

Monsieur le Conseiller fédéral
Moritz Leuenberger
Chef du Département fédéral de
l'environnement, des transports,
de l'énergie et de la communication
DETEC
Palais fédéral Nord
3003 Berne

Monsieur Max Friedli
Directeur
Office fédéral des transports (OFT)
3003 Berne

Berne, 26 juin 2009 sgv-Sa

Ordonnances concernées par la révision des actes législatifs sur les transports publics (RevTP)

Réponse à audition

Monsieur le Conseiller fédéral,
Monsieur le Directeur,
Mesdames, Messieurs,

Organisation faitière des PME, l'Union suisse des arts et métiers usam représente 280 associations et quelque 300 000 entreprises. En tant que numéro 1 des PME helvétiques, elle s'engage sans répit pour l'aménagement d'un environnement économique et politique favorable au développement des petites et moyennes entreprises.

Par courrier du 24 avril 2009, l'usam est invitée à prendre position des projets d'ordonnances concernées par la révision susmentionnée, à savoir l'ordonnance sur les activités déterminantes pour la sécurité dans le domaine ferroviaires (OASF) et l'ordonnance sur la vidéosurveillance dans les transports publics (Ovid-TP). Par la présente réponse et dans le délai imparti, l'usam fait usage de cette opportunité.

1. Remarques liminaires

1.1 Position de l'usam : grands axes politiques et stratégie 2008-2010

Dans son programme 2008-2010, approuvé par le Congrès des arts et métiers en mai 2008 à Fribourg, l'usam s'est fixé comme l'un de ses objectifs fondamentaux la réduction du nombre de normes et prescriptions législatives et l'allègement administratif des PME. Pour rester performantes et concurrentielles, les PME doivent être novatrices, faire preuve d'initiative et avoir le goût du

risque. L'Etat doit se limiter à jouer un rôle subsidiaire, en créant des conditions cadre qui laissent aux PME la plus grande marge de manœuvre possible.

1.2 Politique des transports publics

En matière de mobilité, l'usam s'engage à ce que les infrastructures de transports soient étendues, développées et maintenues en fonction des besoins; elle s'oppose à l'introduction de nouveaux impôts ou de nouvelles taxes. D'autre part, elle défend la complémentarité et défend l'association judicieuse des avantages de toutes les possibilités de transport et le respect du principe du libre choix du moyen de transport. De bonnes liaisons de transport sont une condition essentielle à la mobilité des entreprises et des travailleurs, dont dépendent la croissance et la prospérité.

En matière de financement des infrastructures, il importe d'imputer aux usagers des transports publics les coûts effectifs générés par ces derniers, aussi bien dans le trafic non concessionnaire que dans le trafic concessionnaire, les éventuelles subventions n'étant déduites qu'après coup. En effet, aucune prestation ne peut être mise à disposition dans la durée sans une contribution équitable de ceux qui en bénéficient, ce qui n'est pas le cas actuellement des usagers des transports publics. A ce titre, nous avons pris bonne note des propos tenus par le secrétaire général du DETEC dans le numéro 5-2009 de La Vie économique (SECO) quant à une imputation plus importante des coûts des transports aux usagers de ces derniers, pour soulager les contribuables, objectif que nous soutenons totalement.

En dehors d'une refonte fondamentale du système de financement des transports publics en général et du rail en particulier, l'usam exige une plus grande concurrence dans ce domaine, dans un double but d'efficacité et d'économie des finances publiques. A ce titre, l'usam soutient la reprise en droit suisse de toutes les réformes ferroviaires mises en œuvre par l'UE et la création d'un organe indépendant de régulation des transports publics, calqué sur le modèle de la Commission fédérale de l'électricité (El-Com). Enfin, l'usam attache une grande importance aussi bien à la sécurité technique des transports publics qu'aux mesures de sûreté (mesures de surveillance) dans les gares, les trains et les bus, afin d'empêcher des infractions au détriment des usagers.

