

Zeitschrift: Domaine public

Herausgeber: Domaine public

Band: 27 (1990)

Heft: 1015

Artikel: Dépassements de crédit pour Rail 2000 : des responsabilités partagées

Autor: Imhof, Pierre

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-1020546>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 14.03.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Des responsabilités partagées

(p) Il n'y a pas vraiment lieu de s'étonner de l'importante augmentation du coût de Rail 2000: les CFF n'ont pratiquement construit aucune nouvelle ligne depuis des décennies et manquent donc singulièrement d'expérience pour mener à bien ce projet, tant au niveau technique que dans les relations qu'il suppose avec les collectivités locales. Quant aux chiffres que représentent les 9 ou 10 milliards que coûtera finalement Rail 2000 en regard des 40 milliards que nécessitera l'achèvement du réseau des routes nationales? Les premiers permettront un accroissement de 60% de la capacité de transport du rail qui, rappelons-le, doit fournir toujours davantage de prestations — tant pour les voyageurs que pour les marchandises — en ayant à sa disposition un réseau qui n'a que peu été amélioré depuis le début du siècle. Cette position ne nous empêchera pourtant pas de nous montrer critique sur la manière dont ce projet a été conduit.

● Les CFF ont le tort d'être restés une régie qui manque singulièrement de souplesse. Sur la base des exigences nécessaires pour réaliser Rail 2000 — des temps de parcours inférieurs à une heure entre les gares-carrefours — ils n'ont

proposé qu'une solution: de nouveaux tracés. On sait pourtant depuis longtemps que toute intervention sur le terrain est difficile dans un pays aussi peu-

plé et décentralisé que la Suisse. Ce n'est que jeudi dernier — deux jours après l'annonce des nouveaux budgets Rail 2000 — que les résultats d'une pré-étude de l'EPFZ sur l'utilisation de trains à caisse inclinable (de type Pendolino) ont été rendus publics. Cette étude aurait dû se faire avant de décider du moyen de satisfaire aux exigences du projet, d'autant plus que du matériel roulant a été ou va être commandé en nombre. Même si un autre type de matériel n'aurait pas permis de renoncer aux nouveaux tronçons, le gain de temps aurait peut-être pu être réparti entre plusieurs techniques.

Pour justifier une partie de l'augmentation, les CFF précisent que les ordonnances d'application de la Loi sur la protection de l'environnement n'étaient pas encore connues au moment de la planification. Ils ont certes raison. Mais chacun savait que des exigences nouvelles étaient en discussion.

La régie se plaint aussi du nombre élevé d'oppositions qu'elle doit traiter et qui retardent les travaux, chaque année supplémentaire coûtant 700 millions. Elle porte pourtant une lourde responsabilité

(suite de la première page)

n'est-il pas d'obtenir un large soutien politique et de rôder ce nouveau mode d'intervention, quitte à l'adapter ensuite?

Ce soutien politique nécessaire dépendra de la crédibilité du projet. Ce dernier ne doit en aucune manière ressembler à un impôt déguisé, destiné entièrement ou en partie à remplir les caisses publiques. A ce titre la première esquisse présentée n'est guère satisfaisante qui prévoit pêle-mêle de financer l'assurance-maladie, les prestations complémentaires AVS/AI et la recherche énergétique, ainsi que l'abaissement de la charge fiscale. L'effet incitatif porte d'autant plus que le consommateur-contribuable saisit directement le bénéfice à tirer d'un changement de comportement. D'où la solution simple qui consiste à rembourser les taxes perçues en distribuant, sous une forme à définir, une somme égale à chaque habitant, à la manière de l'écobonus. A titre transitoire, on peut imaginer qu'une partie de la somme fournie par la taxe soit affectée à faciliter l'adaptation des consommateurs

particulièrement pénalisés par la mesure.

Le suivi du dossier

(pi) Le 10 septembre 1986, le Conseil fédéral publiait son *Rapport sur la lutte contre la pollution de l'air*. Il constatait que les mesures législatives qui avaient été décidées ou élaborées ne permettraient pas d'atteindre les buts fixés, à savoir un retour à la situation d'avant 1960. Le rapport fut discuté aux Chambres, qui chargèrent le Conseil fédéral d'étudier 54 mesures supplémentaires; le mandat fut confié au bureau Elektrowatt; ces 54 mesures ne suffisant pas pour atteindre l'objectif visé, le bureau d'ingénieurs proposa 11 nouvelles mesures. Toutes ces propositions ont été évaluées et leur efficacité chiffrée dans un rapport de juin 1989. Et même si ces mesures ne portaient pas sur les émissions de CO₂, beaucoup d'entre elles visaient à diminuer la consommation de combustibles fossiles et auraient donc

agi sur les émissions de gaz carbonique, aussi bien que sur celles de soufre, d'oxydes d'azote ou d'hydrocarbures, qui étaient les polluants visés par le rapport Elektrowatt. On trouve ainsi dans ce document au moins 35 mesures qui contribueraient à diminuer les émissions de CO₂; à notre connaissance, quatre sont réalisées ou en voie de l'être; parmi elles une a été décidée sous pression extérieure (promotion du trafic marchandises combiné) et trois autres ont des effets nuls ou impossibles à chiffrer.

En juin 1989, un communiqué du Département fédéral de l'intérieur annonce que «Le Conseil fédéral examinera concrètement les résultats du rapport après la pause estivale et il prendra alors les décisions nécessaires.»

