

## **Verkehrspolitische Entwicklungspfade in der Schweiz Studie zur Verkehrspolitik der letzten 50 Jahre**

Die kürzlich veröffentlichte Studie beleuchtet die umfassenden Modernisierungsmassnahmen im Verkehrssystem der Schweiz der letzten 50 Jahre. Die Autoren (Hans-Ulrich Berger, Peter Güller, Samuel Mauch, Jörg Oetterli) beschäftigen sich mit den historischen Entwicklungspfaden, den Institutionen und Akteuren sowie dem europäischen Kontext der Schweizerischen Verkehrspolitik. Weitere Kapitel widmen sich dem Infrastrukturausbau, Betrieb, Bewirtschaftung und Finanzierung des Verkehrssystems, dem Wettbewerb und der Liberalisierung, den externen Kosten und Nutzen, der Umwelt- und Energiepolitik, der Raumordnungs- und Regionalpolitik im Verkehr und der Sicherheit. Kurzbeiträge von drei Bundesräten ergänzen die Autorentexte und sechs junge Mitglieder des derzeitigen Nationalrats skizzieren ihre verkehrspolitischen Visionen. (Sprachen: deutsch, französisch)

### Weitere Informationen:

Rüegger Verlag  
UVEK

[www.rueggerverlag.ch](http://www.rueggerverlag.ch)  
[www.uvek.admin.ch](http://www.uvek.admin.ch)

## **Cheminement de la politique suisse des transports Evolution au cours des cinquante dernières années**

Cette étude, récemment publiée, jette un éclairage sur la deuxième moitié du 20<sup>e</sup> siècle, qui a assisté à une profonde modernisation des transports. Les auteurs (Hans-Ulrich Berger, Peter Güller, Samuel Mauch, Jörg Oetterli) se penchent sur le contexte historique et social, sur les développements institutionnels et les acteurs de ces changements. Le rapport de la politique suisse avec celle de l'UE est aussi évoqué. L'ouvrage aborde, en outre, des questions relatives au développement des infrastructures, à l'exploitation des systèmes de transports et à leur financement, à la concurrence et la libéralisation sur le marché, aux coûts et bénéfices externes, à la politique environnementale et énergétique, à la sécurité et au développement territorial. En fin d'ouvrage, on trouve le témoignage de trois conseillers fédéraux ayant été en charge du département fédéral des transports, de même que des entretiens avec quelques jeunes politiciens siégeant au Parlement, qui exposent leur vision du futur système suisse des transports. (langue : allemand & français)

### Pour plus d'informations:

Rüegger Verlag  
DETEC

[www.rueggerverlag.ch](http://www.rueggerverlag.ch)  
[www.uvek.admin.ch](http://www.uvek.admin.ch)

04.06.2009



# Cheminelements de la politique suisse des transports

Les 50 dernières années

## Résumé

Hans-Ulrich Berger  
Peter Güller  
Samuel Mauch  
Jörg Oetterli

### Traduction française :

Ulrich Plüss  
Daniel Brandt

Berne / Zurich, janvier 2009

Editeur Rüegger, Zurich

### Appuis

Les institutions ci-après soutiennent cet ouvrage et en permettent la publication:

- LITRA Service d'information pour les transports publics
- CarPostal Suisse SA
- CFF Chemins de fer fédéraux
- ROUTESUISSE Fédération routière suisse
- TCS Touring Club Suisse
- DETEC Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication

## Avant-propos

La politique suisse des transports de ces cinquante dernières années reflète la complexité et le dynamisme extraordinaires des circonstances qui l'ont suscitée. Les quatre auteurs du présent ouvrage en ont été des témoins privilégiés depuis les années 1970, que ce soit comme collaborateurs de l'administration fédérale (Etat-major de la conception globale, Office fédéral des transports) ou comme propriétaires de bureaux d'étude privés (INFRAS, SYNERGO). Sur un peu plus de 400 pages, l'ouvrage décrit les cheminements de cette politique (voir la table à la fin du résumé ci-après):

Le chapitre 1 esquisse les grandes convergences entre les transports et l'évolution de la société et de l'économie. Le chapitre 2 donne un aperçu des principaux actes politiques touchant les transports, du milieu du 19<sup>e</sup> siècle jusqu'au début de la période moderne, dans les années 1960 et 1970. Le chapitre 3 décrit les développements institutionnels de cette action ainsi que les positions et les réalisations de ses principaux acteurs: autorités, associations, partis. Les chapitres 4 à 12 présentent les rapports entre la politique suisse et celle de l'UE, le développement des infrastructures, l'exploitation des systèmes de transport, leur financement, la concurrence et la libéralisation sur le marché, les coûts et bénéfices externes, la politique de l'environnement et de l'énergie, la sécurité dans les transports, le développement territorial.

Tout en étudiant de nombreuses sources matérielles, les auteurs ont eu des entretiens avec les principaux *acteurs* de la politique suisse des transports, à savoir les Conseillers fédéraux Léon Schlumpf, Adolphe Ogi et Moritz Leuenberger, successivement en charge de ces questions. Par ailleurs, ils ont voulu consulter aussi des personnalités plus jeunes, en quelque sorte des *espoirs* de l'actuel Conseil national, sur leur vision du futur système suisse des transports. On trouvera en fin d'ouvrage un reflet de ces contacts.

Un résumé retrace les cheminements accomplis. Il est reproduit ci-après. Il n'est pas rare que les cheminements observés touchent plusieurs modes de transport. La route, le rail, l'aviation et la navigation sont vus comme des phénomènes complémentaires, même s'ils se font concurrence. On y distinguera des constantes, mais aussi des changements de paradigmes.

La préparation de l'ouvrage a été possible grâce au *parrainage* assumé par le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) et par les principales organisations représentatives des transports privés et publics. Celles-ci ont contribué à étoffer les sources, mais surtout elles ont permis, par leur critique constructive, de combler des lacunes et d'atténuer des prises de position parfois trop partisans. Enfin elles ont substantiellement facilité la publication en participant aux frais d'impression et de traduction.

Ce livre s'adresse à quiconque s'intéresse à la thématique. L'original allemand a paru au début de 2009 aux éditions Rügger à Zurich. Une version intégrale en français a suivi à l'été, chez le même éditeur. Quant au résumé, on peut l'obtenir sous forme électronique aussi en italien et en anglais.

## **Introduction**

„Cheminements de la politique suisse des transports - Les 50 dernières années “ - ce livre éclaire la période après la 2<sup>e</sup> guerre mondiale, où les systèmes de transport ont été profondément modernisés.

A l'origine, deux visions parallèles: l'arrêté de 1960 sur les routes nationales (RN) et, en 1977, la conception globale suisse des transports (CGST). L'une et l'autre, elles ont valeur programmatique. L'arrêté sur les RN a donné le coup d'envoi des gros investissements infrastructurels dans le pays. La CGST quant à elle devait proposer le réaménagement intégral de la politique des transports.

Au vu des cheminements parcourus, on peut se demander dans quelle mesure les objectifs fixés ont été atteints. Mais il faut bien considérer que les deux visions initiales n'ont pas pu anticiper tous les développements qui devaient affecter les transports au cours de ces 50 années. S'y sont ajoutées par la suite des initiatives et des impulsions diverses et importantes: on mentionnera les efforts déployés par la Communauté européenne pour l'ouverture du marché, ou la dynamique qui s'est développée pour la sécurité des transports.

