

Message
sur les bases d'une politique coordonnée des transports
(Révision partielle de la constitution fédérale)

du 20 décembre 1982

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous soumettons à votre approbation le présent message et un projet de révision partielle de la constitution. Ils visent à créer les bases d'une politique coordonnée des transports.

Par la même occasion, nous vous demandons de classer l'intervention parlementaire suivante (cf. le texte à l'annexe 11):

1977 P 76.366 Compagnie de navigation (N 24. 3. 77, Delamuraz)

Par ailleurs, nous vous renvoyons au message

80.003 Message du 16 janvier 1980 concernant une vignette autoroutière et une redevance sur le trafic des poids lourds
(FF 1980 I 1089)

où nous vous avons proposé de classer plusieurs interventions.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

20 décembre 1982

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Honegger

Le chancelier de la Confédération, Buser

Vue d'ensemble

Ces deux dernières décennies, les limites fixées à l'essor du trafic quant à son encombrement, ses nuisances, sa consommation d'énergie, son financement etc. sont apparues de plus en plus clairement. Le Conseil fédéral a dès lors, en 1972, chargé une commission d'élaborer une conception globale suisse des transports (CGST). Les conclusions de celle-ci, avec ses recommandations en faveur d'une politique des transports coordonnée, réunies en quarante thèses, ainsi que les résultats de la grande procédure de consultation constituent le fondement du présent message. Celui-ci vise à créer la base constitutionnelle permettant d'atteindre les objectifs de la CGST. Le Conseil fédéral ne s'écarte des recommandations de la commission que sur quelques points.

La politique coordonnée des transports sert à maintenir et à améliorer la qualité de la vie: à cet effet, elle tient compte des réels besoins de mobilité, tend à assurer l'usage économe des ressources disponibles et cherche à parer autant que possible aux effets négatifs qu'exercent les transports sur la santé de l'homme et sur son environnement. Toutefois, pour pouvoir atteindre ces buts, il faut instaurer un traitement coordonné des problèmes de transport, notamment de ceux que pose le développement des infrastructures existantes. Pour pouvoir définir toutes les mesures qui s'imposent en fonction des intérêts et des besoins de la population, il est aussi indispensable de procéder à une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Dans le régime futur, les réseaux nationaux qu'il reste à déterminer pour les divers modes de transport seront de la compétence de la Confédération, alors que les cantons seront appelés, pour l'essentiel, à gérer le trafic régional.

Pour permettre à la Confédération de remplir sa mission conformément aux impératifs de l'heure et, simultanément, d'épargner aux cantons une charge financière excessive, on prévoit d'étendre aux transports publics la garantie d'un financement à long terme qui n'a été appliquée jusqu'à maintenant qu'aux constructions routières de la Confédération. L'encouragement des transports publics est souhaitable, ne serait-ce qu'en raison de la nécessité de protéger l'environnement et d'économiser l'énergie. Les diverses mesures envisagées en matière de politique des transports continueront à respecter les lois de l'économie de marché. Selon celles-ci, l'offre et la demande fluctuent avant tout en fonction des prix. Ce n'est que dans des cas exceptionnels bien précis et définis de manière restrictive que l'on pourra déroger au principe de la liberté de commerce et d'industrie.

Les nouveaux objectifs de la politique des transports dans l'optique de la CGST exigent que la constitution fédérale soit modifiée et complétée. La commission voulait lier la révision à une mise à jour des normes constitutionnelles sur les transports qui sont actuellement réparties sur dix articles et les réunir en quatre nouvelles dispositions. Cette manière de procéder aurait sans doute présenté des avantages. En revanche, elle aurait rendu malaisée la distinction entre le droit actuel dans sa partie incontestée, qui est donc à maintenir, et les nouvelles normes

constitutionnelles indispensables à la réalisation de la CGST. Le citoyen n'aurait guère été à même de se faire une idée précise des nouvelles dispositions. Nous vous proposons dès lors une solution qui limite au strict minimum les modifications du droit constitutionnel en vigueur, tout en les complétant par des normes en matière de coordination et de financement. Il s'agira donc de venir à bout des problèmes avec deux nouveaux articles, auxquels s'ajoutera une disposition transitoire.

Message

1 Situation initiale

11 Introduction

Le transport des personnes et des marchandises revêt une importance accrue, tant dans la vie économique que dans les loisirs de la population. Son volume s'est amplifié massivement au cours des dernières décennies et se heurte cependant à certaines limites. Les terrains se faisant rares, il faut les utiliser avec ménagement. La charge imposée à l'environnement par le bruit et la pollution de l'air a atteint des valeurs critiques. Le renchérissement de l'énergie et sa raréfaction inévitable compromettent certains développements actuels. Les déficits des transports publics grèvent lourdement les finances publiques, déjà précaires.

Etant donné cette situation, nous avons estimé nécessaire de faire examiner de façon approfondie les problèmes de transport de notre pays et de faire élaborer des bases pour mieux coordonner la planification et la politique de ce secteur. Par arrêté du 19 janvier 1972, nous avons institué la Commission de la conception globale suisse des transports (CGST). Celle-ci nous a remis au printemps de 1978 son rapport final¹⁾ dans lequel elle résume les résultats de ses études.

L'objectif du présent message, qui s'inspire de cette nouvelle politique, est de créer les bases constitutionnelles permettant une planification coordonnée des mesures, une délimitation objective des tâches entre les cantons et la Confédération et un financement assuré à long terme des travaux incombant à cette dernière.

12 Rétrospective

121 Interdépendances générales dans les transports

La politique suisse des transports des dernières décennies est caractérisée par une approche pragmatique et sectorielle. Les divers modes ont suivi l'évolution de la technique et se sont développés de manière assez indépendante. Ils se sont souvent affrontés avec vigueur sur le marché, ce qui a renforcé, en la matière, la tendance à raisonner en terme de prestige et a entravé une politique concertée dans l'intérêt supérieur du pays. Aussi n'est-il pas étonnant que chaque mode dispose à l'heure actuelle de sa propre norme constitutionnelle, de sa propre législation, de sa propre planification en matière d'infrastructure et de son propre mode de financement.

Les principales tentatives de coordination, qui s'imposaient en raison de la crise économique des années trente et de la motorisation croissante du trafic-marchandises, se sont concrétisées dans la loi dite du «partage du trafic».

¹⁾ Rapport final sur les travaux de la Commission fédérale de la conception globale suisse des transports, décembre 1977.

Celle-ci était sensée attribuer au rail le trafic à grande distance, les transports sur de courtes distances étant confiés à la route. Elle fut rejetée lors du vote populaire de 1935. Il en a été de même, en 1946, de l'article constitutionnel 23^{ter}, qui aurait accru les attributions de la Confédération en matière de transport, lui donnant notamment le pouvoir de réglementer la concurrence. Mentionnons également le Statut des transports automobiles (STA), promulgué en 1940, sous le couvert du droit de guerre (pleins pouvoirs). Il avait pour but de prévenir une compétition par trop âpre entre les transports publics et privés, de promouvoir la collaboration du rail et de la route et d'atténuer la vulnérabilité économique des transports routiers. On a tenté, après la fin de la guerre, d'inclure le STA dans le droit ordinaire, mais cet essai a échoué à la suite d'un référendum. De ce fait, le trafic-marchandises n'a plus été soumis à un régime étatique à partir de 1951. Au début de l'année suivante, les CFF et la Fédération Suisse de l'industrie des transports automobiles (TAG) ont conclu un accord de droit privé sur la collaboration entre les chemins de fer et les services routiers non-urbains (Union des transports de marchandises). Les CFF dénoncèrent ce contrat en 1960. Par la suite, les problèmes de concurrence s'estompèrent provisoirement en raison de l'essor économique du pays.

La crise du pétrole enregistrée en 1973 révéla brusquement que la question de l'énergie devrait davantage être prise en considération lors de la planification des transports. Aussi, les transports publics, qui ménagent l'énergie, gagnent-ils en importance. D'autre part, l'endettement croissant de la Confédération oblige les autorités à mener une politique d'investissement pondérée et rationnelle.

