux entreprises de bus et aux sociétés de navigation.

L'agriculture est aussi touchée, le montant en question s'élevant à 72 millions de francs. C'est pourquoi LITRA a, en juin déjà, pris contact avec les associations agricoles. Il en est ressorti une approche et un argumentaire communs. Au cours de l'été, d'autres associations se sont ralliées à ce mouvement. Cette démarche est typique pour LITRA. Notre association

dispose d'un comité composé de membres de toutes les couleurs politiques et de tous les secteurs économiques. La structure de ses membres reflète tous les cercles intéressés aux transports, à la politique et à l'économie. Grâce à sa compétence et à l'estime dont elle jouit, LITRA joue un rôle important en tant que pionnier et catalyseur lorsqu'il s'agit d'entreprendre avec succès des démarches politiques. Elle fournit des informations aux médias et aux pouvoirs politiques, elle les conseille et leur donne des impulsions. Par ailleurs, elle met en exergue les liens entre les divers dossiers, fournit des chiffres et de la documentation.

Je citerai comme exemple le service de presse, par lequel LITRA a été la première institution ayant informé sur les conséquences de la suppression du remboursement de l'impôt sur les huiles minérales. Dans le secteur de la navigation, l'exploitation de certaines courses devrait être suspendue aussi bien l'été que l'hiver, l'horaire serait réduit et le personnel devrait s'attendre à des licenciements. Cela est d'autant plus illogique que les bateaux n'empruntent en principe pas la route; ils se déplacent sur les lacs et les cours d'eau. Et les tracteurs utilisés dans le secteur agricole roulent en général dans les champs. En ce qui concerne les bus, la desserte de vallées entières et de régions périphériques devrait être supprimée. La suppression du remboursement de l'impôt sur les huiles minérales sonnerait le glas des lignes dont le degré de couverture des coûts est faible. Il n'est pas possible de réduire l'offre, par exemple pendant deux ans, puis de réintroduire les prestations antérieures. La demande n'existerait plus. Les entreprises de bus - qui garantissent la mobilité de base dans les régions périphériques et les agglomérations-, les bateaux et les exploitations agricoles sont des éléments importants d'un tourisme attractif. Des pertes de crédit dans le domaine de l'offre affaiblissent la position de la Suisse en tant que place économique. Cela est aussi le cas pour les régions de montagne et les régions périphériques.

LITRA demeure vigilante. Nous sommes certains que le Conseil fédéral ces prochains temps, ou le Parlement au printemps prochain, reviendront sur les diverses propositions qui sont lourdes de conséquences pour les finances cantonales.

Quelques mots sur le **paysage ferroviaire suisse et la réforme des chemins de fer 2!** La restructuration du paysage ferroviaire suisse est actuellement en cours. Des fusions et des modèles de coopération plus étroite sont enregistrés en plusieurs endroits. Je citerai comme exemples le trafic régional Mittelland et le BLS, le chemin de fer du Brünig et la compagnie Lucerne – Stansstad – Engelberg. Il n'est pas exclu que, plus tard, la compagnie Montreux – Oberland bernois les rejoigne. Et peut-être verrons-nous un jour les Chemins de fer rhétiques se rapprocher de la compagnie Matterhorn–Gotthard. Les chemins de fer du canton d'Appenzell entendent des perspectives semblables. La fusion envisagée dans la région de Berne ayant échoué,

ce sont des formes de coopération qui, dès lors, sont recherchées. La compagnie BLS Lötschbergbahn cède aux CFF le trafic grandes lignes et endosse à sa place la responsabilité du RER bernois. Les entreprises de transport mettent à profit les potentiels de rationalisation et de synergies de manière très conséquente. Les indemnités compensatoires versées aux entreprises de transport diminuent. Simultanément, les prestations augmentent. En jargon professionnel, cela se nomme «accroissement de la productivité». Les transports publics veulent être en forme pour affronter le marché de demain.

Car le marché et la concurrence ont une dimension européenne. Le jour où des compagnies étrangères de transport public voudront entrer sur le marché suisse n'est pas éloigné. Les «paquets ferroviaires» 1, 2 et 3 élaborés par l'Union européenne auront une forte influence aussi sur notre paysage ferroviaire et sur la réforme des chemins de fer 2.

