

Comité suisse
contre une prétendue politique coordonnée des transports
Case postale 2299, 3001 Berne

(10.3.88)

ARGUMENTAIRE

pour la votation fédérale
du 12 juin 1988

concernant l'arrêté fédéral relatif à la modification de la
constitution fédérale visant à créer les bases d'une

POLITIQUE COORDONNÉE DES TRANSPORTS PCT

I. Arguments contre la PCT

1. La Confédération n'a pas besoin de nouvelles compétences: elle les a déjà
2. La PCT pénalise le trafic motorisé privé
3. Le véritable objectif de la PCT est de permettre de nouveaux prélèvements dans le porte-monnaie des automobilistes.
4. La PCT crée de nouveaux conflits au lieu d'en résoudre

II. Raisons pour rejeter la PCT

1. La Confédération n'a pas besoin de nouvelles compétences: elle les a déjà

- 1.1. Les principaux objectifs de la PCT sont soit déjà réalisés, soit en voie de l'être
- 1.2. Le projet PCT rend encore plus floues les délimitations des compétences de la Confédération, des cantons et des communes.
- 1.3. Les articles PCT sur les transports sont imprécis, confus et vagues.

2. La PCT pénalise le trafic motorisé privé

- 2.1. Elle renonce au principe éprouvé du libre choix du moyen de transport
- 2.2. Dans le domaine du transport de marchandises, la liberté du commerce et de l'industrie peut faire l'objet de restrictions arbitraires.
- 2.3. Une limitation de la distance pour les marchandises transportées par la route est une mesure disproportionnée.

3. Le véritable objectif de la PCT de permettre de nouveaux prélèvements dans le porte-monnaie des automobilistes

- 3.1. C'est uniquement du trafic motorisé que l'on exige l'autonomie financière des moyens de transport.
- 3.2. On se propose de plumer encore davantage les automobilistes
- 3.3. Base de financement transparente, l'affectation obligatoire des recettes en provenance de la route est remise en cause

4. La PCT crée de nouveaux conflits au lieu d'en résoudre

- 4.1. Le subventionnement unilatéral des transports publics sur rail et sur route est de peu d'utilité pour l'environnement
- 4.2. La volonté des citoyens de changer de moyen de transport est surestimée
- 4.3. Les impasses financières sont d'ores et déjà programmées

III. Commentaire

1. La Confédération n'a pas besoin de nouvelles compétences: elle les a déjà

1.1. Les principaux objectifs de la PCT sont soit déjà réalisés, soit en voie de l'être

On reproche à la politique des transports actuelle d'avoir été pratiquée de façon purement sectorielle, soit sans vue d'ensemble des transports publics et privés. Pourtant la Suisse dispose aujourd'hui d'un réseau routier moderne et performant et son réseau ferroviaire est le plus utilisé d'Europe. La politique des transports actuelle ne peut donc pas avoir été aussi mauvaise qu'on le prétend.

Pour pratiquer une politique des transports adaptée aux besoins futurs, point n'est besoin de nouveaux articles constitutionnels PCT. Preuve en soient les décisions que le Parlement a prises pour encourager les transports publics (mandat de prestations CFF 1987, rail 2000, réductions tarifaires, nouvelle réglementation de l'indemnisation des prestations en faveur de l'économie générale pour les chemins de fer privés, crédit-cadre pour les chemins de fer privés etc.). La vignette autoroutière et la taxe sur les poids lourds ont, elles aussi, pu être introduites sans ces nouveaux articles constitutionnels. A la lumière de ces décisions des Chambres fédérales, le projet constitutionnel PCT est d'ores et déjà dépassé.

1.2. Le projet PCT rend encore plus floues les délimitations des compétences de la Confédération, des cantons et des communes

Les compétences de la Confédération dans le domaine des routes et des transports sont précisées par les articles constitutionnels suivants:

- 26 (chemins de fer)
- 26bis (installations de transport par conduite)
- 36bis (routes nationales)
- 36ter (répartition des droits d'entrée sur le carburant)
- 37 (haute surveillance de la Confédération sur les routes et les ponts dont le maintien l'intéresse)
- 37bis (automobiles et cycles)
- etc.