Sur le plan régional, le trafic d'agglomération provoque des difficultés, car des couches de plus en plus larges de la population vivent, travaillent, font leurs achats et se délassent en des zones distinctes. Cette situation engendre des flux de trafic croissants soumis à des pointes périodiques, qui contribuent aussi à l'extension dispersée des agglomérations. Le problème inverse se pose dans les régions de montagne où il importe d'assurer une desserte minimale convenable afin de maintenir les structures menacées et d'enrayer le dépeuplement.

122 La Confédération et les différents modes de transport

122.1 Route

122.11 Trafic routier privé

La constitution de 1848 abrogea les péages routiers, mais attribua aux cantons la souveraineté sur les routes, sous réserve des tronçons dont le maintien paraissait important à la Confédération. En 1921, celle-ci se vit attribuer la compétence de déclarer ouvertes à la circulation certaines routes nécessaires au grand transit, et d'établir les prescriptions sur les automobiles et les cycles. Elle exerce depuis 1928 une influence sur la planification et la construction des routes de transit en accordant des contributions pour leur amélioration et leur entretien. Dès 1950, les programmes d'aménagement des routes principales ont été déterminants; ils sont établis périodiquement par la Confédération sur la base de modifications des dispositions constitutionnelles.

Les articles 36^{bis}, 36^{ter} et 37 de la constitution, adoptés en 1958, ont fourni les bases nécessaires à la réalisation du réseau des routes nationales. Celui-ci fut circonscrit par l'arrêté fédéral adopté le 21 juin 1960 par le Parlement. Il n'a guère été modifié depuis lors. Récemment, certains tronçons ont soulevé une forte opposition. C'est pourquoi une commission spéciale¹⁾ a reçu le mandat, sur la base d'une motion des Chambres fédérales, d'examiner six tronçons quant à leur nécessité et leur opportunité, compte tenu des critères CGST. Le rapport de cette commission a été déposé vers la fin de 1981 et publié en février 1982. Le Conseil fédéral et le Parlement auront à en débattre.

Les fonds à disposition de la Confédération pour les routes proviennent actuellement de deux sources, à savoir les droits d'entrée sur les carburants (³/₅ des droits de base) et le supplément douanier perçu sur ces mêmes carburants. Abstraction faite des modestes prestations fédérales, le financement des réseaux routiers cantonaux et communaux incombe aux cantons et aux communes, qui sont tributaires, pour une large part, de ressources fiscales de caractère général. L'exploitation et l'entretien des routes nationales grèvent lourdement les finances des cantons. Selon le droit constitutionnel en vigueur, la Confédération ne peut participer que dans des cas particuliers à la couverture de ces coûts (art. 36^{bis}, 5^e al., cst.). La question de la modification de la couverture des coûts d'entretien des routes nationales a déjà été abordée en 1974²⁾. Cette question est réglée, sous réserve de l'approbation du peuple et des cantons, par l'arrêté fédéral du 8 octobre 1982 sur la nouvelle réglementation des droits de douane sur les carburants (NRC) (FF 1982 III 109).

L'article 37^{bis} de la constitution (Prescriptions concernant les automobiles et les cycles) n'autorise pas la Confédération à intervenir par des mesures à caractère économique dans le secteur du trafic routier. Le transport individuel des voyageurs au moyen des véhicules à moteur n'est soumis qu'à des limitations de police. Quant au trafic-marchandises, il bénéficie du principe de la liberté du commerce et de l'industrie, sauf pour les envois jusqu'à 5 kg, qui tombent sous le coup de la régle des postes.

Les dispositions sur les dimensions et les poids des véhicules répondent principalement aux exigences de la fluidité et de la sécurité du trafic routier. Parallèlement, elles doivent contenir dans des limites raisonnables les répercussions néfastes du trafic lourd sur l'infrastructure et l'environnement. Les poids maximaux, notamment la limite de 28 t applicable aux trains routiers et aux ensembles semi-remorque, exercent aussi une influence considérable sur la concurrence entre les modes de transport. Ils donnent au rail une chance supplémentaire de se maintenir sur le marché.

L'ouverture des tunnels routiers du Saint-Gothard et du Seelisberg a beaucoup

¹⁾ Commission créée le 8 novembre 1978 par le Département fédéral de l'intérieur (commission Biel).

²⁾ Cf. message du 24 avril 1974 relatif à la modification de l'article 36^{bis} cst. en ce qui concerne les contributions allouées aux cantons pour l'exploitation et l'entretien des routes nationales (FF 1974 I 1345), qui, par décision des Chambres fédérales nous fut renvoyé pour refonte, et message du 24 mars 1982 à l'appui d'une nouvelle réglementation des droits de douane sur les carburants (FF 1982 I 1361), qui a repris ce thème.

facilité le transit par la Suisse. Ce contexte rend encore plus actuelle la question de l'instauration des redevances d'utilisation routières.

122.12 Transport public par la route

Le trafic assuré par le Service postal des voyageurs et les entreprises d'automobiles concessionnaires a enregistré un essor considérable.¹⁾ Il a ainsi apporté une contribution essentielle à la desserte des régions périphériques. Les besoins financiers des lignes du Service postal des voyageurs sont couverts par les comptes des PTT. Initialement, les entreprises d'automobiles concessionnaires ne bénéficiaient pas de subventions fédérales. La révision, en 1972, de la loi sur les chemins de fer a permis d'étendre l'aide de la Confédération aux lignes d'automobiles et de trolleybus desservant «le trafic général».

Depuis 1964, le rapprochement tarifaire s'applique également au transport public de voyageurs par la route.

122.2 Chemins de fer du trafic général

Le réseau ferroviaire suisse date, pour l'essentiel, du dernier tiers du 19^e siècle, raison pour laquelle son infrastructure connaît un retard considérable par rapport à la route. La constitution de 1874 (art. 26) a doté la Confédération de vastes attributions en matière ferroviaire.

Les Chemins de fer fédéraux (CFF) poursuivent depuis les années cinquante un programme d'extension à long terme qui a conduit notamment à l'établissement de la ligne du «Heitersberg» et du raccordement de l'aéroport de Kloten, à la construction de nouvelles gares de triage ainsi qu'au renouvellement du matériel roulant. Le raccordement de l'aéroport de Genève-Cointrin au réseau ferroviaire est en cours de réalisation.

Notre conception du transit prévoit d'attribuer au rail la plus grande part possible du trafic-marchandises. Afin de développer le feroutage, le profil des tunnels de la ligne du Saint-Gothard a été élargi. Cet aménagement permettra de transporter des véhicules dont la hauteur aux angles ne dépasse pas 3,7 m. Si le transit des marchandises s'accroît sensiblement, la planification d'une nouvelle ligne ferroviaire transalpine peut s'avérer nécessaire. La question du tracé est encore en suspens; elle intéresse aussi les Etats limitrophes.

La loi fédérale du 23 juin 1944 sur les CFF (RS 742.31), en accordant à ceux-ci un capital de dotation ainsi que l'extinction de dettes, leur a fourni une solide base financière. Dès cette date et jusqu'en 1970 ils ont équilibré leurs comptes, à de rares exceptions près; le capital de dotation n'a cependant plus été rémunéré à partir de 1965.

La période des déficits dure depuis 1971. Cette année-là, l'excédent des charges s'élevait à 54 millions de francs; en 1976, il était déjà de 708 millions. En 1981,

¹⁾ Service postal des voyageurs:

- 1950	20 millions de voyageurs,
- 1980	63 millions de voyageurs.

le déficit s'est élevé à 760 millions. Malgré les grands retards enregistrés dans les investissements, les résultats financiers défavorables ont contraint l'entreprise à faire preuve de retenue lors des mises de fonds. Cependant, celle-ci contribue à son tour à accentuer les déficits. Le succès économique d'une entreprise dépend en effet dans une large mesure des investissements.

Dans leur «rapport 1977», les CFF nous ont présenté plusieurs conceptions de l'offre de transport propres à améliorer la situation financière. Nous nous sommes prononcés en faveur d'un moyen terme, qui a guidé depuis lors nos décisions et propositions.

Par le message du 13 mai 1981 (FF 1981 II 453) sur le contrat d'entreprise 1982¹⁾ des Chemins de fer fédéraux suisses nous vous avons proposé, suivant en cela les recommandations de la CGST, de donner aux CFF une large liberté d'entreprise, assortie de l'obligation d'équilibrer leurs comptes par une saine gestion. Les prestations de service public doivent être intégralement payées. Afin d'améliorer la situation financière, la structure du capital fut aussi modifiée par la conversion des prêts fédéraux d'un montant de 2,2 milliards de francs en capital de dotation. L'arrêté fédéral correspondant est entré en vigueur avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 1982 (RO 1982 310).