### **Au départ: l'arrêté sur les routes nationales et la conception globale des transports**

Au milieu des années 1950, le Conseil fédéral remarquait, dans ses considérations sur l'aménagement du réseau suisse des routes principales, que la motorisation croissante plaçait les autorités compétentes (c'est-à-dire avant tout les cantons, à l'époque) devant des problèmes foncièrement nouveaux, auxquels le pays n'était pas préparé. Cela s'appliquait en particulier aux grandes lignes de transit et aux routes principales reliant les villes. S'appuyant sur la „Planification du réseau suisse des routes nationales “ et sur la révision de 1958 de la constitution fédérale, les Chambres fédérales adoptaient un projet de réseau en 1960.

Au milieu des années 1970, la CGST commençait à sortir des limbes, alors que la moitié du réseau prévu des routes nationales était déjà en service. D'emblée, les avantages de ce grand œuvre – localités libérées du trafic de transit, plus grande sécurité des transports, desserte facilitée – apparaissaient clairement. Les premiers mouvements de résistance, de leur côté, ne se faisaient pas attendre: des paysages étaient sacrifiés, de vastes zones polluées par le bruit et d'autres nuisances, la consommation d'énergie multipliée. Ainsi la conception globale des transports – en cours d'élaboration lors de la crise du pétrole de 1973 – devait mettre la construction des routes en harmonie avec des données économiques, sociales et écologiques modifiées; simultanément, elle devait développer les transports publics. Dans cet esprit, la CGST proposait une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, ainsi qu'un modèle original régissant la concurrence et le financement des transports. A cela s'ajoutaient la redéfinition des tâches des CFF et des autres entreprises de transports publics, ainsi que l'idée de réorganiser la législation des transports et l'administration fédérale.

Or en 1988, le projet fédéral de „politique coordonnée des transports “ (PCT), issu de la CGST, ne trouvait pas grâce devant le peuple. L'échec était imputé au mode de financement prévu, à l'inscription du projet dans la constitution, qui aurait renforcé le rôle et les compétences de la Confédération, ainsi qu'au plan de transfert du trafic-marchandises. Néanmoins, la plupart des grandes options de la CGST et de la PCT ont inspiré la politique suisse des transports pendant des décennies.

## De défi en défi

Les exigences auxquelles s'est heurtée la politique suisse des transports n'ont fait que croître depuis les années 1970. De multiples facteurs tels que la division du travail, l'extension du tertiaire, la globalisation et la libéralisation de l'économie ainsi que la progression du niveau de vie, l'individualisme, le vieillissement démographique, tout devait contribuer à augmenter les besoins de mobilité, et par conséquent les flux de trafic. La préoccupation concomitante touchant l'environnement et la consommation d'énergie s'est élargie pour devenir celle du changement climatique global. Avec les problèmes toujours plus aigus de capacités routières, il en est résulté une politique déterminée en faveur du transfert aux transports publics. Simultanément, la mobilité douce gagnait des adeptes.

Les pays voisins de la Suisse, eux, se développaient dans le milieu européen. La Communauté économique européenne, puis la Communauté européenne misaient sur un marché des transports libéralisé. La concurrence entre les entreprises de la route, du rail et de la navigation aérienne produirait les gains d'efficacité exigés.

Si les politiques des transports de la Suisse et de l'UE ont évolué parallèlement dans les grandes lignes, elles diffèrent tout de même par des nuances et par les délais de réalisation. Mais les influences réciproques s'accroissent, et il est devenu courant de noter qu'à l'helvétisation de la politique européenne des transports correspond une européanisation de celle de la Suisse.

Ci-après, on découvrira sept éclairages des multiples événements survenus ces 50 dernières années dans les transports.

## Cheminevements

### 1. Construction des autoroutes et modernisation tardive des chemins de fer

Pour les usagers, dont le nombre augmentait de manière exponentielle, le signe le plus évident du changement a été la construction des infrastructures: routes nationales, lignes à grande vitesse, extension des aéroports.

Les grands projets ferroviaires ont été mis en chantier relativement longtemps après le démarrage en fanfare des constructions autoroutières. Mais le volume des investissements annuels pour le rail devait assez rapidement rejoindre celui de la route. La parité était atteinte en 2005.

#### *Constructions routières: des réactions partagées*

Dès les années 1970, la construction des autoroutes suscitait le scepticisme dans certains milieux écologistes, obligeant la Confédération à réexaminer des tronçons controversés. Le souverain devait toutefois rejeter plusieurs initiatives s'opposant à la poursuite des travaux. Le réseau adopté en 1960 par arrêté fédéral était complété en quelques points, notamment le tunnel routier du St-Gothard, décidé en 1965, puis les contournements nord et ouest de Zurich et la Transjurane. D'autres grands projets n'ont pas obtenu l'appui de la majorité; que l'on pense par exemple à l'initiative Avanti en 2004. Au cours des ans cependant, maints tronçons ont vu leur capacité renforcée par l'adjonction de voies supplémentaires.

#### *Liaisons ferroviaires: assez rapides, mais pas trop*

Le plan Rail 2000 fut la réponse du Conseil fédéral et des cantons au développement foudroyant du trafic automobile et au recul de la part des transports publics. A la différence des systèmes japonais et français de trains à grande vitesse, Rail 2000 ne visait pas la liaison la plus rapide possible entre les grandes villes, mais plutôt des correspondances optimales dans les nœuds ferroviaires et partant, un effet de réseau qui couvrirait la Suisse entière. Ce que l'exiguïté du pays autorisait, sa structure fédéraliste l'exigeait. Aujourd'hui réalisée dans les grands centres, la mise en réseau gagne lentement la périphérie.

Dans les agglomérations, les RER mis en place peu à peu depuis les années 1990 complètent les lignes à grande distance. La vision de „ chaînes de transport verticales “ a conduit à optimiser les prestations, en partant des réseaux régionaux jusqu’à ceux du pays entier. L’offre inclut les transports régionaux dans les campagnes, qui consolident le maillage de RAIL+BUS 2000, nouvelle dénomination du plan élargi.

### ***La NLFA, une performance de niveau international***

La structure fédéraliste de la Suisse a encore été un facteur important dans la conception des deux tunnels ferroviaires de base à travers les Alpes, le St-Gothard et le Lötschberg. Un seul ouvrage n’aurait probablement pas obtenu l’aval du souverain. En témoigne la maturation du projet, qui s’est étendue sur des décennies.

De par leur fonction, ces traversées des Alpes ont une portée qui dépasse largement les frontières nationales. Sur les cartes des réseaux transeuropéens, la Suisse est néanmoins restée longtemps une tache blanche. Pourtant, dès les années 1970, elle avait promis la liaison ferroviaire marchandises la plus directe entre l’Allemagne et l’Italie, et l’accord de transit conclu en 1992 avec la CEE se réfère à la NLFA. En réalité, nos voisins ne développent que mollement les lignes sud et nord d’accès à cette traversée des Alpes. Pour eux, les investissements ferroviaires dans les régions périphériques ne sont pas prioritaires. C’est ainsi que la Suisse est amenée depuis longtemps déjà à cofinancer jusqu’à l’aménagement de tronçons et de stations de transbordement de marchandises dans des régions étrangères proches, afin de favoriser le transfert modal.