Ces dispositions fixent les compétences de la Confédération du point de vue matériel et fiscal. Elles contiennent des principes clairs et non équivoques sur lesquels s'appuie la législation d'application.

Par "coordination des transports", la Commission fédérale pour la conception globale des transports (CGT) entendait que la planification et le développement des réseaux des différents moyens de transport devaient être coordonnés. Cela fait partie déjà aujourd'hui des tâches générales du Parlement et ne rend nullement nécessaire une nouvelle base constitutionnelle.

Dans le domaine des routes, la législation actuellement en vigueur délimite avec précision les compétences de la Confédération et des cantons pour le réseau routier et son financement. La Confédération assume la charge des routes nationales et des routes principales qu'elle subventionne. Les autres routes sont du ressort des cantons et des communes. Cette répartition des responsabilités a fait ses preuves.

La Commission CGT et le Conseil fédéral voulaient introduire également pour les transports en commun une répartition analogue des compétences entre la Confédération et les cantons. La Confédération aurait alors été responsable de l'ensemble du réseau de transport public d'importance nationale et les cantons des réseaux de transport public régionaux et locaux (hiérarchie des transports). Cette nouvelle réglementation a cependant été rejetée par le Parlement pour des raisons de politique financière.

Les articles PCT visent donc à entériner les compétences vagues dans le domaine des transports publics. La Confédération continuera par conséquent à s'ingérer massivement dans le domaine des transports publics régionaux et elle pourra désormais s'immiscer également dans les affaires de transports locaux. Force est de constater que le projet PCT ne garantit pas aux cantons une autonomie matérielle. Il conduit donc au renforcement de l'Etat central. Il affaiblit simultanément les cantons et les communes. La réglementation des compétences proposée par la PCT dans le domaine des transports publics n'est pas claire.

1.3. Les articles PCT sur les transports sont imprécis, flous et vagues

On ignore encore comment la future politique des transports doit être aménagée sur la base des nouvelles compétences de la Confédération. Les nouveaux articles PCT sont imprécis, flous et vagues. Seule la législation d'application révélera le vrai visage de la future politique des transports. Les expériences faites dans l'application de la Loi fédérale concernant l'utilisation du produit des droits d'entrée sur les carburants montrent avec quel laxisme des dispositions clairement formulées sont interprétées par la Confédération. Dans leur session de décembre 1987, les Chambres fédérales ont décidé d'affecter 112 millions de francs en provenance des recettes des droits d'entrée sur les carburants à l'assainissement des forêts, notamment pour des reboisements et briseurs d'avalanches, des routes forestières et des regroupements de parcelles ainsi que pour des mesures de protection de l'environnement et des paysages. Cela a permis de décharger la caisse générale de la Confédération sans qu'il ait été démontré que ces dégâts sont imputables au trafic motorisé, comme le demande expressément l'article 26 de la Loi fédérale concernant l'utilisation du produit des droits d'entrée sur les carburants.

En demandant au peuple d'accepter les articles constitutionnels PCT, la Confédération réclame un chèque en blanc. L'objectif est de troquer des compétences fédérales clairement définies contre des "articles élastiques". Le législateur aura les coudées franches pour interpréter la loi arbitrairement et à sa guise, et cela au dépens du trafic routier privé. En rejetant le projet PCT, les citoyens doivent donc faire comprendre à "Berne" qu'ils ne souhaitent pas cautionner une législation d'application qui ignore la volonté du peuple et des cantons.

2. La PCT pénalise le trafic motorisé privé

2.1. La PCT renonce au principe éprouvé du libre choix du moyen de transport

Le principe éprouvé du libre choix du moyen de transport était une exigence centrale de la conception globale des transports CGT. Les motivations purement politiques des dispositions PCT visent en revanche l'objectif d'une limitation du trafic motorisé privé. En effet, les partisans du projet PCT entendent par "coordination" d'une part renoncer au développement du réseau routier en vue de restreindre le trafic routier privé et de l'autre subventionner massivement les transports collectifs sur rail et sur route. Maintenant qu'elle a décidé de développer les transports publics, la Confédération mettra tout en œuvre pour qu'ils doivent aussi être utilisés. Des mesures coercitives contre le trafic routier privé ne peuvent être exclues. Le libre choix du moyen de transport n'est donc plus garanti.