L'introduction de l'horaire cadencé en été 1982 a représenté une démarche importante en direction du renforcement des transports publics par une extension et une amélioration de l'offre pour le trafic-voyageurs.

La loi du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (RS 742.101) permet à la Confédération d'aider en permanence, pour leurs investissements, les réseaux des chemins de fer privés assumant le trafic général.²⁾ Elle lui donne en plus la possibilité d'accorder son soutien aux entreprises du trafic général économiquement menacées, en vue de maintenir leur exploitation. Cette aide n'est toutefois octroyée que si les cantons s'y associent.

Outre cette aide financière aux chemins de fer privés, la Confédération a collaboré au financement ad hoc de certains projets ferroviaires, en vertu de l'article 23 cst. Le doublement de la voie du chemin de fer Berne-Lötschberg-Simplon, en cours d'aménagement, en est un exemple.

Pour accroître la capacité et la qualité de service des chemins de fer, il faut y apporter les améliorations nécessaires par un aménagement continu. De ce fait, il est indispensable de leur assurer la libre disposition de terrains nécessaires à leurs besoins futurs. La loi de 1957 sur les chemins de fer ne contenait jusqu'à présent aucune disposition permettant d'assurer une protection du tracé telle que celle fixée dans la loi sur les routes nationales. C'est pourquoi nous avons proposé, par le message du 1^{er} décembre 1980 (FF 1980 I 349), que soient procurés également aux chemins de fer les instruments que constituent les zones réservées, les alignements et le remembrement. Par arrêté du 8 octobre 1982, vous avez approuvé ce complément à la loi sur les chemins de fer.

¹⁾ Appelé officiellement «mandat 1982 des CFF».

²⁾ Cf. aussi: Arrêté fédéral du 2 décembre 1981 ouvrant un crédit de programme destiné à assurer le développement des entreprises de transport concessionnaires qui prévoit un montant de 515 millions de francs pour les années 1982 à 1987 (FF 1981 III 1105).

Cette même loi établit le principe selon lequel les chemins de fer doivent être rémunérés pour les prestations de service public non rentables pour l'entreprise elle-même.¹⁾ S'agissant des réseaux privés, cette rémunération est actuellement calculée en fonction du transport des travailleurs et des écoliers, du marché des transports (prestations par kilomètre exploité), ainsi que des investissements dans les voies de communication. L'indemnisation des CFF était déterminée selon le déficit enregistré dans le transport des travailleurs et des écoliers, ainsi que dans le trafic des colis de détail. A ce sujet, une orientation nouvelle et importante a été donnée par le contrat d'entreprise 1982; en effet, celui-ci définit désormais l'ensemble du transport-voyageurs régional des CFF comme une prestation de service public. Une adaptation du régime de rémunération des chemins de fer privés est à l'examen.

Il faut de plus retenir que l'arrêté fédéral du 5 juin 1959 concernant le rapprochement des tarifs d'entreprises de chemins de fer concessionnaires de ceux des CFF (RS 742.402.2) procure, par le biais de réductions tarifaires, des contributions fédérales indirectes aux régions dont l'économie est faible ou à mono-structure.

122.3 Autres moyens de transport public

Le trafic régional est aussi assuré par la navigation sur les lacs suisses, les chemins de fer à crémaillère et les téléphériques. Quant au trafic local, il a recours aux tramways, aux trolleybus et aux autobus.

Au cours du 19^e siècle, les compagnies de navigation concessionnaires ont joué un rôle considérable dans le transport des personnes et des marchandises. Aujourd'hui, elles constituent un élément important de l'offre touristique suisse. Sur le plan économique, elles dépendent très fortement du trafic national et international d'excursions et de vacances. L'ampleur des frais fixes et le renchérissement ont entraîné des déficits accrus. Ces compagnies de navigation concessionnaires sont assujetties partiellement à la loi sur les chemins de fer. Elle n'ont droit que dans peu de cas à une rémunération des prestations de service public par la Confédération.

Les chemins de fer à crémaillère et les téléphériques constituent, eux aussi, un élément non négligeable de l'infrastructure touristique des zones de déassement alpines. Alors que le nombre des premiers n'a guère augmenté ces dernières décennies, la forte extension des seconds a porté atteinte à certains paysages et influencé défavorablement l'évolution financière des entreprises. C'est pour des raisons relevant de la protection de l'environnement et de l'aménagement du territoire ainsi que pour des motifs économiques qu'il est devenu indispensable d'appliquer une politique des concessions plus restrictive (ordonnance du 8 novembre 1978 sur l'octroi de concessions aux téléphériques [RS 743.11]).

En relation avec les chemins de fer servant au trafic d'excursions, mentionnons la «Conception suisse du tourisme», publiée en août 1979 par la Commission

¹⁾ Abrégé dans le présent message: prestations de service public (PSP).

consultative du tourisme. Elle vise à orienter la future politique de ce secteur sur les objectifs suivants: «créer les meilleures conditions sociales possibles pour les touristes et les habitants de la région, encourager une économie touristique compétitive et efficace, et garantir la qualité du délassement procuré par le paysage».

Le transport local par tramways, trolleybus et autobus fonctionne généralement de manière satisfaisante dans les villes petites et moyennes. Toutefois, il est indéniable que certaines rues de quelques centres urbains sont engorgées et polluées. L'amélioration de la situation requiert généralement de très gros investissements.

Dans les grandes agglomérations, il y a lieu de trouver de nouvelles solutions pour harmoniser au mieux les transports publics et privés, afin d'éviter des déséquilibres supplémentaires entre les différentes zones urbaines, de réduire les coûts globaux des transports et d'améliorer la qualité de la vie. Chaque agglomération ayant ses caractéristiques, il n'existe pas de solutions passe-partout.

122.4 Aviation

La compétence de légiférer en matière de navigation aérienne fut attribuée à la Confédération en 1921, par l'article 37^{ter} cst. L'arrêté fédéral du 22 juin 1945 sur le développement des aérodromes civils (RS 748.811) part du principe que les cantons et d'autres corporations construisent et exploitent les aéroports nationaux et les aérodromes régionaux. Par ses subventions, la Confédération influence indirectement la politique des aérodromes. Elle a supporté, en moyenne, une part de 30 pour cent de l'ensemble des frais de construction des aéroports nationaux (Zürich-Kloten, Genève-Cointrin et Bâle-Mulhouse). A partir de l'arrêté fédéral précité et en raison de la situation financière critique de la Confédération, nous avons proposé, par notre message du 25 janvier 1982 (FF 1982 I 964), que les projets de construction des trois aéroports nationaux soient présentés ensemble à l'occasion de demandes de subventions groupées et que le Parlement décide des montants de la participation fédérale pour des périodes de construction et d'investissement de cinq ans. La Confédération doit participer, selon des taux différenciés en fonction des aéroports, pour un montant de 109 millions de francs au coût total de construction 1981-1985, qui s'élève à 812 millions de francs. Vous avez transformé cette proposition en arrêté le 17 juin 1982 (FF 1982 II 501). Cette décision ne porte aucun préjudice à tout autre solution tirée de la CGST.

La loi sur la navigation aérienne de 1948 (RS 748.0), qui constitue le principal instrument de la politique de la Suisse dans ce secteur, prévoit (art. 101 à 103) d'autres cas dans lesquels la Confédération est appelée à fournir des prestations financières. Mentionnons également les arrêtés fédéraux du 20 décembre 1972 et du 19 mars 1982 concernant les mesures à prendre pour encourager la formation des jeunes pilotes et des grenadiers parachutistes.

L'accroissement du trafic et, partant, l'extension des infrastructures constituent un problème important. Diverses solutions existent du point de vue technique.

Mais la marge de manœuvre demeurera très réduite sur le plan politique tant que la question du bruit ne sera pas réglée de manière satisfaisante.

La tâche principale consiste à maintenir la position que l'aviation suisse a acquise sur le plan international au cours de ces dernières décennies. La consolidation de cet acquis se heurte à des difficultés croissantes dues à une concurrence toujours plus âpre.