Quant au raccordement aux réseaux étrangers à grande vitesse, important surtout pour le trafic voyageurs, il s’accomplit le mieux, jusqu’ici, en direction de la France. Les efforts dans ce sens relèvent d’une stratégie adoptée dans tout l’espace européen, qui tend à transférer au rail le trafic aérien à courte distance et à dégager les aéroports, en butte à des soucis d’environnement, au profit des liaisons longs courriers. Ces mêmes aéroports tendent à être intégrés au réseau ferré: les deux modes de transport se complètent.

### ***Retards dans le développement des réseaux transeuropéens***

Un coup d’oeil aux réseaux transeuropéens conçus dès les années 1980 par la CEE montre que ce sont les projets routiers qui ont dominé jusqu’ici, surtout dans la périphérie (péninsule ibérique, Irlande, Grèce). Quant aux projets ferroviaires, ils se sont multipliés avant tout dans les pays fortement peuplés au centre de la Communauté, où les routes à grand débit étaient de plus en plus congestionnées. Plus récemment, l’UE soutient aussi des projets ferroviaires dans les Etats périphériques, y compris les nouveaux venus de l’Est européen. Reste que pour beaucoup de ces projets, les pays membres ne sont pas en mesure de fournir comme espéré leurs propres contributions financières, d’où des réalisations fortement retardées.

## **2. Optimisation de l’exploitation et gestion des infrastructures**

### ***De la construction des routes à leur exploitation***

En Suisse, la résistance toujours plus prononcée aux grands projets routiers a abouti à une idée importante: il faut optimiser l’utilisation des infrastructures. Les plus grandes villes ont été les premières à comprendre, dès les années 1960, que le développement des réseaux routiers se heurtait à des limites de faisabilité (manque de place) et de consensus (protection de l’environnement). On a donc amélioré la gestion du trafic en soutenant les transports publics et en facilitant les déplacements à vélo et à pied. Dans les projets de construction de logements et d’entreprises, le nombre minimum exigé de places de stationnement a cédé le pas à un maximum autorisé. Les restrictions apportées à la construction de routes et de places de stationnement, tandis que l’on développait les réseaux de tramways, de bus et de RER, ont valu à ceux-ci une croissance accélérée de la demande.

A l’échelon national également, les esprits ont évolué. Au milieu des années 1990 déjà, le directeur de l’Office fédéral des routes réclamait „ des voies moins nombreuses mais plus intelligentes “. Aujourd’hui où les localités sont le plus souvent contournées, la gestion du trafic inclut jusqu’à des tronçons autoroutiers. La Confédération n’en préconise pas moins la fluidité du transit. Il en résulte parfois le besoin de limiter le nombre des trajets d’accès et de sortie, au détriment des communes limitrophes, qui se plaignent. Si bonne soit-elle, la gestion du trafic peut poser de nouveaux problèmes.

### *Péages routiers ?*

Depuis quelques années à l'étranger, la gestion du trafic repose en partie sur le péage routier (Road Pricing). Des taxes d'utilisation permettent certes depuis longtemps de financer les autoroutes. Leur rôle d'instrument de gestion du trafic routier est toutefois plus récent et joue surtout dans les cités. Ainsi des villes norvégiennes s'en servent non seulement pour financer la construction des routes, mais encore pour influencer la demande, tout en favorisant le développement des transports publics. Ces derniers objectifs sont déterminants à Londres et à Stockholm. De leur côté, certaines villes italiennes (Rome, Bologne) ont introduit la redevance d'accès au centre historique.

Aujourd'hui, la saisie et l'acquittement de telles redevances ont bien progressé et ne devraient plus causer de problèmes de protection des données. Pour la Suisse, le Conseil fédéral a présenté dès 2005 un rapport sur les possibilités ouvertes. A terme, le gouvernement n'exclut pas le recours à un tel système, en harmonie avec d'autres redevances de trafic. Le Parlement lui a toutefois refusé jusqu'ici la compétence de réaliser même des projets-pilotes.

### *Réforme des chemins de fer – des parallèles dans le marché du transport aérien*

Pour les transports publics, le plan RAIL+BUS 2000 est exemplaire d'une vision d'avenir. Grâce à la mise en réseaux, les transports longue distance étoffent la demande des régionaux, et réciproquement, un peu comme les grandes plateformes (hubs) le font dans le trafic aérien.

Cela dit, la demande accrue cause en maints endroits des problèmes de capacité. Après avoir, avec la révision de la loi sur les chemins de fer et la réforme des années 1990, séparé l'infrastructure de l'exploitation aux plans de l'organisation et des finances, on a donc soumis l'utilisation des réseaux par les firmes intéressées à une logique économique. Ainsi les entreprises actives dans les transports longue distance, dans les transports régionaux ou dans le trafic marchandises doivent payer pour l'utilisation des lignes. L'attribution du sillon règle l'accès au réseau. Cette démarche a son pendant dans la navigation aérienne, la gestion des créneaux horaires, qui régit les droits d'accès aux aéroports.

Dans le trafic ferroviaire européen, la CE a réglé en 2001 la répartition des capacités des infrastructures, les rémunérations pour l'utilisation et les tâches des exploitants de réseaux. Depuis 2004, RailNetEurope commercialise et vend les sillons les plus importants du réseau ferré européen. La Suisse fait partie de cette organisation.

### *Interopérabilité technique et organisationnelle dans le trafic ferroviaire international*

Cela n'empêche pas la CE de pousser à la coordination technique et organisationnelle dans le réseau ferré international. Son objectif: l'interopérabilité des matériels roulants, des systèmes de traction, de conduite et de sécurité ainsi que de l'informatique. Cela implique une conversion profonde non seulement chez les entreprises opérant à l'échelon national et à l'étranger, mais aussi chez les fabricants de matériels ferroviaires. Ceux-ci bénéficiaient en effet jusqu'ici d'un marché „protégé“, tenus qu'ils étaient de respecter tout d'abord les normes nationales.

L'interopérabilité est à rechercher dans le trafic voyageurs comme dans celui des marchandises. Au profit de ce dernier, on a aménagé des tronçons internationaux dits Freeways. Mais l'harmonisation doit toucher aussi les interfaces des transports routier et ferroviaire, c'est-à-dire les terminaux de transbordement. Du fait de sa position géographique, la Suisse assume un rôle pionnier dans la technique et l'exploitation du chemin de fer en Europe.

## **3. Réaménagement des tâches et de leur financement au profit des transports publics**

Dans le dessein de concevoir des transports publics performants, ayant toute leur place à côté des transports privés, la CGST envisageait en particulier de nouvelles formes de financement. Ainsi la Confédération aurait institué deux fonds, l'un pour les transports publics, l'autre pour le trafic individuel. Le premier serait alimenté par une contribution affectée, imputée au produit de l'impôt sur le chiffre d'affaires, ainsi que par les redevances d'utilisation de l'infrastructure dues par les chemins de fer sur le réseau d'importance nationale. L'autre recueillerait trois cinquièmes du produit net des droits sur les carburants pour véhicules à moteur, le produit net de suppléments spéciaux sur ces droits ainsi que la part fédérale des redevances d'utilisation des routes correspondant au réseau des routes nationales.