Nous ne voyons pas pourquoi la décision du choix du moyen de transport devrait désormais appartenir à l'Etat. Cette politique des transports unilatérale constitue une intervention arbitraire dans un secteur important de notre système économique libéral. C'est pourquoi il faut rejeter des compétences fédérales complémentaires dans le secteur des transports.

2.2. Dans le trafic de marchandises, la liberté du commerce et de l'industrie peut faire l'objet de restrictions arbitraires

Voici la teneur de l'article 36ter, 2e al. du projet PCT:

"Si l'intérêt général l'exige, la Confédération peut prendre par la voie législative, au besoin en dérogeant au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, des mesures propres à décharger les routes du trafic-marchandises à grande distance."

Il est nulle part précise ce qu'il faut entendre par le terme "trafic-marchandises à grande distance" (au Parlement, l'ancien Conseiller fédéral Schlumpf utilisait ce terme pour désigner le trafic-marchandises à partir d'une distance de 100 km). Cela montre combien les articles constitutionnels PCT sont formulés de façon vague. Les conditions existant en Suisse ne permettent pas de parler sérieusement de "trafic-marchandises à grande distance" dans le domaine du trafic indigène. Etant donné les distances en Suisse, il serait tout aussi absurde de désigner par ce mot le trafic-marchandises

international à partir ou en destination de localités suisses. Mais si le terme de "trafic-marchandises à grande distance" devait uniquement se rapporter au trafic de transit, il faudrait logiquement qu'il soit expressément précisé dans la Constitution.

2.3. Une limitation de la distance de transport pour le trafic-marchandises par la route constitue une mesure disproportionnée

Une limitation des distances pour le trafic-marchandises par la route défavoriserait fortement les régions décentralisées. Celles-ci seraient en effet systématiquement contraintes de s'adresser au rail pour leur approvisionnement en marchandises, avec toutes les complications et pertes de temps que cela suppose.

On peut d'ailleurs douter qu'une limitation de la distance pour le trafic-marchandises routier permettrait effectivement de décharger les routes. Elle pourrait avoir pour effet le recours accru à de petits véhicules (d'un poids total inférieur à 3,5 tonnes). La conséquence serait une augmentation considérable du trafic et des frais de transports (frais de personnel, frais de véhicule etc.).

Mais si le terme de "trafic-marchandises à grande distance" se rapporte au trafic de transit, il convient de mettre les citoyens en garde contre les éventuelles mesures de représailles que l'étranger pourrait prendre à l'encontre du trafic routier international au départ de la Suisse. Pour plusieurs industries-clé de notre pays, le trafic utilitaire routier international, qu'il soit pour compte propre ou pour des tiers, revêt une importance vitale. Des limitations et prescriptions étrangères pourraient avoir des conséquences fâcheuses pour notre économie. Au moment de l'introduction de la taxe sur les poids lourds et de la vignette autoroutière, nous avons pu constater que les pays étrangers se montrent très allergiques à des mesures coercitives prises par la Suisse en matière de transports.

3. Le véritable objectif de la PCT est de permettre de nouveaux prélèvements dans le porte-monnaie des automobilistes

3.1. C'est uniquement du trafic routier motorisé qu'on exige l'autonomie financière des moyens de transport

Le principe selon lequel tous les usagers de la route doivent en règle générale couvrir les frais qu'ils occasionnent n'a été appliqué depuis toujours qu'au seul trafic routier. L'affectation obligatoire des droits d'entrée sur les carburants et de la surtaxe douanière ainsi que les taxes fiscales toujours contestées que sont la vignette autoroutière et la taxe sur les poids lourds constituent de sources de financement qui assurent largement l'autonomie financière du trafic routier.