Enfin, la réglementation du marché interne est à discuter. Le trafic de ligne est soumise à concession. La concentration des activités en une seule entreprise nationale, la Swissair, a donné entière satisfaction. A titre d'essai, deux entreprises (Crossair et ALAG) disposant de petits appareils ont été autorisées à exploiter des lignes à caractère régional. La délimitation entre le trafic de ligne et le trafic d'affrètement (charter) a été réglée plus clairement, à la fin de 1980, par la modification de l'ordonnance sur la navigation aérienne et par des dispositions d'exécution.

Bien que jouant un rôle mineur par rapport au transport aérien professionnel, l'aviation privée est importante, notamment en ce qui concerne la formation des pilotes. Dans ce domaine également, le bruit des avions soulève de nombreux problèmes.

Les derniers développements de la politique suisse en matière de navigation aérienne sont présentés dans le rapport de 1980 de l'Office fédéral de l'aviation civile.

122.5 Trafic-marchandises sur les voies navigables

L'article 24^{ter} cst., qui remonte à 1919, dispose que la législation sur la navigation est du domaine fédéral. Sur cette base, la Confédération a subventionné l'aménagement des ports du Rhin et la construction des écluses de Birsfelden. Conformément à des accords internationaux, elle fournit également des contributions pour améliorer la navigabilité du Rhin en aval de la frontière suisse. Au début de 1973, les Chambres nous demandèrent de présenter un projet de loi fédérale sur la protection du tracé des voies navigables du Haut-Rhin jusqu'à l'embouchure de l'Aar et, de là, jusqu'à Yverdon, puis de poursuivre l'étude de la liaison Yverdon-Genève-Rhône, ainsi que des sections allant de l'embouchure de l'Aar au Lac de Constance et de l'Adriatique au Lac Majeur. L'avant-projet de la loi fédérale sur la protection du tracé des voies navigables est prêt. Toutefois, son examen a été ajourné en raison de la priorité donnée à la conception globale suisse des transports.

Ajoutons que sur les lacs suisses d'importantes quantités de sable et de gravier sont transportées.

122.6 Conduites

Aux termes de l'article 26^{bis} cst., adopté en 1961, la législation sur les installations de transport par conduites de combustibles ou de carburants liquides ou gazeux est du domaine de la Confédération. En vertu de cette

compétence concurrente non limitée aux principes, on a promulgué la loi de 1963 sur les installations de transport par conduites de combustibles ou carburants liquides ou gazeux. Elle prévoit un système de concession qui s'apparente plutôt à un régime d'autorisation de police. La construction et l'exploitation des grandes conduites nationales ainsi que des conduites internationales impliquent une concession fédérale. Les petites installations nécessitent une autorisation cantonale.

Jusqu'à présent, quatre conduites internationales pour le transport de pétrole brut et de ses dérivés ont été mises en exploitation par le secteur privé. La capacité annuelle avoisine 17 millions de tonnes. Quant au gaz, six raccords alimentent le réseau national géré presque exclusivement par cinq sociétés de droit privé.

123 Evolution du trafic

123.1 Trafic-voyageurs

L'annexe 1 donne une image de l'évolution du trafic-voyageurs d'après le nombre des personnes transportées. Il en ressort que celui-ci a presque sextuplé de 1950 à 1980. Durant cette période, la part de la route a passé de 47 à 90 pour cent, ce qui représente un accroissement considérable. En revanche, le trafic ferroviaire a stagné en valeur absolue; de 1950 à 1980, sa part est tombée de 52 à 10 pour cent. Le nombre des passagers enregistrés dans les aéroports, de 300 000 qu'il était en 1950, s'élevait en 1980 à 13,4 millions. Cette évolution est unique dans l'histoire des transports suisses. Le nombre des personnes acheminées sur les lacs et cours d'eau de notre pays a augmenté quelque peu durant la période précitée.

L'annexe 2 donne les prestations de trafic en voyageurs-km¹⁾. Ces dernières ont également presque sextuplé de 1950 à 1980. La part de la route a passé de 48 à 85 pour cent, ce qui constitue une progression légèrement inférieure à celle qui est observée avec les personnes transportées (annexe 1). La part du rail qui s'élevait à 13 pour cent en 1980 s'en est trouvée quelque peu améliorée. Quant à l'aviation, ses prestations n'ont été prises en considération que dans les limites de l'espace aérien suisse. Son essor de 35 à 1340 millions de voyageurs-km est spectaculaire. Le nombre de voyageurs-km par bateau n'a, en comparaison, que peu augmenté.

En résumé, on constate que le trafic-voyageurs est dominé par la route, dont la part des voyageurs-km atteint 85 pour cent. Elle n'a cessé d'augmenter, quoique plus faiblement ces dernières années. S'agissant du rail, on constate un phénomène inverse. Sa part a très fortement baissé de 1950 à 1975, mais la régression s'est arrêtée au cours de ces dernières années.

¹⁾ Voyageurs-km = produit du nombre des voyageurs par le nombre des kilomètres parcourus.

123.2 Trafic-marchandises

De 1950 à 1980 le tonnage des marchandises (*annexe 3*) a presque quadruplé, passant de 90 à 370 millions de tonnes. Simultanément, les prestations de transport en tonnes-km (*annexe 4*) ont à peu près quintuplé, ce qui signifie qu'aujourd'hui les envois sont acheminés sur de plus longues distances qu'en 1950.

Quant à la répartition des prestations entre les différents modes de transport, la situation n'est pas du tout la même que dans le trafic-voyageurs. Dans le secteur marchandises, c'est le rail qui figure encore au premier rang en 1980. Sa part d'un peu plus de 50 pour cent s'est consolidée au cours des dernières années. A l'inverse, la route ne parvient plus à augmenter sa part qui se stabilise à près de 40 pour cent.

La navigation intérieure enregistre une certaine stagnation. Il en est de même pour le transport par conduites. Le fret aérien, acheminé au-dessus du territoire suisse et exprimé en tonnes-km, est d'un volume peu important, mais suit une courbe fortement ascendante.

124 Rentabilité des modes de transport

124.1 Route

L'arrêté fédéral du 23 décembre 1959 concernant l'emploi de la part du produit des droits d'entrée sur les carburants destiné aux constructions routières (RS 725.116.2) a prévu l'instauration d'un compte routier visant à déterminer le degré d'équilibre financier de la route. L'Office fédéral de la statistique a publié le premier compte en 1968 et, depuis lors, l'établit chaque année.

Ce compte se présente selon trois versions. Le *compte-capital*¹⁾ tient compte, du côté des recettes, de la quasi-intégralité du produit des droits d'entrée sur les carburants, et du côté des coûts, des amortissements annuels selon la durée d'utilisation des ouvrages, ainsi que des intérêts calculés sur les immobilisations non encore amorties. Il englobe aussi les autres coûts.²⁾ Le *compte des dépenses*, lui, inclut toutes les dépenses d'investissements d'une année. Les recettes et les autres genres de dépenses sont traités comme dans le compte-capital. Ce calcul revient pratiquement à un amortissement immédiat des investissements. Le *compte de politique financière* se distingue du compte-capital surtout par le fait qu'il n'enregistre, au chapitre des recettes, que les produits des droits d'entrée sur les carburants qui sont réservés à la construction des routes en vertu de l'article 36^{ter} cst. (en ce qui concerne le droit de base sur les carburants, jusqu'à présent 60%).

L'*annexe 5* présente pour les années 1970 à 1980 les coûts routiers, les recettes et les degrés d'équilibre financier selon le compte-capital, lequel est conforme à l'optique de l'économie générale.

¹⁾ Ce type de compte est, selon les intentions de la commission CGST, déterminant pour évaluer le degré d'équilibre financier.

²⁾ Administration, entretien, signalisation et régulation de la circulation.

Il en ressort que le degré d'équilibre financier de la route ne cesse de régresser, tombant de 115,5 pour cent en 1970 à 87,2 pour cent en 1980. Cette détérioration provient du fait que les coûts de capitaux ont augmenté plus fortement que les recettes provenant des droits d'entrée sur les carburants, qui sont perçus en fonction du poids (droit spécifique) et qui, dès lors, ne se sont pas accrus proportionnellement au renchérissement.

Du point de vue de la politique des transports, le degré d'équilibre financier par catégorie de véhicules est celui qui revêt le plus d'importance. Le compte dit par catégories paraît depuis 1970. Ses résultats pour 1980 sont reproduits à l'annexe 6.