### ***Financement des transports au moyen de vases communicants***

La révision partielle de la constitution fédérale en vue de „ créer les bases institutionnelles d’une politique coordonnée des transports “ (PCT), que le Conseil fédéral a soumise aux Chambres en 1982, *ne reprenait pas* l’idée de la CGST d’un fonds pour les transports publics. Elle comportait cependant la possibilité d’affecter certaines sommes à des mesures dans l’intérêt de la collectivité entière, tant au profit des transports publics que du trafic privé. Ce que l’on a appelé un „ financement intermodes “ a miné le consensus des associations des transports routiers, des commissions et du Parlement. Le peuple a rejeté le projet en 1988.

L’affectation réservée des fonds destinés à la route avait toutefois déjà connu des dérogations. Ainsi la loi de 1985 concernant les droits de douane sur les carburants autorisait des contributions ponctuelles à des voies de desserte industrielles, à l’assainissement de passages à niveau et à la mise en site propre de voies ferrées.

### ***Difficultés de financement des grands projets de chemins de fer***

Il n’en a pas été de même au début pour le financement des grands projets ferroviaires. La première étape de Rail 2000 s’est déroulée selon le schéma habituel: les CFF ont contracté des emprunts auprès de la Confédération ou de leurs caisses de pension, aux conditions usuelles du marché. Les chemins de fer privés et les ETC ont continué de bénéficier de crédits-cadres.

La situation n’a changé qu’avec le vote de 1992, par lequel le peuple acceptait le mode de financement de la NLFA: outre l’octroi, aux entreprises chargées de la construction, de prêts remboursables avec intérêts, la Confédération assurait un cofinancement, imputé aux droits sur les carburants, pour encourager le trafic combiné et le transport par le rail de camions accompagnés.

Une nouvelle solution devait pourtant s’imposer bientôt du fait des besoins cumulés de RAIL 2000, des dépassements de budget de la NLFA (dus avant tout aux vœux et désirs des députés au Parlement) et du raccordement aux lignes étrangères à grande vitesse: le fonds pour le financement des transports publics (fonds FTP), doté de quelque 30 milliards de francs, constitue un financement spécial, échéant en 2017. Si ce fonds exclut toute concurrence avec les moyens financiers destinés à la construction routière, il est toutefois alimenté par une surtaxe de 10 ct. par litre sur les carburants, une réaffectation de la taxe poids lourds, un endettement limité et une partie des droits sur les carburants. Un argument a sans doute été décisif dans l’acceptation du projet de fonds FTP en 1998, c’est la perspective de dégager les routes principales grâce aux grands projets ferroviaires.

### ***Un fonds global pour les infrastructures – et une aide aux agglomérations***

Les associations du trafic routier ont réagi aux projets de financement axés sur les transports publics en lançant en 2003 l’initiative *Avanti* „ pour des autoroutes sûres et performantes “. La proposition a été largement combattue car elle demandait un assouplissement de l’article sur la protection des Alpes ainsi que la construction d’un second tunnel routier au St-Gothard. Le retrait de l’initiative et le refus, par le peuple, du contre-projet du Parlement ont ouvert la voie à la création d’un véritable fonds pour les infrastructures. En réactivant les „ réserves occultes “ de la caisse fédérale (surplus des montants destinés à la construction de routes), il semble possible d’achever le réseau des routes nationales, d’éliminer des étranglements et de maintenir en état les routes principales en montagne et dans les régions périphériques. Mais le fonds pour les infrastructures doit servir aussi à financer des investissements pour le trafic public et privé en agglomération. Les premiers plans à cet effet, présentés par les grandes villes, montrent que les moyens servent avant tout à financer le développement des transports publics.

Toutes ces démarches ont abouti à la mise en place d’un financement intermodal. Parallèlement, on a réexaminé les compétences aux différents niveaux de l’Etat au titre de la nouvelle péréquation financière (NPF), inaugurée en 2008, et du réaménagement des attributions respectives de la Confédération et des cantons.

## **4. Les transports sous le signe de la sécurité, de la protection de l’environnement et des économies d’énergie**

Avec l’accroissement massif du trafic, la sécurité, la protection de l’environnement et les économies d’énergie ont pris une importance primordiale.



### ***Succès remarquables de la politique de sécurité dans le trafic routier***

Au cours des deux dernières décennies, de sévères exigences de sécurité se sont fait jour à tous les échelons et l'on s'est attaqué au problème de manière systématique.

Certes, les mesures de comportement imposées dans le trafic routier ont souvent été combattues, tant l'automobile incarnait la liberté individuelle. On l'a bien constaté lors des décisions prises au cours des années 1970 et 1980 pour réduire la vitesse et imposer le port de la ceinture. Moins difficiles à mettre en œuvre, les corrections de tracé et de la signalisation sur des tronçons particulièrement exposés aux accidents s'appuyaient sur de nouvelles normes. Dans les villes, les intérêts des acteurs les plus vulnérables ont peu à peu été reconnus: à partir des années 1970, on a mis en place des éléments de modération du trafic ainsi que des voies cyclables et piétonnes, pour concevoir dès les années 1990 de véritables plans de partage de l'espace routier („ Shared Space “).

Au cours de la décennie écoulée, le DETEC a mis au point des programmes complets de sécurité du trafic. Le train de mesures VESIPO (sécurité routière) de 2002 était axé sur la VISION ZERO (aucun accident fatal). On a réduit le taux d'alcool autorisé dans le sang et contrôlé davantage le respect des temps de pause des routiers. Des mesures ont été prises dans les domaines de l'éducation, du droit, de la technique et du sauvetage, et des innovations pertinentes adoptées dans la construction de tunnels. A cela est venu s'ajouter en 2008 le programme d'action VIA SICURA. L'idée est de faire progresser encore la prise de conscience générale des problèmes, le comportement de chacun, la sécurité des véhicules et de l'infrastructure routière.

### ***Vers la coordination internationale de la protection des trains***

Globalement, les accidents de trains causent bien moins de dégâts que ceux de la route. Aux CFF, le nombre de voyageurs et de collaborateurs blessés a reculé drastiquement au cours des décennies. Depuis 1990, les collisions aux passages à niveau sont nettement moins fréquentes aussi. Cependant, le nombre de personnes tierces tuées – catégorie qui englobe en particulier les cas de suicide – a quelque peu augmenté ces derniers temps.

Dans les chemins de fer, l'autorité de sécurité s'engage de plus en plus à intervenir de manière préventive pour imposer ses vues. Elle le fait en conscience des aspects écologiques, notamment au chapitre des transports de marchandises dangereuses.

La sécurité des trains quant à elle a été confrontée aux défis posés par les grandes vitesses, les horaires densifiés et le trafic international. La réponse se nomme „ European Train control System “ (ETCS), fruit des efforts conjugués de l'industrie, de la CE, de l'Union internationale des chemins de fer et des grandes compagnies ferroviaires. Ainsi la télécommunication moderne permet de renoncer aux anciens systèmes de signalisation par tronçons, qui cèdent la place à l'information au poste de conduite de la locomotive. La Suisse a été parmi les premiers pays à introduire cette innovation, cela sur la nouvelle ligne Olten-Berne et sur la NLFA du Lötschberg.