En 1987, le trafic motorisé a rapporté à la Confédération, aux cantons et aux communes plus de 5'000 millions de francs, dont 4'000 millions ont été encaissés par la Confédération qui a versé aux cantons 1'800 millions pour leurs dépenses routières. 274 millions de francs ont été affectés à un compte de provisions et quelque 1'900 millions de francs ont alimenté la caisse générale de la Confédération, ce qui signifie qu'elle a conservé cet argent.

En examinant les comptes de la Confédération, on constate que les redevances payées par les usagers motorisés de la route ont été supérieures aux dépenses routières.

Quant au rail, le principe de l'autonomie financière est depuis longtemps pure théorie, car tout ce qui n'est pas rentable fait l'objet d'indemnités pour les prestations de service public. Selon l'article 36 6e al. du projet PCT, l'autonomie financière est certes à long terme exigée aussi des transports publics. Mais le législateur fixe les exceptions, ce qui signifie en pratique que les transports publics devront également à l'avenir être subventionnés par les contribuables.

La PCT prévoit pour le financement des transports publics un apport d'argent automatique en provenance de la caisse fédérale. La Confédération s'engage à utiliser chaque année une part déterminée à l'avance de ses recettes pour les autobus et les chemins de fer et cela en complément aux indemnités qu'elle leur paie déjà à titre d'indemnisation des prestations de service public et pour les réductions tarifaires. Au cours des années à venir, les dépenses fédérales pour le trafic ferroviaire se monteront à elles seules en moyenne à plus de 2'000 millions de francs par an. Avec les dépenses des cantons et des

communes, les montants affectés par les pouvoirs publics au développement des transports en commun et à leurs entreprises s'élèvent à quelque 3'000 millions de francs annuels, soit chaque année 500 francs env. par tête d'habitant.

3.2. On se propose de plumer encore davantage les automobilistes

En vertu de l'article 37 al. 2 de la Constitution fédérale, des taxes ne peuvent pas être perçues pour l'usage des routes qui, conformément à leur destination, sont ouvertes au trafic public. Le projet PCT se propose de modifier cette situation. Des taxes d'utilisation pour le trafic privé doivent expressément être introduites dans la Constitution. Cela permet non seulement de rendre définitives la vignette autoroutière et la taxe sur les poids lourds en les inscrivant dans la Constitution, mais donne en plus au législateur la possibilité de demander aux usagers de la route d'autres taxes sous une quelconque forme et de n'importe quel montant.

Au-delà de l'excédent considérable que les recettes en provenance des droits d'entrée sur les carburants constituent pour la caisse fédérale, de telles redevances doivent servir au financement des frais que le trafic privé est censé causer à la collectivité. Les expériences faites avec le compte routier montrent qu'on fait preuve d'une imagination sans borne quand il s'agit d'interpréter le principe de causalité: on recourt à des arguments et des méthodes de plus en plus discutables pour créer de toutes pièces de nouvelles prétendues dépenses que le trafic motorisé aurait occasionné à la collectivité (p. ex. assainissement des forêts, cf. chiffre 1.3. ci-dessus).

Le trafic automobile privé aurait donc désormais non seulement à couvrir les frais de construction, d'entretien et d'exploitation qu'il occasionne, mais il serait en plus appelé à payer encore des taxes pour l'utilisation du réseau routier qu'il a lui-même financé. Ce système permet de faire passer plusieurs fois à la caisse les automobilistes suisses surtout, mais accessoirement aussi les étrangers.

Depuis la publication du message relatif à la CGT en décembre 1982, des décisions importantes ont été prises pour encourager les transports publics. Le Conseil fédéral et le Parlement ont souligné que le financement de ces projets est assuré. Mais déjà certains revendiquent un financement de ces subventions versées aux chemins de fer par des recettes fédérales en provenance des droits d'entrée sur les carburants. A coup sûr, le trafic routier privé sera à l'avenir directement confronté

à de telles demandes. Les automobilistes doivent prendre les devants et opposer un veto sans appel à de telles revendications en rejetant massivement le projet PCT.