Certains des chiffres pourraient subir de grosses modifications à la suite du réexamen récent du compte routier par une commission d'experts du Département fédéral de l'intérieur. L'ampleur de ces rectifications ne sera connue qu'après l'évaluation détaillée des recommandations de la commission.

124.2 Rail

En 1969, vous avez demandé par la motion Wenger que le compte routier soit accompagné d'un compte ferroviaire. Ce dernier devait enregistrer le degré d'équilibre financier des chemins de fer, compte tenu des prestations de service public. Créé en 1976, il repose sur les études de la CGST et comporte quatre versions suivant que l'on tient compte ou non de la rémunération des prestations de service public et des intérêts sur les excédents cumulés des dépenses.

L'annexe 7 reproduit les résultats dans les deux cas où l'on tient compte de la rémunération des prestations de service public, l'un entre eux englobant les intérêts sur les excédents cumulés des dépenses.

Si l'on mesure le degré d'équilibre financier des modes de transport à l'aune de cette possibilité, on constate que les CFF ont atteint en 1980 un degré de 79,4 pour cent, alors que les chemins de fer privés ne sont parvenus qu'à 66 pour cent. Cette grande différence s'explique par le marché beaucoup plus défavorable de ces derniers.

En 1980, les chemins de fer (CFF + réseaux privés) ont enregistré un degré d'équilibre de 76,8 pour cent. En considérant la variation dans le temps de ce taux, on remarque qu'il n'a cessé de se détériorer jusqu'en 1977. On assiste depuis à une certaine stabilisation.

Le compte ferroviaire n'est pas directement comparable au compte routier, car ce dernier ne porte que sur l'infrastructure, alors que le compte ferroviaire englobe l'ensemble de l'infrastructure et de l'exploitation.

124.3 Trafic aérien, navigation et conduites

La Confédération est tenue d'assurer la sécurité du trafic aérien. Les coûts de la sécurité aérienne sont considérés comme des coûts d'infrastructure qui doivent être reportés sur les usagers. Cela étant, une redevance fédérale de sécurité aérienne a été introduite pour couvrir les coûts résultant de la régula-

tion des transports dans les zones de trafic local. Afin de financer la sécurité des vols de ligne, onze Etats européens, dont la Suisse, prélèvent depuis 1971 des redevances qui sont calculées d'après un système uniforme et qui sont encaissées par l'organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne, Eurocontrol.

Les redevances de sécurité aérienne doivent en principe garantir une complète couverture des coûts. Leur produit dépend toutefois du développement du trafic et des types d'avions utilisés. Le degré de couverture des coûts s'est élevé, en 1980, à 85 pour cent en ce qui concerne la redevance fédérale de sécurité aérienne et à 91 pour cent en ce qui concerne la redevance de navigation aérienne de route (Eurocontrol).

Le principe de l'équilibre financier est applicable non seulement aux aéroports de Kloten et de Cointin – construits et exploités par les cantons de Zurich et de Genève – mais aussi à celui de Bâle-Mulhouse, construit et géré par une société de droit public créée par le traité franco-suisse du 4 juillet 1949. Abstraction faite des subventions fédérales versées à fond perdu, la couverture des coûts a été réalisée il y a déjà quelques années, de grandes différences existant selon l'état d'aménagement des aéroports.

La compagnie aérienne nationale, Swissair, est une entreprise à économie mixte qui enregistre des bénéfices depuis des décennies. En raison des actuelles conditions de concurrence, cette réussite ne pourra se poursuivre qu'au moyen d'efforts considérables.

La voie et les ports de la *navigation rhénane* ont bénéficié de 137,5 millions de francs au titre des contributions fédérales et de 104,6 millions au titre des subventions des cantons de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne (état au 1^{er} janvier 1981). Les investissements dans la voie navigable ne sont compensés par aucune recette, puisque la Convention de Mannheim interdit depuis 1868 la perception de péages. Les ports rhénans des deux Bâle couvrent actuellement leurs coûts, les frais de capitaux et d'exploitation étant compensés au moyen des taxes portuaires. Les investissements, certes relativement modestes, de la Confédération dans les installations portuaires ne sont cependant pas pris en considération dans ces frais de capitaux.

Les *conduites* sont financées par l'économie privée. Un compte des coûts d'infrastructure n'est donc pas établi par la Confédération.

13 Travaux et recommandations de la commission CGST

131 Mandat et exécution

Etant donné les problèmes décrits aux chiffres 11 et 12, nous avons institué, par arrêté du 19 janvier 1972, la commission CGST, composée de 62 membres. Elle fut chargée d'indiquer aux autorités politiques différentes solutions permettant, dans une synthèse équilibrée, d'adapter les transports publics et privés à l'évolution, de manière à atteindre les objectifs suivants:

Servir à la prospérité générale du pays et aux tâches nationales qui en découlent, satisfaire les besoins de transport avec le minimum de temps et

d'argent, permettre le libre choix du domicile, de la place de travail et du moyen de transport, éliminer les distorsions de concurrence, harmoniser les transports avec l'aménagement du territoire.

La commission a commencé ses travaux au printemps de 1972. Après plusieurs années d'études, elle a consigné ses recommandations en matière de planification et de politique des transports dans 40 thèses qui ont été approuvées à l'unanimité et sans abstention lors de la séance finale tenue le 21 décembre 1977 au Musée des transports, à Lucerne. Le 21 avril 1978, la commission a présenté son rapport au chef du Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie (DFTCE), à l'attention du Conseil fédéral.

132 Résultats des travaux de planification des transports

132.1 Prévisions de trafic

Les principaux résultats des prévisions de trafic de la CGST figurent à l'annexe 8. Ils reposent sur un grand nombre d'hypothèses et varient selon les deux variantes finales du futur système des transports. D'après la variante finale 2, préférée par la commission, et d'après l'extension de l'infrastructure qu'elle prévoit (cf. ch. 132.2), on estime que les voyageurs-km devraient augmenter de 70 pour cent de 1974 à l'an 2000, et les tonnes-km de près de 50 pour cent, ce qui implique un ralentissement et une atténuation considérables par rapport à l'évolution antérieure.

Selon la variante finale 2, la répartition modale du trafic estimée pour l'an 2000 donne l'image suivante par rapport aux résultats de 1974:

Répartition modale du trafic selon la CGST

Tableau 1

Mode de transport	Trafic-voyageurs (en voyageurs-km)		Trafic-marchandises (en tonnes-km)	
	Part des prestations en pour-cent			
	1974	VF 2	1974	VF 2
Route	82,1	79,8	45,6	44,1
Rail	17,9	20,2	46,9	47,0
Air ¹⁾	—	—	—	—
Eau	—	— ²⁾	0,6	2,4
Conduites	—	—	6,9	6,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

¹⁾ Pour le trafic aérien, la prévision de la CGST ne tient compte que des personnes transportées.

²⁾ On n'a pas établi de prévision globale pour les transports par voie d'eau.

La comparaison des valeurs de ce tableau montre un déplacement de trafic-voyageurs de la route vers le rail, en raison de l'attrait croissant exercé par ce dernier grâce aux nouvelles transversales ferroviaires (NTF). Dans le secteur des marchandises également, la route, contrairement au rail, ne parvient pas à

maintenir sa part du trafic. Les transports par bateaux augmentent. Il n'en va pas de même du transport par conduites, qui marque une légère tendance à la régression du fait de l'hypothèse que le secteur de l'acheminement du pétrole connaîtrait une certaine saturation.