### ***„ Single European Sky “ – un nouveau cadre de sécurité***

Aujourd'hui, les règles du contrôle aérien sont largement fixées à l'échelon international. Jusqu'en 2001, SWISSCONTROL a assumé le contrôle de la navigation aérienne aux frais de la Confédération. Puis les services opérant respectivement aux plans civil et militaire, jusque-là distincts, ont été réunis en une entreprise unique. Par ailleurs, dès 1990, la Suisse fait partie de l'organisation européenne EUROCONTROL pour le contrôle de la navigation aérienne. Dix ans plus tard, la CE formulait avec la Suisse des directives tendant à réaménager l'espace aérien continental pour en faire un „ Ciel unique européen “. Notre pays en a d'ores et déjà inscrit des ordonnances de base dans la législation nationale.

La libéralisation et l'âpre concurrence qui en est résulté dans le transport aérien a abouti à des changements institutionnels dont l'importance n'a pas été comprise d'emblée. En Suisse, l'Office de l'air s'est longtemps contenté de superviser les activités. Il occupait un personnel peu nombreux et ne faisait guère la distinction entre contrôle de la sécurité et promotion de la navigation aérienne. Malgré tout, le niveau de sécurité est resté très élevé durant des décennies, parce que sur un marché soumis à la régulation, l'entreprise responsable, Swissair, était capable de dégager les moyens financiers requis pour la formation de son personnel et pour les autres mesures nécessaires. Cela a changé avec l'effondrement de la compagnie et l'ouverture du marché. Du coup, il a fallu imposer à ses acteurs des

exigences de sécurité. Mais on a tardé à procéder à la réorganisation institutionnelle de l'autorité de surveillance, l'OFAC, et à en renforcer les effectifs. Plusieurs accidents graves ont alors amené le DETEC à charger des experts étrangers d'évaluer l'organisation du contrôle de la sécurité dans l'aviation. Ceux-ci ont mis le doigt sur des problèmes non négligeables, qui ont été résolus dans l'intervalle.

On relèvera que la nécessité d'instituer des régulateurs d'Etat pour renforcer la surveillance du marché se manifeste aussi dans d'autres domaines soumis à la libéralisation – les chemins de fer, le trafic marchandises routier, les télécommunications et le marché de l'électricité.

La protection contre les actes criminels constitue un aspect particulier de la sécurité des transports. Des contrôles extrêmement stricts ont été introduits dans l'aviation après les attentats du 9 septembre 2001 frappant les tours jumelles de New York. Dans les trains, la montée des déprédations et des agressions réclame une meilleure surveillance de convois régionaux, en principe non accompagnés. De façon générale, les coûts de la lutte contre la criminalité augmentent sensiblement.

### ***Des approches différentes de la protection de l'environnement***

Les progrès sont moins évidents au chapitre de la protection de l'environnement et des économies d'énergie. Mais là encore, on peut recourir à des mesures techniques ou touchant les constructions, mais il est difficile de faire passer des prescriptions visant à modifier le comportement individuel ou l'attitude des entreprises. Que l'on pense par exemple aux redevances et impôts, que ce soit sur les pollutions de l'environnement ou sur l'énergie.

Au plan des constructions, il faut surtout chercher à mieux intégrer dans le paysage les nouvelles routes nationales et les lignes de chemins de fer, voire à les mettre en tunnel. L'étude d'opportunité compare les bénéfices et les coûts des grands projets (exemples: la N4 dans le Knonaueramt, la nouvelle ligne ferroviaire Mattstetten-Rothrist). Il faut mentionner également les mesures de protection contre le bruit sur des tronçons actuels ou en construction – plusieurs milliards de francs ont déjà été dépensés à cet effet.

De plus il est apparu que les prescriptions peuvent être utiles dans la lutte contre les émissions à la source, on l'a vu dans le trafic routier avec l'obligation du catalyseur, dans le trafic ferroviaire avec l'exigence internationale de modernisation du matériel roulant (dont la mise en œuvre n'en est encore qu'à ses débuts dans le trafic marchandises).

L'action la plus complète – quoique pas facile à réaliser – est due aux plans élaborés dans les années 1990 par les cantons pour la protection de l'air. A l'origine de ces plans, les dégâts aux arbres connus sous le nom de „mort des forêts“. Rétroactivement, certaines personnalités affirment que les interventions allaient trop loin et que „la mort des forêts est un mensonge“. Or des recherches scientifiques de longue durée montrent que les mesures prises rapidement à l'époque ont bien neutralisé l'acidification des sols, cause importante de dégâts.

### ***Le bruit des avions – un problème de répartition***

La lutte contre le bruit aux alentours des aéroports est source de difficultés graves, non résolues à ce jour, notamment à Zurich. Le survol du territoire allemand par les appareils en approche ayant été à peu près interdit après que les milieux politiques suisses ont rejeté l'accord international qui leur était proposé, le bruit affecte aujourd'hui jusqu'à des régions zurichoises densément peuplées. On a certes conduit soigneusement le processus Plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique PSIA. Mais le consensus entre les parties suisse et sud-allemande bute sur les ressentiments accumulés durant les années 1980 et 1990 à l'encontre de la direction de l'aéroport et de certains organes du gouvernement cantonal. Une issue au conflit a semblé se dessiner dans „l'approche coudée par le nord“, mais celle-ci se trouve remise en question par les plus récentes études sur la sécurité des vols en approche. La Confédération entend maintenant inscrire sur la fiche d'objet PSIA relative à l'aéroport zurichois trois modes d'approche et de décollage, impliquant aussi bien des solutions avec l'approbation allemande que sans elle.

### ***Des solutions économiques ou de bon vouloir ?***

La mise en œuvre d'instruments économiques est pavée de difficultés, tout particulièrement dans les transports. Au cours des années 1980 et 1990, divers modèles de réduction des coûts externes ont été

mis en discussion: écobonus, taxe CO<sub>2</sub>, réforme fiscale écologique et bourse du transit alpin. Les milieux économiques concernés devaient toutefois rejeter le seul projet du Conseil fédéral concrétisé à ce jour, celui d'une taxe CO<sub>2</sub>. Ils ont fait valoir que des mesures volontaires seraient acceptées, une taxe CO<sub>2</sub> entrant en ligne de compte à titre subsidiaire uniquement en dernier recours.

On a reconnu dans l'intervalle que la solution du bon vouloir n'en est pas une dans le domaine des transports. En lieu et place de la taxe CO<sub>2</sub>, on a donc introduit le centime climatique, prélevé sur les carburants. Le produit de ce prélèvement sert à financer des mesures de protection du climat en Suisse et à l'étranger (par le biais de l'achat de „droits de polluer“. On verra à la longue quelle solution – récompense, „punition“, incitation ou commerce de certificats – (ou quelle stratégie combinée) offre le plus de chances de succès.

## **5. La vérité des prix<sup>1</sup> dans la concurrence entre modes de transport**

### *Une dispute persistante*

Ces dernières décennies ont vu resurgir encore et toujours la discussion sur les coûts externes des transports. En Suisse, le débat a été rendu public au commencement des années 1970 par des spécialistes de l'économie et de l'environnement. C'est devenu une dispute en particulier parce que la route et le rail diffèrent par leurs profils de pollution et de consommation d'énergie. C'est pourquoi la Commission CGST considérait que la vérité des prix, c'est-à-dire l'imputation des coûts à ceux qui les causent, serait un facteur de saine concurrence entre modes de transport. Elle préconisait „la lutte à armes égales“. Cela impliquait d'une part l'internalisation des coûts externes d'accidents et de dommages à l'environnement engendrés par la route, car les mesures techniques ne suffiraient pas à résoudre toutes les difficultés; d'autre part, l'usager des chemins de fer devrait assumer tous les coûts d'infrastructure qui subsistent après l'indemnisation des prestations en faveur de l'économie générale.