La réalisation des **grands projets NLFA et des raccordements au réseau à grande vitesse européen** est en cours. La construction des tunnels de base du Lötschberg, du St Gotthard et du Ceneri progresse. À cette heure, on peut affirmer que le calendrier prévu est respecté. Le déroulement du programme d'assainissement du bruit a été étendu, mais son financement est assuré. Le Conseil fédéral a préparé une première étape en vue du raccordement de notre pays au réseau européen à grande vitesse et a alloué à cet effet un crédit de 665 millions de francs. En revanche, les travaux de réalisation du tunnel du Hirzel, de celui du Zimmerberg, de la deuxième étape du raccordement au réseau européen à grande vitesse et de la deuxième étape de Rail 2000, ainsi que de la gare de transit de Zurich, du RER genevois et du tronçon Mendrisio – Varese ont été reportés à plus tard. Tous ces projets devront faire l'objet d'un réexamen en 2007/2008, sous forme d'une vision globale. Les résultats seront mis en consultation. En raison de la concurrence et de la pénurie de sillons, c'est-à-dire des goulets d'étranglement, il serait judicieux de ne pas attendre aussi longtemps pour dresser cette vision globale. S'il s'avère impossible de financer aujourd'hui les projets les plus importants au moyen du fonds FTP, il faudra nécessairement qu'ils le soient par le biais de la convention sur les prestations 2007 – 2010 des CFF. En majorant cette convention de 800 millions de francs, les CFF pourraient entamer la construction de la gare de transit de Zurich, celle du RER genevois et de la ligne Mendrisio – Varese. Ces trois objets sont des projets clés, aptes à garantir le bon fonctionnement du réseau et d'augmenter ses capacités.

Encore un mot sur le **raccordement au réseau européen à grande vitesse**. Dans notre pays, il est d'usage de faire en sorte que, pour des raisons politiques, si possible toutes les régions puissent bénéficier des investissements de la Confédération. Contraint à réaliser des économies, le Conseil fédéral a débloqué dans un premier temps une tranche de 665 millions sur 1,2 milliard de francs. Grâce à ce montant, les projets les plus utiles du point de vue économique et répondant à la demande pourront être mis en œuvre. Le développement judicieux du réseau devrait en principe être fonction de la demande et devrait résorber les goulets d'étranglement les plus sensibles. Toutefois, la commission des finances du Conseil national a porté le montant du crédit à 990 millions de francs et déterminé en même temps les constructions auxquelles les moyens financiers supplémentaires doivent être affectés. Cette façon de procéder n'a pas plu à tout le monde. La Suisse centrale, notamment, a le sentiment d'avoir été oubliée. Vous pouvez dès lors vous représenter la pression exercée actuellement sur les parlementaires fédéraux de Suisse centrale pour qu'ils fassent en sorte qu'une part du gâteau relatif au raccordement au réseau à grande vitesse soit accordée à cette région !

Il existe aussi en Suisse centrale des lignes qui ont le caractère de lignes à grande vitesse car elles devraient, en raison de la demande, être aménagées comme lignes de raccordement aux NLFA. C'est le cas notamment pour les voies d'accès à la gare de Lucerne, pour la mise à double voie du tronçon longeant le Rotsee et de la ligne Rotkreuz – Cham, ainsi que du tunnel de base du Zimmerberg. Dans une optique générale, il y a lieu de mentionner le fait que l'augmentation du crédit de 665 millions de francs alloué au raccordement au réseau à grande vitesse majore d'autant la limite des avances du fonds FTP, qui atteint aujourd'hui déjà 8,1 milliards de francs. Par ailleurs, les moyens financiers à disposition se raréfieraient encore plus, de sorte que des projets éminemment urgents devraient être à nouveau reportés. L'Office fédéral des transports (OFT) a fait les comptes et est arrivé à cette conclusion. Des moyens financiers FTP pour de nouveaux projets seront disponibles à nouveau à partir de 2011/2012. À ce moment-là, la deuxième étape du programme de raccordement au réseau à grande vitesse et la deuxième étape de Rail 2000 pourront être examinées.

Dans toutes ces discussions sur la politique régionale et la politique financière, n'oublions pas un point essentiel. Chaque investissement supplémentaire, aussi nécessaire soit-il, engendre une augmentation des besoins en **moyens financiers** des entreprises de transport. Celles-ci, de même que leurs propriétaires, à savoir les pouvoirs publics, sont concernés. Où ira-t-on chercher ces fonds supplémentaires ? Il est par conséquent indiqué de conserver une juste vision des choses et de faire la différence entre les projets souhaitables et ceux que le bon fonctionnement du réseau et ses performances nécessitent impérieusement.

Mesdames, Messieurs,

J'arrive au terme de mon exposé. La promotion du bien-être du pays est un objectif déclaré de notre Etat. Des voies de transport attractives et performantes constituent un moyen d'atteindre cet objectif. Prenons soin de ces infrastructures et continuons à œuvrer en faveur de leurs bases fondamentales afin que la population tout entière puisse, à l'avenir également, satisfaire à ses besoins raisonnables en matière de mobilité !

Je vous remercie de votre attention.