On reste à ce jour dans l'attente d'un plan d'action efficace et réaliste, qui résulte à la fois des études techniques réalisées et de concertations avec des représentants de l'industrie, des partis politiques et des organisations de protection de l'environnement.

dans cette situation, en n'ayant pas associé les collectivités locales, les riverains, les paysans touchés, dès les grandes lignes du projet connues. Trop souvent, les représentants de la régie ont amené des projets finis, sûrs de leur bon droit. La présence de communes dans les listes d'opposants montre bien l'absence de concertation qui a présidé à la planification du projet. D'autres méthodes existent, comme le prouve l'expérience relatée dans l'article ci-dessous.

● Le Conseil fédéral a pour sa part péché par excès de modestie. Alors que les CFF présentaient un projet concernant le rail, il lui appartenait dès le départ de le transformer en une nouvelle conception — chiffrée — des transports publics à l'échelle du pays. C'est donc un projet au rabais quant aux investissements prévus qui a été soumis au Parlement. Simultanément, Rail 2000 a été gonflé artificiellement par de multiples intentions — amélioration générale de la desserte dans tout le pays — dont le financement ne faisait pas partie du crédit initial, et n'a d'ailleurs jamais été discuté. Le décalage était encore plus grand au moment où le peuple s'est prononcé, en décembre 1986, puisque dans l'intervalle des améliorations en faveur des chemins de fer privés ont été ajoutées. On peut d'ailleurs s'interroger sur la sincérité du discours en faveur des régions périphériques, qui s'appuyait sur

ce nuage de fumée et sur ces ajouts au projet initial: depuis, de nouvelles études recommandent la fermeture de certaines lignes secondaires et des rumeurs prédisent le remplacement des trains régionaux par des services de bus pour augmenter la cadence des trains Intercity et directs. C'est le rôle du Conseil fédéral que de présenter une conception globale, abordant avec sincérité l'ensemble des questions et proposant des solutions satisfaisantes aux problèmes qui surgissent. Il est urgent par exemple que le gouvernement prépare une convention-cadre pour régler les éventuels passages du rail à la route. Sans quoi, ils ne feront que susciter des oppositions, par crainte de voir la desserte se détériorer et les charges financières être reportées sur les cantons et les communes.

● Quant au Parlement, il n'a pas exercé son mandat de contrôle. Il s'est empressé d'approuver ce projet, qui permettait aux députés de tenir des discours sur leur engagement en faveur de la protection de l'environnement et pour l'encouragement des transports publics, sans remarquer ses faiblesses. C'est finalement un bien mauvais service qu'ils ont rendu aux transports publics: en refusant d'ouvrir les yeux et d'informer dès le départ sur le vrai prix du projet, on renforce encore cette image déformée des transports publics inefficaces, coûteux et mal gérés. ■

ment, il n'y a que des solutions de compromis.

Les deux gouvernements ont mandaté un bureau d'ingénieurs et la Communauté d'étude pour l'aménagement du territoire, un institut de recherche créé par les cantons romands, pour accompagner le processus de décision. Septante-deux secteurs ont été retenus sur des bases essentiellement géologiques, puis trente-deux d'entre eux ont subsisté selon des critères tels que la facilité des voies de communication, la qualité des terres agricoles et des sites notamment. Ces critères, élaborés par les experts, ont été choisis et pondérés en dernière instance par les magistrats cantonaux responsables. Au stade suivant — sélection d'une dizaine de secteurs présentant des caractéristiques optimales — interviennent des groupes d'études régionaux réunissant chacun une quarantaine de personnes qui représentent tous les intérêts concernés. Ce sont eux qui élaborent et pondèrent les critères de sélection, qui ont été acceptés ensuite par les magistrats. Débutent alors des études techniques détaillées et des sondages sur le terrain qui doivent déboucher en 1992 probablement sur le choix des trois sites définitifs, toujours dans le cadre d'une procédure d'information et de consultation des acteurs impliqués. Cette démarche part de l'idée que l'autorité politique responsable d'un tel projet ne monopolise pas le savoir dans ce domaine: les groupes régionaux sont non seulement des relais de l'information venue d'en haut (politique fédérale de gestion des déchets, problèmes techniques et financiers du stockage, etc); ils fournissent des informations locales qui échappent souvent aux administrations et défendent les intérêts et les points de vue de toutes les parties concernées, participant de plein droit à l'élaboration d'une solution de compromis.

La procédure choisie peut paraître longue et complexe. Mais les échecs consécutifs à une gestion technocratique et confidentielle d'un projet coûtent cher en temps et en argent. La formule ne cache-t-elle pas une habile manipulation des adversaires potentiels par les autorités? Certes non, si l'on admet que la transparence de la démarche, une information exhaustive de tous, l'interaction entre autorités politiques et intérêts locaux constituent les conditions nécessaires d'une démarche démocratique appliquée à un objet complexe. ■

PARTICIPATION

Des allers-retours indispensables

Les CFF, on vient de le voir, ne se distinguent pas par leur doigté dans l'art de traiter avec les collectivités locales, tâche pour laquelle ils n'ont guère d'expérience. La manière dont le dossier des décharges pour des déchets spéciaux stabilisés a été conduit par les cantons de Vaud et de Fribourg montre une autre approche.

(jd) Si les projets d'infrastructures de transport, d'installations de traitement des déchets, de parkings ou la densification d'un quartier urbain sont si souvent contestés, c'est parce qu'ils sont abordés sous leur seul aspect technique et que leur dimension politique est négligée.

Partant de ce constat les autorités vaudaises et fribourgeoises, chargées par la Confédération de réaliser une installation de stockage pour déchets spéciaux

stabilisés à l'intention de la Suisse romande, ont mis en place une procédure originale. Le temps est révolu où les experts mijotaient dans le secret un projet présenté ensuite au public comme la meilleure solution possible. Aujourd'hui référendums et recours multiples rendent nécessaire une autre approche. Le choix de la transparence et de la participation de tous les milieux touchés s'impose donc, et ce dès les études préliminaires. Car en matière d'aménage-