La controverse scientifique et politique a porté pendant des années sur le montant des coûts externes de chaque moyen de transport. Lorsqu'un ordre de grandeur était accepté, les associations des transports routiers, les plus touchées dans leurs intérêts, opposaient aux coûts externes le bénéfice global produit par les transports et ne se lassaient pas de souligner que les transports publics ne couvraient même pas leurs coûts d'infrastructure.

Au plan politique, la controverse perdure avec la question du choix des instruments propres à réduire les coûts externes. Des taxes d'internalisation devraient amener ceux qui les causent à les assumer. Les taxes d'orientation se heurtent à une résistance particulièrement vive. Elles visent un objectif matériel considéré comme nécessaire, par exemple la réduction, jusqu'à un niveau donné, de la concentration en CO<sub>2</sub> dans l'atmosphère, ou la baisse du nombre maximal de camions traversant les Alpes suisses dans l'année.

### *La RPLP, unique à ce jour, mais exemplaire*

Une internalisation substantielle des coûts externes n'a lieu que dans un seul cas, et cela en rapport avec la politique suisse de transfert; c'est la redevance poids lourds liée aux prestations (RPLP). La CE l'a acceptée en contre-partie de l'accroissement de la limite des 28 t, longtemps revendiquée par la Suisse comme non-négociable, et de la construction de la NLFA. Elle correspond aux gains de productivité dus au relèvement de la limite de poids de 28 à 40 t. Elle finance ainsi une partie des investissements pour le trafic-marchandises sur rails, et partant, favorise le transfert modal.

Si celui-ci occupe une place si élevée dans les objectifs de la Suisse – et d'ailleurs de tous les pays de l'arc alpin – c'est qu'il importe de protéger cet espace et ses habitants. Plusieurs raisons expliquent que la RPLP ait été acceptée par le peuple: les poids lourds sont souvent ressentis comme étant polluants, bruyants et encombrants. C'est vrai surtout dans les agglomérations. Et l'accroissement de leur nombre sur l'axe international majeur du St-Gothard – dont l'élargissement a été interdit par voie constitutionnelle – est depuis longtemps un sujet de préoccupation.

---

<sup>1</sup> Dans les actes de la CGST et de la CE, il est question de „vérité des coûts“. Le présent ouvrage s'en tient à „vérité des prix“, terme plus approprié.

### ***Les autres pays ne suivent que lentement***

Il est difficile d'associer d'autres pays à la politique de transfert. Parmi les voisins de la Suisse, l'Autriche est encore le plus coopératif, pour des raisons évidentes. Certaines mesures sectorielles de soutien sont attendues de la part de l'Allemagne. De son côté, la CE s'engage sur la voie de l'internalisation des coûts externes avec sa politique des redevances axée sur le trafic routier. Après avoir obtenu, dans le domaine du trafic lourd, l'harmonisation des charges fiscales (impôts sur les automobiles, impôt sur les huiles minérales, taxes autoroutières), puis l'imputation des coûts d'infrastructure proprement dits (construction, exploitation, bruit, pollution des sols), elle préconise maintenant le passage à des prix „équitables et efficaces “ dans les transports en général. Aux termes de la directive relative à la taxation des poids lourds révisée en 2006, puis en 2008, le système des redevances devrait refléter la totalité des coûts des transports, y compris par conséquent les coûts externes d'environnement et d'accidents.

Dans le trafic aérien, la Suisse connaît des taxes d'atterrissage liées aux émissions et, pour les vols intérieurs, une imposition du kérosène. Celle-ci n'a pas été acceptée à ce jour en trafic international.

## **6. Européanisation du marché et de la législation des transports**

Des instruments étatiques nouveaux sont nécessaires pour parvenir à la vérité des prix souhaitée dans les transports, et fonder ainsi la concurrence entre modes sur des bases comparables. En prélevant une redevance poids lourds, la Suisse entend corriger une distorsion du marché, accomplissant ainsi un acte pionnier dans l'optique internationale.

L'objectif suprême de la CE dans son approche de la concurrence est autre: il s'agit de libéraliser les marchés des transports et avec eux, la concurrence à *l'intérieur* de chaque mode. La dérégulation se suffit d'un moins grand nombre d'interventions étatiques en vue d'obtenir plus d'efficacité dans chaque entreprise.

### ***L'ouverture du marché progresse plus vite sur la route que sur le rail***

Néanmoins, la voie qui devait mener à la liberté du marché des transports dans la CE au cours des années 1980 était semée d'embûches – les structures nationales protectionnistes des Etats membres se sont révélées très résistantes. Pour la route, il fallut conquérir les droits de cabotage; pour le rail, le libre accès des entreprises aux réseaux. Après un recours en carence introduit par le Parlement devant la Cour européenne de justice, les choses se sont débloquées assez rapidement, surtout pour le trafic marchandises routier, plus posément pour le rail. Le fait déterminant pour la Suisse est que l'accord sur les transports terrestres (1999) entre elle et la CE a réglé des aspects importants de l'ouverture du marché pour les deux parties. La voie des accords bilatéraux s'en est trouvée consolidée.

Avant de libéraliser l'accès au réseau ferré, il a fallu en modifier fondamentalement certains aspects de l'organisation, en séparant l'infrastructure de l'exploitation, au moins sur le plan comptable pour commencer, puis réellement: le constructeur et l'exploitant de la voie de transport doivent être distincts de l'entreprise qui s'en sert. Cela paraît indispensable si l'on veut assurer une concurrence équitable, non discriminatoire, entre compagnies utilisatrices de l'infrastructure. A ce jour, bien des Etats membres ne sont parvenus qu'à une séparation purement comptable des deux tâches. Après quelques expériences difficiles dans cette libéralisation, la CE en est revenue à accorder aux Etats membres une marge de liberté pour décider jusqu'où ils veulent aller en la matière.

En Suisse, la révision de la loi sur les chemins de fer et la réforme 1 des chemins de fer au cours des années 1990 ont marqué l'adhésion du pays au réaménagement des transports, entrepris sur le plan international. Mais ici encore, des avancées importantes vers la libéralisation n'ont eu lieu ni dans le trafic régional ni dans les déplacements à longue distance. Dans l'intervalle, l'accès au réseau a certes été ouvert ; mais la Suisse exige une concession pour qui veut offrir un horaire cadencé dans le trafic-voyageurs, ce qui empêche la concurrence sur une même ligne. Il convient de mettre en balance les gains d'efficacité dus à l'ouverture du marché et d'éventuelles synergies perdues du fait des offres intégrées (RAIL 2000) et des lignes à trafic mixte (voyageurs *et* marchandises) qui dominent dans le pays. Tant les compagnies que les autorités hésitent à progresser encore dans la libéralisation.

### *Aides financières possibles*

Autre élément important de l'ouverture du marché des transports au sens où l'entend la CE, la détermination des Etats membres à renoncer (en partie) à subventionner les transports publics ; ,, en partie " parce qu'il est toujours possible de soutenir par exemple des entreprises assurant un service public. La CE a adopté l'essentiel des réglementations dans ce sens. En Suisse, la révision 1996 de la loi sur les chemins de fer a remplacé les déficits, jusqu'alors compensés ex post, par des mandats prévoyant des prestations à fournir en faveur de l'économie générale. Ces mandats mettent beaucoup de poids politique sur le service public dans les régions peu peuplées.