3.3. Base de financement transparente. L'affectation obligatoire des recettes en provenance de la route est remise en cause

L'article 36 ter de la Constitution fédérale sur l'affectation des droits d'entrée sur les carburants contient une définition finale des affectations possibles des droits d'entrée sur les carburants pour des tâches en relation avec les routes. Supprimer cet article 36 ter qui n'est en vigueur que depuis 1983 reviendrait à déliberement ignorer la volonté du souverain et à violer le principe de la bonne foi. Des dispositions de la Constitution vieilles de cinq ans ne sont pas bonnes pour la poubelle!

Au moment de l'introduction du supplément aux droits d'entrée sur les carburants, on avait promis de ne percevoir cette surtaxe qu'aussi longtemps que le financement du réseau des routes nationales le rendrait nécessaire. En cas d'adoption de la CGT, ce supplément pourra continuer à être encaissé, même lorsque les autres recettes obligatoirement affectées couvrent les frais occasionnés par le trafic routier privé (renoncement au caractère subsidiaire de ce supplément). Les taxes sur les carburants deviendront ainsi définitivement une source fiscale de la Confédération et le système de financement actuel des routes sera vidé de tout substance.

Une part considérable des recettes en provenance des droits d'entrée sur les carburants et de la surtaxe douanière ainsi que des taxes d'utilisation pour les routes pourrait désormais aussi être affectée au financement et au développement des transports publics. En effet, en vertu de l'article 37 3e al. du projet PCT, les ressources destinées au trafic privé peuvent être engagées "pour financer des mesures qui profitent à tous les usagers". Entendez par là qu'elles peuvent être pratiquement affectées à n'importe quel but, sans que la Constitution précise en définitive les possibilités d'utilisation. La péréquation des charges en faveur des cantons pour compenser leurs dépenses pour les transports publics pourra désormais elle aussi être financée par des moyens en provenance du trafic routier privé.

L'article 37 4e al. de la PCT réduit par ailleurs considérablement les droits du Souverain dans le domaine de l'affectation obligatoire des droits d'entrée sur les carburants, car à l'avenir, seule l'Assemblée

fédérale sera habilitée à modifier l'affectation de ces ressources. Le peuple ne sera donc désormais plus appelé à se prononcer obligatoirement sur l'affectation de ces recettes, mais seulement lorsque les décisions du Parlement auront fait l'objet d'un référendum. Cela représente tout simplement une restriction des droits démocratiques car pour une telle votation il faudra d'abord collecter 50'000 signatures. Le droit des cantons d'être consulté en matière d'affectation des droits d'entrée sur les carburants est même complètement supprimé, car pour de tels votes, la majorité des cantons n'est pas nécessaire.

4. La PCT crée de nouveaux conflits au lieu d'en résoudre.

4.1. Le subventionnement unilatéral des transports en commun sur rail et sur route est de peu d'utilité pour l'environnement.

Après dix années de travail, la Commission pour une conception globale suisse des transports CGT avait défini il y a dix ans les trois objectifs principaux et équivalents suivants pour une future politique des transports:

- Satisfaire aux besoins, selon le principe du libre choix du moyen de transport
- Utiliser rationnellement les ressources
- Diminuer les répercussions du trafic sur la santé et l'environnement

Dans la PCT, l'accent est cependant unilatéralement placé sur l'objectif principal écologique. La politique des transports a donc pour but un encouragement unilatéral des transports publics. Les deux autres principes sont relégués à l'arrière-plan.

Les adversaires de la PCT ne contestent pas que les répercussions défavorables du trafic sur les hommes et leur environnement doivent être réduites. De telles mesures ont déjà été prises au niveau du trafic routier motorisé. D'ici à 1995, la pollution atmosphérique causée par les véhicules à moteur aura diminuée de façon spectaculaire.

L'introduction de la technique de catalyse permet de réduire de 90 pour-cent les émissions polluantes des voitures de tourisme. Chaque année, la pollution atmosphérique causée par les automobiles diminue de quelque 10 pour-cent, en échange de quoi les propriétaires de voitures paient chaque année près de 500 millions de francs de plus qu'auparavant.