132.2 Développement de l'infrastructure

Comme nous l'avons déjà mentionné, la commission CGST, après avoir étudié de façon approfondie différentes autres variantes, a consigné dans les deux variantes dites finales sa vision d'un développement aussi coordonné que possible de l'infrastructure suisse des transports. Seules des différences de degré existent entre les deux: la seconde prévoit notamment une meilleure extension de l'infrastructure que la première; elle a été adoptée par la commission pour servir de base à la future planification. Elle met l'accent sur une croissance modérée et sur l'optimisation des effets. En sus de l'achèvement du réseau des routes nationales et des routes principales, légèrement modifié par rapport au programme actuel, il est recommandé d'aménager des liaisons supplémentaires en vue de desservir des régions périphériques et de renforcer leur structure économique. De nouvelles transversales ferroviaires sont proposées entre le lac Léman et celui de Constance, d'une part, et entre Bâle et Olten, d'autre part. Elles constitueront une véritable solution de rechange par rapport aux liaisons routières. De l'avis de la commission, cette extension du réseau permettra d'éviter les phénomènes de surcharge et d'ouvrir le transport public de voyageurs à de nouveaux cercles d'usagers. S'agissant de la navigation rhénane, la variante finale 2 suggère, compte tenu de prévisions favorables, de prolonger la voie navigable de Bâle-Rheinfelden jusqu'à la région de l'embouchure de l'Aar, près de Klingnau, en vue de décharger la région bâloise. Pour le trafic aérien, on s'attend à ce que les aéroports intercontinentaux de Zurich-Kloten, Genève-Cointrin et Bâle-Mulhouse soient adaptés à l'accroissement prévu du trafic. Les conduites de pétrole et des produits dérivés ne connaîtront pas d'extension de leur capacité.

Les deux variantes finales nécessitent les investissements nets suivants:

Investissements nets 1974 à 2000 (en milliards de francs au prix de 1974)	VF 1	VF 2
Rail	10,1	11,3
Route	51,9	54,4
Trafic aérien	1,7	1,7
Navigation	0,1	0,5
Total	63,8	67,9

Il convient de souligner expressément que les variantes ne constituent pas des programmes de construction, mais seulement des modèles pour un développement équilibré du système des transports. Avant la prise de décision de construire, chaque projet d'importance nationale sera réexaminé objectivement quant à sa nécessité et à son efficacité.

132.3 Effets des transports

En ce qui concerne l'aménagement du territoire, les deux variantes tablent sur l'amélioration de l'accessibilité interrégionale pour le trafic privé, c'est-à-dire sur des liaisons plus nombreuses et meilleures, ce qui répond aux exigences d'un habitat décentralisé. En revanche, les transports publics ne répondront que partiellement à ces impératifs. En vue de la réalisation de la CGST, la commission propose des mesures d'appoint (thèse n° 16) qui devront être coordonnées systématiquement avec les besoins concrets des régions et des groupes de population.

A l'heure actuelle, les transports consomment un quart de l'énergie finale utilisée en Suisse. Les solutions préconisées par la commission ont été soumises à la contrainte selon laquelle cette consommation doit augmenter moins rapidement que la croissance économique (hypothèse: progression de 70 % du produit social brut de 1974 à l'an 2000). Afin d'atteindre cet objectif, il faudra encourager les transports publics. En outre, il y aura lieu d'envisager des mesures qui permettent d'atteindre un meilleur taux d'utilisation de l'énergie par les véhicules privés.

Compte tenu des objectifs figurant dans notre rapport du 20 novembre 1974 sur les gaz d'échappement et le bruit des véhicules à moteur (FF 1975 I 25), on peut admettre, dans le secteur de la protection de l'environnement, que les émissions de monoxyde de carbone, d'hydrocarbures, d'oxydes d'azote et de plomb seront sensiblement réduites par rapport à 1970. Cependant, l'émission d'anhydride sulfureux augmentera de 36 pour cent selon la variante finale 2, ce qui est imputable à la croissance du trafic.

Quant au bruit provoqué par la circulation routière, la commission relève que le réseau des routes nationales absorbera une grande partie de l'accroissement du trafic, ce qui épargnera de nombreuses zones à forte densité de population. Mais elle recommande aussi des mesures légales pour que les émissions soient abaissées au niveau de valeurs-limites spécifiques qui concordent avec les possibilités techniques et économiques.

La commission n'a pas ignoré que l'on s'accommodera de moins en moins des atteintes portées aux paysages, aux zones de protection de la nature et aux eaux. Il faut donc en tenir compte et prendre les mesures de planification et de construction qui s'imposent lors de chaque extension de l'infrastructure de transport.

Le parachèvement du réseau des routes nationales contribuera notablement à accroître la sécurité du trafic. Pourtant, près de 60 pour cent de la circulation continuera de s'écouler sur les autres routes. La commission énumère une série de mesures pour réduire, sur ces artères également, la fréquence des accidents.

133 Recommandations finales de la commission de la CGST

La commission a formulé, sous forme de thèses, quarante recommandations qu'elle a présentées au Conseil fédéral dans son rapport final. Ces thèses contiennent les éléments fondamentaux et cohérents de la réforme du système

suisse des transports. Elles revêtent une grande importance pour la compréhension des premières mesures que nous vous proposerons de prendre sur le plan législatif. C'est pourquoi nous les reproduisons in extenso ci-après.

133.1 Les 40 recommandations de la CGST¹⁾

Choix d'une variante

- ① La conception globale des transports est fondée sur un système d'objectifs à plusieurs niveaux, élaboré par la Commission d'après le mandat du Conseil fédéral du 19 janvier 1972. Ses objectifs relevant des trois domaines que sont la satisfaction des besoins de transports, l'utilisation économique des ressources, la prise en compte des effets directs et indirects des transports, constituent les critères de base pour évaluer les variantes. Etant donné le niveau de qualité atteint par les transports en Suisse, l'accent est mis, pour l'avenir, sur une affectation optimale des ressources et une meilleure prise en compte des effets directs et indirects des transports.

- ② La Commission propose au Conseil fédéral d'accorder la préférence à la variante finale 2. Celle-ci préconise d'une part l'adaptation du réseau routier et du programme de construction des routes nationales aux nouvelles données économiques, sociales et écologiques. Elle prévoit, d'autre part, une desserte ferroviaire améliorée pour le trafic auquel le chemin de fer convient plus particulièrement.

Cela implique notamment la construction de nouvelles transversales ferroviaires du Léman au Bodan ainsi que de Bâle au pied sud du Jura, lignes capables de soutenir la concurrence avec la route.

- ③ Il conviendra d'examiner à intervalles réguliers si les objectifs de la conception globale des transports et les mesures nécessaires à sa mise en œuvre sont encore conformes à l'évolution sociale, économique et de l'environnement.

En outre, afin de vérifier l'efficacité des mesures, on contrôlera périodiquement si les résultats effectivement atteints sont conformes aux objectifs de la CGST.

On devra poursuivre les études que la complexité du sujet traité n'a pas permis d'achever. Il importe en particulier d'approfondir les données scientifiques dont on dispose dans le domaine des coûts et bénéfices externes, afin d'en connaître les effets dans leur ensemble et d'être en mesure d'éliminer d'éventuelles distorsions de concurrence.

Structure du système de transport

- ④ La compétence en matière de réseaux de transport et de genres de trafic doit être répartie entre la Confédération et les cantons selon des critères fonctionnels (hiérarchie des transports) conformément aux intérêts en présence et à la structure fédéraliste du pays. En conséquence, il faut distinguer les tâches et les réseaux de transport nationaux d'une part, et régionaux d'autre part. La Confédération veillera à la connexion entre ces deux sortes de réseaux en mettant en œuvre la concertation.

- ⑤ En vertu de la nouvelle hiérarchie des transports, les tâches d'importance nationale sont notamment les suivantes:

- assurer le trafic national et international sur de grandes distances;
- assurer la liaison des régions et de toutes les parties du pays entre elles;

¹⁾ Cette traduction française du texte original allemand constitue une version remaniée de celle qui a été publiée dans le rapport final CGST.

- relier les chefs-lieux cantonaux aux réseaux nationaux tant publics que privés;
- éliminer des différences flagrantes dans la desserte de base des cantons.

Les droits découlant de la propriété des infrastructures de transport ainsi que ceux attachés à l'exploitation des entreprises qui les utilisent ne seront pas forcément exercés par les détenteurs du droit de souveraineté relatif à la planification, à la construction, à l'entretien et au financement de ces mêmes infrastructures.

- ⑥ La Confédération garantit au moyen d'une péréquation spéciale des charges qu'aucun canton ne supporte, globalement, des charges beaucoup plus lourdes du fait des tâches supplémentaires résultant de la nouvelle hiérarchie des transports. Cela vaut dès la phase transitoire. Cette péréquation doit s'adapter au développement du trafic, à l'évolution des recettes dans le domaine des transports et aux finances publiques.
- ⑦ Dans les limites de leurs attributions et en fonction de la nouvelle répartition des tâches, la Confédération, ainsi que les cantons, décident de la manière d'engager les moyens financiers dont ils disposent pour réaliser l'infrastructure et agir sur l'offre des différents modes de transport. La coordination entre les cantons doit être assurée.
- ⑧ La répartition des compétences en matière de transports entre le canton et les communes n'est pas du ressort de la Confédération. Chaque canton y procède individuellement ou en accord avec les cantons voisins.