Dans le trafic-marchandises routier, il a fallu réglementer dans le cadre des prescriptions internationales en particulier les limites de poids, la formation des chauffeurs et leurs temps de pause. Après avoir refusé avec véhémence les poids à l'essieu autorisés dans l'UE, le pays a pu les accepter dans le traité sur le trafic terrestre qui comportait aussi la RPLP.

### *„ Libertés de l'air “ et conséquences pour la Suisse de la non-adhésion à l'Espace économique européen*

Dans le transport aérien, le marché international est régi avant tout par ce que l'on appelle les libertés de l'air. Etant donné l'habitude bien ancrée des accords bilatéraux, ces libertés n'ont pas été conquises aisément. Seul l'accord unique européen de 1987 devait apporter une véritable ouverture du marché. On a d'abord réglé le droit de transporter des passagers de l'Etat d'origine des avions vers un Etat partenaire et vice versa, et assoupli les normes de répartition des capacités entre compagnies d'aviation. Puis on a autorisé le transport à partir d'un Etat partenaire vers des Etats tiers lorsque le vol commence dans l'Etat d'origine ; depuis 1993, même cette réserve n'affecte plus le „ trafic extraterritorial “. Et depuis 1997, les compagnies sont autorisées à offrir des déplacements à l'intérieur d'un Etat partenaire, c'est-à-dire à faire du cabotage.

Pour la Suisse, le refus d'adhérer à l'EEE en 1992 a été un coup dur. Il lui a fallu 10 ans pour convenir avec la CE des libertés essentielles de la navigation aérienne, lors des „ bilatérales 1 “, c'est-à-dire dans l'accord sur le trafic aérien.

## **7. De l'aménagement du territoire au développement territorial**

### *A l'origine de l'aménagement du territoire, le mitage du pays*

Tout au long des 50 dernières années, les effets des transports sur le développement du territoire ont aggravé les préoccupations environnementales. C'est en 1969 que le peuple suisse a accepté l'art. 22<sup>quater</sup> de la constitution, relatif à l'aménagement du territoire. Motif: la forte croissance démographique au cours de la décennie précédente. Il en était résulté une demande en rapide progression de terrains à bâtir, d'où le risque de mitage du pays; dans le même temps, les autoroutes donnaient accès à des régions périphériques. La loi de 1971 sur la protection des eaux comportant l'obligation d'établir des plans des canalisations, et l'arrêté fédéral de 1972 concernant des „ mesures urgentes d'aménagement du territoire “ fixaient des jalons pour une délimitation des zones à bâtir, c'est-à-dire pour une limitation de la surface constructible.

### *Plan directeur national d'une décentralisation concentrée*

Le plan-directeur CK-73 du Délégué du Conseil fédéral à l'aménagement du territoire devait alors présenter un dispositif d'urbanisation de la Suisse répliquant à la tendance dominante (des agglomérations toujours plus grandes) par l'idée d'un équilibre hiérarchique entre les centres. Quant à l'aspect *mobilité* de cette vision prospective, l'étude en fut confiée à la Conception globale suisse des transports.

Le plan-directeur de l'aménagement du territoire répondait en fait aux préoccupations des régions et des villes, désireuses de se positionner à l'échelon national, voire international. Dans leur lutte pour être appréciées, la situation des transports était notoirement un facteur décisif. La construction du réseau des routes nationales ayant beaucoup amélioré l'accessibilité de la plupart des régions, les regards se tournaient maintenant vers les investissements dans le chemin de fer. RAIL 2000 fut un projet à la hauteur du défi. Quant à la construction des trois aéroports nationaux, comme celle des aéroports régionaux de Berne, de Sion et de Lugano, elle reflétait depuis longtemps ces mêmes préoccupations.

### ***Agglomérations: développement territorial s'appuyant sur l'offre de transports publics***

L'aménagement du territoire, qui avait un caractère avant tout défensif, s'est mué en *développement territorial* à l'instigation de la politique régionale. Les services fédéraux et cantonaux qui s'en occupaient ont été rebaptisés en conséquence. Dans la pratique, cela veut dire qu'aux alentours des plus grandes stations de chemin de fer, le terrain constructible est viabilisé et promis à la construction. La région de Berne, par exemple, illustre cette tendance en développant systématiquement les zones proches des stations du RER. Zurich fait de même de part et d'autre du nouveau GlattalBahn, région phare d'une agglomération dynamique. Genève de son côté a installé à proximité immédiate de l'aéroport des centres d'expositions et de conférences. Le site de Kloten, lui, est devenu le pôle d'un important centre d'achats. Ces développements résultent en général des efforts conjoints d'investisseurs privés, des collectivités et des entreprises de transports publics.

Depuis les années 1990, même la politique régionale de la Suisse est davantage axée sur les centres urbains. On a reconnu que les villes étaient les moteurs de l'économie et que leur aspect inattentif posait problème pour le pays. Dès 1996, les „Grandes lignes du développement territorial Suisse“ postulaient une stratégie de renouvellement des villes et la limitation territoriale des agglomérations. Ces efforts ont abouti à l'échelon fédéral à une politique globale de l'agglomération, qui a conduit la politique régionale à se donner un volet *villes* et un volet *campagnes*. Cela aurait été impensable au cours des décennies précédentes.

Depuis 2008, les moyens financiers destinés au développement du trafic en agglomération proviennent du fonds d'infrastructure, alimenté par la route. Bien des agglomérations mettent l'accent sur l'amélioration des transports publics. Etant donné l'émergence souvent évoquée aujourd'hui d'une „métropole Suisse“, cette tendance va sans doute se maintenir.

## **Conclusion**

L'histoire de la politique suisse des transports au cours des 50 dernières années passe par des cheminement importants et croisés. Ainsi le développement des infrastructures a *complètement restructuré les transports routier et ferroviaire*. Cette modernisation ne s'est pas arrêtée aux frontières – *l'intégration aux réseaux européens de transport* se poursuit.

Pour ce développement des infrastructures, on a trouvé un *mode de financement* qui fournit les moyens réservés à la construction routière, tout en alimentant encore un fonds pour les transports publics (fonds FTP). Au surplus les deux caisses ne sont pas strictement distinctes. Selon le type de tâche à accomplir – ainsi surtout pour la NLFA – il existe une certaine perméabilité.

Si important qu'il ait été, le développement des infrastructures n'a pas suffi à éviter des *surcharges ponctuelles* sur la route et dans les trains. Le transport aérien en connaît aussi, que ce soit sur certaines voies aériennes ou dans des aéroports. Ainsi la question de *l'optimisation des modes de transport* est devenue essentielle. A l'échelon international, l'interopérabilité des solutions s'impose, que celles-ci soient de nature technique ou organisationnelle.