Il ressort du rapport du Conseil fédéral du 10 septembre 1986 sur la "stratégie de lutte contre la pollution de l'air" que même en cas de développement intensif, la contribution des transports publics à l'objectif de la protection de l'air (revenir au niveau de pollution de 1960) ne sera que minime d'ici l'an 2000. Cela s'explique par le fait que l'utilisation des transports publics à la place des voitures de plus en plus depolluées se solde d'année en année par des repercussions plus faibles sur le bilan de la pollution atmosphérique. De plus, les gens sont moins tentés d'emprunter les transports publics lorsque les voitures deviennent plus propres.

Le trafic routier privé continuera à assurer la majorite des transports de personnes et de marchandises. L'offre des moyens de transports en commun qui aura augmenté de 60 pour-cent d'ici à l'an 2000 n'y pourra pratiquement rien changer. Si on souhaite rendre la route davantage compatible avec l'environnement, il faut prendre directement des mesures à son niveau ; indirectement, par l'encouragement des transports publics, il ne sera possible ni de stabiliser le trafic routier ni à plus forte raison de le réduire. La PCT qui, pour des raisons écologiques, poursuit unilatéralement l'objectif du développement des transports publics, ne sera que de peu d'utilité pour l'environnement.

4.2. La volonté des citoyens de changer de moyen de transport est surestimée

Pour pouvoir faire face aux besoins existants, il nous faut pouvoir compter sur les moyens de transport publics et privés. Notre pays dispose non seulement d'un réseau routier dense (71'000 km), mais également d'un réseau ferroviaire étendu (5'000 km). Les véhicules des transports publics empruntent quelque 14'000 km (20 pour-cent) du réseau routier.

Depuis 1970, l'offre des transport publics pour les personnes a augmenté de quelque 70 pour-cent. Dans la même période, l'utilisation des transports publics routiers n'a cependant augmenté que de 25 pour-cent environ. Cette évolution n'a rien d'étonnant quand on tient compte du fait que c'est en Suisse et au Japon que l'utilisation des transports en commun (voir nombre de voyageurs-kilomètres demandés par habitant et par an) est la plus élevée du monde. Ce degré de mobilité élevé dans les transports publics laisse à supposer qu'un

développement trop grand de l'offre ne rencontrera pas la demande correspondante.

La mobilité sert en premier lieu à la satisfaction de besoins vitaux.; elle n'est pas un but en soi. Or, le Suisse ne se laissera pas dicter par ses autorités le choix de son moyen de transport. L'objectif de la PCT, qui vise à inciter les gens à emprunter les transports publics, connaît à l'avance des limites bien précises.

4.3. Les impasses financières sont d'ores et déjà programmées

Les moyens de transport en commun n'ont leur raison d'être que lorsque de nombreuses personnes doivent parcourir le même trajet au même moment. Cela est notamment le cas dans les agglomérations urbaines ou dans le trafic entre des centres économiques. Mais en cas de circulation petite ou minime, le recours à un moyen de transport de masse n'est pas du tout rentable.

Les transports en commun engloutissent des moyens financiers toujours plus importants qui sont de moins en moins apportés par les utilisateurs eux-mêmes. Près de la moitié des coûts occasionnés par les transports publics doivent aujourd'hui être supportés par la collectivité, que ce soit la Confédération, les cantons ou les communes. Depuis 1970, le montant nominal des dépenses fédérales pour les transports publics a été multiplié par 14. En 1987, les dépenses de la Confédération pour le trafic ferroviaire public se sont élevées à quelque 1'500 millions de francs, celles des cantons et des communes à quelques 500 millions supplémentaires; soit quelque 320 francs par tête d'habitant. (En divisant les 1'260 millions de francs que l'Etat a versés aux CFF en 1987 par le nombre de kilomètres du réseau, on obtient 420'000 francs de subventions annuelles par kilomètre- une "valeur record" en comparaison aux autres pays). Les mauvaises expériences passées montrent combien les entreprises de transports en commun peuvent rapidement devenir pour le fisc un tonneau des Danaïdes. Les dépenses pour les transports publics prévues par la PCT constitueront ineluctablement de nouvelles charges pour la Confédération, les cantons et les communes.