En matière énergétique, l'usam souligne une nouvelle fois la nécessité pour la Suisse de disposer d'un approvisionnement en électricité à la fois sûr et économiquement compétitif, l'augmentation (récente) des prix de l'électricité et une possible pénurie d'électricité inquiétant nombre de nos membres.

2. Appréciation générale du projet

Les adaptations d'ordonnances en rapport avec la RévTP ont pour conséquence que l'ordonnance sur les indemnités, les prêts et les aides financières selon la loi sur les chemins de fer (OIPAF) sera désormais répartie en deux actes, l'ordonnance sur l'indemnisation du trafic régional des voyageurs (OIPAF) et l'ordonnance sur les concessions et le financement de l'infrastructure ferroviaire (OCFIF). L'ordonnance sur les concessions pour le transport des voyageurs (OCTV) a fait l'objet d'une refonte totale ; elle intègre l'ordonnance sur les transports (OTP) et s'appelle désormais ordonnance sur le transport de voyageurs (OTV). Les autres propositions de modifications constituent des révisions partielles des ordonnances que touche la RévTP. La mise en vigueur de ces actes normatifs est prévue pour le 1^{er} janvier 2010.

Sur les 15 Ordonnances relatives aux transports publics qui font l'objet de la présente consultation, l'Ordonnance sur l'indemnisation du trafic régional des voyageurs (OITRV), l'Ordonnance sur les concessions et le financement de l'infrastructure ferroviaire (OCFIF), l'Ordonnance sur le transport de voyageurs (OTV) et, dans une moindre mesure, l'Ordonnance sur les activités déterminantes pour la

sécurité dans le domaine ferroviaire (OASF) et l'Ordonnance sur la vidéosurveillance dans les transports publics (OVid-TP) revêtent une importance particulière pour les PME helvétiques.

Compte tenu de nos remarques générales sur la politique des transports publics, nous dénonçons les projets d'OITRV et d'OCFIF, qui perpétuent voire renforcent le système de subventionnement en vigueur, et jugeons le projet d'OTV très insuffisant en matière de libéralisation du trafic voyageurs.

En ce sens nous dénonçons fermement le caractère plus que sommaire (cinq lignes au total dans le rapport explicatif) des incidences économiques et financières du projet soumis à consultation, aucune estimation chiffrée, même sous forme de fourchette de valeurs, n'étant donnée.

A l'inverse, nous entrons en matière sur les projets d'OASF et d'OVID-TP, de même que sur les 10 autres projets d'Ordonnances fédérales établis par l'Office fédéral des transports (OFT).

3. Remarques détaillées

3.1 Ordonnance sur l'indemnisation du trafic régional des voyageurs (OITRV)

3.1.1 Conditions d'indemnisation

Nous relevons que la formulation des articles 6, 7 et 8 du projet d'OITRV revient, sous le couvert de déclarations relatives à la libéralisation du transport de voyageurs et à l'utilisation efficace des moyens financiers injectés par la Confédération, à verrouiller encore davantage le très généreux système de subventionnement en vigueur, voire à le renforcer.

La renonciation à la condition d'une demande suffisante (Art. 6, alinéa 1, lettre b), de même qu'à la quantification de la rentabilité minimale (Art. 6, alinéa 1, lettre f) ou encore la possibilité d'indemniser une ligne même si les conditions d'indemnisation ne sont pas remplies (Art. 6, alinéa 4) attestent cette volonté de verrouillage du système existant.

Le renforcement du système est quant à lui assuré par le fait qu'il n'est désormais plus question de subventionner des lignes dont la section la moins chargée est fréquentée par seulement 32 personnes par jour de transport (du lundi au dimanche), mais bien de subventionner des lignes à la condition qu'une section au moins de cette ligne soit fréquentée par au moins 32 personnes par jour du lundi au vendredi, étant bien entendu que cette section n'est pas la moins chargée de la ligne (Art. 6, alinéa e).

Enfin, si, par extraordinaire dans de telles conditions, une justification plausible à un subventionnement de telle ou telle prestation de transports publics n'était pas possible, la marge de manœuvre accordée en la matière à l'Office fédéral des transports permettrait d'assurer le subventionnement en question (Art. 6, alinéas 3 et 4 et Art. 8, alinéa 1).