Planification, construction et entretien coordonnés des infrastructures de transport

- ⑨ La Confédération et les cantons planifient les différents réseaux de transports selon leurs compétences respectives de manière à constituer un système coordonné. Ils fixent les degrés de priorité dans l'exécution.
- ⑩ Toute décision d'investissement d'une certaine importance pour une infrastructure de transport devra faire l'objet d'un examen de conformité aux objectifs de la politique des transports. On tiendra compte des coûts et bénéfices économiques globaux, qu'ils soient mesurables ou non.
- ⑪ En outre, l'utilité de tout projet d'infrastructure d'importance nationale devra être démontrée par des études comparatives tenant compte en particulier de l'utilisation des infrastructures existantes et d'autres solutions envisageables. Le choix se portera sur la variante et le moment de réalisation qui répondent le mieux aux critères de la conception globale des transports.

Indemnisation des prestations de service public

- ⑫ Il s'avère indispensable de réviser entièrement la définition et l'indemnisation des prestations de service public. Ces prestations, qu'une entreprise ne saurait normalement fournir sans compensation, sont requises en vertu d'intérêts supérieurs pour répondre à des objectifs culturels, sociaux, écologiques, énergétiques, économiques ou relevant de la politique de sécurité.

Contrairement à l'usage actuel, seules seront susceptibles d'être indemnisées les prestations de service public requises par l'autorité politique compétente (Confédération, canton ou commune); après accord passé avec l'entreprise de transport portant sur l'étendue des prestations requises, on fixera les conditions dans lesquelles elles seront fournies et le montant de leur indemnisation.

- ⑬ Les organes politiques de la Confédération, des cantons et des communes

vérifient périodiquement si ces prestations de service public sont toujours justifiées, si elles suffisent et si elles sont fournies par le mode de transport le plus approprié.

- ⑮ Les prestations de service public requises par la Confédération sont financées à l'aide de ses recettes générales et mises, si possible, à la charge du département dont relève leur objet.
- ⑯ La Confédération prend à sa charge le rapprochement tarifaire, considéré comme une prestation de service public destinée à maintenir l'habitat le plus décentralisé possible. La méthode et les critères qui en détermineront le niveau feront l'objet d'un nouvel examen qui tiendra compte des objectifs visés.
- ⑰ De plus, d'autres prestations de service public peuvent se révéler nécessaires soit dans des régions peu développées où il s'agit d'atténuer des insuffisances flagrantes dans la desserte de base, soit dans des agglomérations où il faut réduire la charge excessive du trafic sur l'environnement.

Les cantons définissent ces prestations spéciales de service public et les indemnisent. La Confédération y participe par des contributions sélectives prélevées à cet effet sur les fonds des transports.

La concurrence dans les transports

- ⑱ Il convient de maintenir les monopoles fédéraux existants pour le transport professionnel de personnes, les postes et télécommunications, les chemins de fer et la navigation aérienne ainsi que pour les conduites. Comme par le passé, on ne doit soumettre le transport individuel (des personnes et des biens) qu'à des restrictions pour des motifs de police afin de garantir dans la mesure du possible la liberté de choix du moyen de transport.

Dans le trafic-marchandises à grande distance, on peut s'écarter de ce principe lorsque l'intérêt du pays l'exige et que d'autres mesures se révèlent inappropriées. Le transit-marchandises doit dans la mesure du possible emprunter le rail (transport combiné).

- ⑲ Lorsqu'il y a concurrence entre le rail et la route, en particulier dans le trafic-marchandises, il convient d'en éliminer les distorsions par les mesures suivantes:
 - Le trafic routier lourd ne couvrant pas ses coûts d'infrastructure doit dorénavant être frappé d'une redevance spéciale, liée aux prestations, qui permette de couvrir tous les coûts selon le compte-capital (compte routier global).
 - La couverture des déficits du trafic-marchandises public doit être progressivement réduite, puis supprimée.
 - Le respect des prescriptions concernant les temps de travail et de repos ainsi que les poids maxima dans le trafic-marchandises routier doit être contrôlé plus efficacement.
 - Les dispositions légales relatives aux conditions de travail et sociales dans le trafic-marchandises public et privé doivent être progressivement harmonisées en tenant compte de la spécificité de chacun des deux secteurs.
 - Les charges ou les avantages étrangers à l'exploitation, qui seront clairement établis, doivent être réduits dans la mesure du possible. Le solde éventuel sera porté en compte de l'indemnisation des prestations de service public.
 - On doit tenir compte des coûts et bénéfices externes qui provoquent une distorsion de concurrence, lorsqu'ils peuvent être chiffrés et imputés à ceux qui les causent.

- ①⑨ Il convient d'éliminer, au moins pour le réseau de transport d'importance nationale, les différences entre la manière de financer les dépenses d'infrastructure pour la route et celle de financer les dépenses d'infrastructure pour le rail. La Confédération doit donc se charger du financement des coûts d'infrastructure du réseau ferroviaire national comme elle le fait pour les routes nationales.

Financement du système des transports

- ②⑩ Les usagers du système des transports doivent, en principe, couvrir les coûts qu'ils occasionnent. Une dérogation à ce principe n'est admissible que lorsque des prestations de service public sont requises du système des transports en vertu d'objectifs supérieurs ou que des accords internationaux l'exigent.
- ②⑪ Pour financer l'infrastructure des transports et les autres tâches qui lui incombent du fait de la politique générale des transports, la Confédération institue deux fonds, soit un fonds des transports publics et un fonds des transports privés. Ces fonds devront s'équilibrer l'un l'autre de telle manière qu'à longue échéance, on puisse atteindre les objectifs fixés aussi bien pour les transports publics que pour les transports privés.

Au cas où l'alimentation de l'un ou l'autre des deux fonds serait momentanément insuffisante pour couvrir les dépenses, la Confédération peut accorder des avances soumises à intérêts.

- ②⑫ Le fonds des transports publics sert à couvrir les dépenses d'infrastructure de ces transports et à garantir une capacité suffisante. Il est alimenté par une surtaxe pouvant atteindre 20 pour cent du taux de base de l'impôt sur le chiffre d'affaires et dont le produit sera obligatoirement affecté à cet usage, ainsi que par les redevances d'utilisation de l'infrastructure des chemins de fer sur le réseau d'importance nationale. L'impôt affecté sur la consommation aura la valeur d'un impôt général de circulation. Le résultat en sera que chacun, même s'il n'utilise pas ou s'il n'utilise qu'à l'occasion les transports publics, contribuera équitablement au maintien d'une offre suffisante de ces transports et au soutien financier des cantons en la matière.
- ②⑬ Le fonds des transports privés sert à couvrir les dépenses d'infrastructure du trafic routier, dans la mesure où cette tâche incombe à la Confédération. Il s'agit en particulier des dépenses de construction et d'entretien du réseau routier d'importance nationale et des montants versés aux cantons pour leurs dépenses routières au titre de la péréquation des charges.

Le fonds des transports privés est alimenté par trois cinquièmes du produit net des droits d'entrée sur les carburants pour moteurs, le produit net de surtaxes douanières spéciales sur les carburants ainsi que la part fédérale des redevances d'utilisation des routes correspondant au réseau routier d'importance nationale.

- ②⑭ A moyenne ou longue échéance, les usagers doivent couvrir les coûts d'infrastructure (intérêts intercalaires compris) compte tenu des frais qui sont décidés, dans la mesure où les conditions régnant sur le marché le permettent. Les redevances d'usage de l'infrastructure pourront être réduites passagèrement dans le but de favoriser certains objectifs de la politique des transports tels qu'une répartition équilibrée de la charge sur l'infrastructure existante.