Mais l'exploitation des systèmes de transport, tant à l'intérieur qu'au plan international, est aussi guidée par la politique de la concurrence. Or la Suisse vise à instaurer la concurrence *entre* modes de transport, tandis que l'UE la voudrait *au sein* des modes, c'est-à-dire entre entreprises de transport. En termes techniques, on parle de concurrence *intermodes* ou *intramodes*, respectivement. La Suisse recherche la première en mettant le rail et la route „à armes égales“ par le biais des investissements dans l'infrastructure et de l'imputation des coûts externes des transports. Quant à la concurrence intramodale, l'Europe veut y parvenir en libéralisant les marchés des transports. Les éléments clés en sont le libre accès au réseau pour les chemins de fer et la liberté de prestation de services dans le transport aérien. La libéralisation se heurte toutefois à des limites dans le trafic ferroviaire et plus précisément dans le transport de voyageurs. Ainsi l'offre d'un horaire cadencé qui fait partie du plan RAIL 2000 est soumise aux exigences de la concession: les intéressés ne doivent pas se faire concurrence sur une même ligne.

Depuis un demi-siècle, la construction et l'exploitation des infrastructures, ainsi que la concurrence, doivent répondre à certaines *exigences*, soit aux impératifs de *sécurité des transports* et de *protection*

*de l'environnement.* Les constructions doivent être mieux intégrées au site, mais elles en deviennent généralement plus onéreuses. De plus, il importe que les moyens de transport peu polluants et sûrs aient les meilleures chances sur le marché. Les mesures de réglementation réduisent les émissions les plus gênantes, mais la règle à appliquer est là encore celle du principe de causalité, c'est-à-dire de l'internalisation des coûts externes des transports. En adoptant la redevance poids lourds liées aux prestations (RPLP), la Suisse a franchi un pas important dans ce sens.

Des concessions sont aussi exigées des transports avec référence aux objectifs de l'aménagement du territoire. Les effets de la motorisation ont été ambigus. D'une part, elle a facilité l'accès aux régions périphériques – y compris dans les montagnes – et d'autre part, elle a contribué à l'éparpillement des constructions dans les agglomérations et dans les corridors autoroutiers. Ces zones sont difficiles à desservir par les transports publics. Il n'en reste pas moins que le plan RAIL+Bus 2000 ainsi que les systèmes RER favorisent la densification des zones construites et la réurbanisation.

Pour les auteurs, la politique d'intégration des transports conduite au cours de ces 50 années a suscité une évolution prometteuse dans le sens du développement durable. Les premiers signes de succès apparaissent d'ores et déjà dans la répartition modale stabilisée entre transports privés et transports publics, au terme de deux décennies de promotion active des seconds.

## **Table des matières**

### **1. Les transports dans l'économie et dans la société**

- 1.1 Transports, croissance économique, politique de concurrence
- 1.2 Transports, individualisme et politique de société
- 1.3 Transports, évolution des valeurs, formes de vie
- 1.4 Impulsions technologiques dans les transports
- 1.5 Transports, charge de l'environnement, ressources, risques encourus
- 1.6 Aménagement des transports confié à l'Etat ou à l'économie privée
- 1.7 La CE, nouvel échelon de compétences

### **2. La préhistoire: des pionniers jusqu'à l'après-guerre**

- 2.1 Introduction
- 2.2 Des pionniers aux deux guerres mondiales
- 2.3 Les guerres mondiales et le passage à la période de l'après-guerre
- 2.4 Vers la modernisation
- 2.5 Bilan

### **3. Institutions et acteurs de la politique des transports**

- 3.1 Introduction
- 3.2 Acteurs de la politique des transports
- 3.3 Réorganisations institutionnelles à l'échelon fédéral
- 3.4 Les acteurs à la lumière des verdicts du peuple sur leur action
- 3.5 Conclusion

### **4. Naissance d'une politique européenne des transports**

- 4.1 Introduction
- 4.2 Lent démarrage de la politique européenne des transports
- 4.3 Encouragement de la concurrence à l'échelle européenne
- 4.4 Mise en réseau des infrastructures
- 4.5 Exploitation des réseaux, organisation
- 4.6 Coordination technique
- 4.7 Vers la protection de l'environnement et la mobilité durable
- 4.7 Conclusion

## **5. Modernisation des infrastructures**

- 5.1 Introduction
- 5.2 Routes nationales: réalisation d'abord rapide du réseau
- 5.3 Le chemin de fer, deuxième pilier des transports
- 5.4 La cohésion, maître-mot dans le pays
- 5.5 Des RER pour la desserte (améliorée) des agglomérations
- 5.6 Trois grands aéroports à l'histoire bien différente
- 5.7 Diversification de la navigation sur le Rhin
- 5.8 Exigences croissantes concernant la qualité de l'infrastructure
- 5.9 La mobilité douce, une préoccupation montante
- 5.10 Conclusion

## **6. Exploitation et gestion du système de transport**

- 6.1 Introduction
- 6.2 De la construction des routes à leur exploitation
- 6.3 RAIL+BUS2000: intégration des chaînes de transport dans tout le pays
- 6.4 La longue marche vers le transfert du trafic marchandises transalpin
- 6.5 Optimiser encore les transports ferroviaires
- 6.6 Complexité croissante de la navigation aérienne
- 6.7 Rationalisation de la navigation sur le Rhin
- 6.8 Conclusion

## **7. Financement du système de transport**

- 7.1 Introduction
- 7.2 Premières tentatives d'harmonisation
- 7.3 Financement différent selon le mode de transport
- 7.4 L'affectation obligatoire et son assouplissement dans le trafic terrestre
- 7.5 Des taxes et des contributions plus efficaces, moins de subventions croisées
- 7.6 Amaigrissement persistant des budgets publics: conséquences
- 7.7 Attribution des moyens financiers avec la nouvelle répartition des tâches (NPF)
- 7.8 Conclusion

## **8. Concurrence et libéralisation**

- 8.1 Introduction
- 8.2 Tendances générales
- 8.3 La Suisse veut une lutte à armes égales
- 8.4 L'UE veut l'ouverture du marché
- 8.5 Conclusion

## **9. Coûts et bénéfices externes, vérité des prix**

- 9.1 Introduction
- 9.2 CGST: "Les coûts et bénéfices externes faussent la concurrence"
- 9.3 Bases scientifiques, controverses politiques, lobbying
- 9.4 Adoption politique en Suisse et interdépendance avec l'UE
- 9.5 Conclusion

## **10. Politique de l'environnement et de l'énergie dans les transports**

- 10.1 Introduction
- 10.2 Essor de l'automobilisme, le progrès sans arrières-pensées
- 10.3 Limites de la croissance: l'environnement et l'énergie
- 10.4 Politique: de la croissance au développement durable
- 10.5 Le réchauffement climatique, nouveau défi
- 10.6 Conclusion

## **11. Sécurité**

- 11.1 Introduction
- 11.2 Notions fondamentales, vue d'ensemble
- 11.3 Importance accrue de la sécurité sur le rail
- 11.4 Le difficile problème de la sécurité routière
- 11.5 La sécurité dans la navigation intérieure
- 11.6 Sécurité aérienne: des règles internationales
- 11.7 La protection contre les interventions criminelles



11.8 Le problème de la couverture des frais de sécurité

11.9 Conclusion

## **12. Transports, aménagement du territoire et politique régionale**

12.1 Introduction

12.2 Transports et territoire: des interactions diverses

12.3 De l'aménagement du territoire à la politique régionale

12.4 Les aéroports dans la concurrence internationale entre sites d'implantation

12.5 Conclusion

### **Résumé**

- Au départ: l'arrêté sur les routes nationales et la conception globale des transports
- De défi en défi
- Sept cheminements

### **Expérience : Prises de position des chefs DFTCE / DETEC**

### **Visions de jeunes politiciens et politiciennes**