En ce sens, le fait que l'OFT puisse fixer lui-même les conditions de rentabilité minimale des lignes dans des directives reposant sur des principes aussi généraux que flous est aussi choquant qu'inacceptable.

3.1.2 Qualité

Le simple fait que les auteurs du rapport explicatif qualifient de « sommaire » l'alinéa (Art. 9, alinéa 1) relatif à la création d'un système national pour mesurer la qualité de l'offre et des prestations des entreprises du trafic régional des voyageurs démontre l'absence de volonté d'évaluer ces dernières. Cette manière de faire n'est pas acceptable.

3.1.3 Equilibre tarifaire

Nous soutenons le fait qu'il ne soit plus possible (Art. 10) d'appliquer des tarifs différents aux lignes du trafic régional des voyageurs sur la base de l'origine des passagers, ces privilèges « indigènes » étant totalement contraire aux principes de causalité et de vérité des coûts.

3.1.4 Système de bonus-malus

Nous demandons expressément que l'application d'un système bonus-malus soit obligatoire et non facultative comme le prévoit malheureusement le projet d'OITRV (Art. 25, alinéa 1).

3.1.5 Commande et indemnisation d'autres offres

Nous demandons que les extensions de l'offre visant à répondre à une demande dépassant le trafic habituel soient payées dans tous les cas par ceux qui en sont à l'origine (Art. 33) et non pas seulement « en principe », cette restriction étant totalement contraire aux principes de causalité et de vérité des coûts.

3.1.6 Aides financières – garantie d'Etat pour acquérir de nouveaux moyens d'exploitation

Nous relevons que les auteurs du rapport explicatif mentionnent eux-mêmes (page 63 du rapport explicatif) que : « La conversion formelle de prêts remboursables en prêts remboursables sous conditions (...) est (...) onéreuse et moins sûre quant à sa mise en œuvre et ne permet que difficilement la reprise des remboursements lorsque les liquidités évoluent de manière positive. Elle est également en contradiction avec la pratique actuelle selon laquelle la Confédération ne s'engage plus dans le financement des investissements dans le secteur du trafic. »

En bonne logique, nous nous opposons à ce qu'il soit possible de convertir des prêts remboursables en prêts remboursables sous conditions.

3.2 Ordonnance sur les concessions et le financement de l'infrastructure ferroviaire (OCFIF)

Nous relevons (Art. 13) que les collectivités publiques peuvent continuer à subventionner l'infrastructure ferroviaire, en sus notamment des subventionnements mentionnés au point III.1 de la présente, aux multiples titres suivants :

- indemnisation des coûts planifiés non couverts générés par l'exploitation de l'infrastructure;
- indemnisation des frais d'amortissement du secteur ;
- financement des investissements restants au moyen de prêts sans intérêts remboursables conditionnellement.

Par ailleurs, nous relevons que, comme les auteurs du rapport explicatif le mentionnent eux-mêmes (Art. 17, page 77 du rapport explicatif) : « (...) Si un assainissement du bilan [d'une entreprise ferroviaire] s'impose, en raison notamment de découverts techniques des caisses de pensions, les créanciers (Confédération et cantons) peuvent éviter le déclenchement d'une procédure de faillite en renonçant aux remboursements des prêts et en les convertissant en contributions à fonds perdu (alinéa 3. Cet alinéa s'applique également en cas de restructurations et de fusion (...)). ». En bonne logique, nous rejetons ces dispositions, compte tenu notamment des assainissements aussi coûteux qu'infructueux dont la caisse de pensions des CFF – et par conséquent les CFF - ont d'ores et déjà largement bénéficié.

A l'inverse, nous soutenons l'ébauche de volonté visant à renforcer le contrôle des CFF (Art. 12, Processus de controlling et 21 Etablissement de rapports et vérification de l'atteinte des objectifs), ces derniers ayant longtemps constitué un véritable Etat dans l'Etat.

Enfin et surtout, nous relevons et déplorons vivement l'absence de tout début de discussion quant à la possibilité d'imputer aux usagers du rail une part équitable des coûts d'infrastructure qu'ils génèrent, selon la ligne esquissée récemment par le secrétaire général du DETEC.

3.3 Ordonnance sur le transport des voyageurs (OTV)

Nous soutenons « l'exemption de la régie du transport des voyageurs de toutes les courses effectuées avec des véhicules construits et équipés pour transporter 9 personnes au maximum, conducteur compris ».

A l'inverse, nous relevons que : « (...) si les courses prévues sont comparables aux courses ou aux chaînes de courses existantes du service de ligne ou si elles s'adressent à leurs utilisateurs, elles sont soumises à la régie du transport des voyageurs. » (page 19 du rapport explicatif), ce qui relativise la « grande modification » mentionnée ci-dessus.

Le fait que les transferts de passagers d'avions aux lieux ou zones touristiques ont été assujettis à l'obligation d'obtenir l'autorisation fédérale et qu'on octroiera désormais des concessions pour ces transports, de même que le fait qu'une autorisation cantonale est toujours requise pour les transports d'écoliers ou de travailleurs - qui pourraient concurrencer les offres de transports publics – (page 21 du rapport explicatif) achèvent de démontrer, si besoin était, le caractère très limité voire mensonger de la libéralisation du transport de voyageurs.

En ce sens, nous déplorons une nouvelle fois l'absence d'un organe de régulation calqué sur le modèle de l'EiCom, l'OFT étant beaucoup trop souvent juge et partie.

4. Conclusion

Principalement, compte tenu de ses lacunes fondamentales, l'Union suisse des arts et métiers usam rejette le projet de Révision des actes normatifs relatifs aux transports publics et demande son renvoi au Conseil fédéral.

Subsidiairement, L'Union suisse des arts et métiers usam demande le remaniement fondamental des trois projets d'Ordonnance sur l'indemnisation du trafic régional des voyageurs (OITRV), d'Ordonnance sur les concessions et le financement de l'infrastructure ferroviaire (OCFIF) et d'Ordonnance sur le transport de voyageurs (OTV), ces ordonnances ne faisant que verrouiller le système actuel des transports publics au lieu d'améliorer l'efficacité de ce dernier et de réduire son coût pour les finances publiques.

En guise de compromis, l'usam pourrait se déclarée prête à soutenir l'Ordonnance sur les activités déterminantes pour la sécurité dans le domaine ferroviaire (OASF) et l'Ordonnance sur la vidéosurveillance dans les transports publics (OVid-TP) ainsi que les 10 autres ordonnances faisant l'objet de la présente consultation, en relevant cependant le caractère exceptionnel de l'Ordonnance sur le travail dans les entreprises de transports publics (OLDT) pour autant que l'OFT rentre en discussion sur le mode de financement des transports publics : l'usam demande à ce titre une imputation plus importante des coûts des transports publics aux usagers de ces derniers, pour soulager les contribuables, ainsi que la création d'un organe de régulation des transports publics (ferroviaires), calqué sur le modèle de la Commission fédérale de l'électricité (EiCom).

En vous remerciant d'ores et déjà de l'attention que vous porterez à ces remarques et de l'occasion que vous nous avez offerte de nous prononcer sur cet objet, nous vous présentons, Monsieur le Conseiller fédéral, Monsieur le Directeur, nos salutations distinguées.

Union suisses des arts et métiers usam



Hans-Ulrich Bigler
Directeur



David Th. Augustin Sansonnens
Secrétaire patronal

Distribution par courrier postal (en double exemplaire) et électronique (moritz.leuenberger@gs-uevek.admin.ch; info@gs-uevek.admin.ch; max.friedli@bav.admin.ch; julie.vomberg@bav.admin.ch)

Copie (par mail) à :

- Union vaudoise des arts et métiers
- Membres de la commission permanente de l'usam « Mobilité / Développement territorial »