Mission des Chemins de fer fédéraux

- ②⑮ La mission des CFF doit être redéfinie afin qu'ils disposent de la plus grande liberté d'entreprise possible sur toutes les parties du réseau. Ils seront notamment seuls responsables de l'offre et des prix pratiqués en trafic-voyageurs à grande distance ainsi qu'en trafic-marchandises (wagons-complets et envois de détail). Le

Parlement fixera à moyenne échéance les principes du contrat d'entreprise des CFF qui en déduiront l'orientation de leur politique; ils rendront compte périodiquement de la réalisation de ces objectifs. Dès que les CFF pourront exploiter leur entreprise comme le prévoit la conception globale des transports, leurs déficits éventuels devront être reportés et amortis dans un délai raisonnable.

- ②⑥ La compétence de décider de nouvelles lignes ferroviaires et d'autres équipements importants doit être transférée aux Chambres fédérales, sous réserve du droit des CFF de faire des propositions et de donner leur avis.
- ②⑦ Il faut donner aux CFF la compétence de réduire les prestations non rentables, de les assurer par d'autres moyens de transport ou de les supprimer si les coûts non couverts ne sont pas indemnisés par la collectivité.

Missions des autres entreprises de transport public

- ②⑧ Sur le plan constitutionnel, on doit distinguer, dans les compétences actuelles de la Confédération en matière de services postaux et télégraphiques, conformément à l'interprétation qui en a toujours été faite, entre un monopole des postes et télécommunications pour la transmission d'informations et de petits colis, et un monopole du transport de voyageurs. Ce dernier comprend, de manière générale, l'exécution de courses professionnelles régulières pour le transport de personnes. Il va donc au-delà du secteur postal.
- ②⑨ Pour leur service voyageurs, les PTT doivent tenir une comptabilité séparée afin de faciliter les possibilités d'association avec d'autres services de transport public.
- ③⑥ Les entreprises de transport concessionnaires doivent être, pour autant qu'elles remplissent des tâches comparables, soumises à un régime analogue à celui des CFF et des PTT en ce qui concerne leurs investissements dans les infrastructures, les charges auxquelles est soumise leur exploitation etc.

Afin d'améliorer la desserte par transports publics des régions et d'assurer une meilleure rentabilité de ceux-ci, il faudra s'efforcer de réunir les entreprises concernées en communautés régionales.

Le nouveau droit fédéral des transports

- ③① Une révision partielle de la constitution doit permettre de réunir les compétences législatives dispersées dans la constitution actuelle et qui diffèrent selon le secteur des transports auquel elles se rapportent.
- ③② Le nouveau texte constitutionnel doit prévoir en particulier:
 - la coordination des intérêts des transport publics et privés dans la politique globale des transports,
 - La répartition des tâches entre la Confédération et les cantons,
 - le principe selon lequel les usagers doivent supporter les coûts qu'ils occasionnent,
 - la possibilité de soumettre à des dispositions particulières le transport routier de marchandises à grande distance, si l'intérêt du pays l'exige et que d'autres mesures se révèlent inopérantes,
 - la compétence de prélever des redevances dont le produit sera affecté soit aux transports publics, soit aux transports privés,
 - la gestion du produit des redevances affectées aux transports par le moyen de deux fonds attribués respectivement aux transports publics et privés, avec possibilité d'équilibrage réciproque.
- ③③ La Commission recommande au Conseil fédéral de fonder la révision partielle de la Constitution fédérale sur ses projet rédactionnels des articles 36, 36^{bis}, 36^{ter} et 37 figurant au chapitre 10.8 du présent rapport.

- ③④ Après acceptation par le peuple et les cantons de la révision constitutionnelle proposée, il conviendra de promulguer une loi générale des transports, qui doit en particulier concrétiser les objectifs de la politique globale en la matière, définir le réseau d'importance nationale, assurer une planification coordonnée des transports et régler les modalités du financement et de la péréquation des charges.
- ③⑤ Simultanément, il convient de revoir les règles d'indemnisation des prestations de service public fournies par les CFF, le service voyageurs des PTT et les entreprises de transport concessionnaires ainsi que le rapprochement tarifaire. De plus, on doit réduire les obligations fondamentales des transports publics (obligation d'exploiter, de transporter, de publier horaire et tarif) pour accroître l'autonomie et la responsabilité des entreprises.

Réorganisation de l'administration fédérale

- ③⑥ Tous les offices de l'administration fédérale chargés d'une activité en relation directe avec la politique suisse des transports coordonnée doivent être réunis au sein du Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie.
- ③⑦ Les tâches d'exécution concernant les transports publics par voie de terre et d'eau, la construction routière, les transports routiers privés, la navigation aérienne, les conduites et la navigation privée sont du ressort d'offices spéciaux du Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie.
- ③⑧ Un état-major spécial doit être prévu pour élaborer les bases générales de la planification et de la politique des transports ainsi que pour la coordination entre les divers modes. Cet état-major doit, du moins dans la phase d'introduction et de consolidation de la nouvelle politique globale des transports, dépendre directement du chef du département.
- ③⑨ Le Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie institue une commission consultative permanente, composée de représentants de l'économie des transports, des organisations d'usagers des transports, des régions du pays et de la science, qui examine toutes les questions importantes et cherche à concilier au mieux, dans le cadre des objectifs généraux de la politique des transports, les intérêts en jeu.
- ④① Le passage de l'organisation sectorielle d'aujourd'hui à l'intégration doit être planifié avec soin et réalisé par étapes de telle sorte que les travaux en cours ne soient pas perturbés et que tout inconvénient majeur soit évité.

133.2 Appréciation des recommandations finales

La cohérence des 40 thèses de la CGST, qui ne portent pas sur tous les détails de la politique des transports, mais qui traitent de tous les secteurs à réformer, est confirmée par le fait qu'aucune solution de rechange intégrale n'a été formulée pour l'ensemble de la conception ni pour les dix domaines partiels traités. Des prises de position divergentes concernant certaines parties ne modifient guère l'image globale, telle qu'elle ressort du chapitre 14 (résultats de la procédure de consultation). La commission de la CGST n'a d'ailleurs jamais considéré ses recommandations comme un dogme. Elle les envisage plutôt comme une base cohérente permettant d'axer la politique des transports sur les intérêts généraux du pays, de traiter le système des transports comme une entité et d'améliorer son efficacité par une coordination optimale au lieu d'un développement sectoriel des divers modes.

La réalisation de ces thèses présuppose un nouveau mode de pensée qui met l'ensemble au-dessus des éléments, et qui peut ainsi promouvoir les modes de transport là où ils fournissent des services conformes à leur vocation. Les thèses en question donnent l'impression d'être un tout compact, ce qui est normal puisque l'on a su maintenir un lien objectif entre elles. Les thèses sont cependant muettes sur la marche à suivre pour les réaliser. Les travaux s'étendront sur plusieurs décennies, jusqu'à ce que soient effacées les dernières traces de la politique sectorielle en matière de transports.

Les mesures de la phase initiale n'impliquent pas une adhésion inconditionnelle aux quarante recommandations, dont la portée varie notablement. Il est toutefois indispensable de créer les dispositions constitutionnelles permettant de réaliser la conception. Seule une base constitutionnelle couvrant l'ensemble de celle-ci nous donnera la possibilité d'instaurer et de garantir une politique coordonnée. La mise en œuvre de cette dernière pourra se subdiviser en plusieurs phases, où même le rejet de certaines mesures ne saurait porter préjudice à l'orientation prise, de nouvelles solutions étant alors tout à fait possibles. Nos efforts se concentrent donc d'abord sur les bases constitutionnelles qui font l'objet du présent message.

14 Résultats de la consultation relative au rapport final de la CGST

L'administration ayant évalué positivement le rapport lors d'une procédure interne, nous avons, le 11 décembre 1978, chargé le DFTCE de consulter les cantons, les partis politiques, les associations et les autres intéressés.

Les réponses relatives à la création d'une vignette autoroutière et d'une redevance sur le trafic des poids lourds¹⁾ devaient parvenir au département avant la fin du mois d'août 1979. Le délai pour les autres problèmes fut, quant à lui, prolongé jusqu'au 31 octobre 1979. Les résultats de la consultation ont été publiés dans deux rapports²⁾. Nous nous limiterons ci-après à résumer le contenu des 124 réponses reçues au sujet du rapport final de la CGST. Nous renonçons à indiquer le nombre des avis positifs et des avis négatifs, et à comparer ces données numériques, car les autorités et milieux consultés n'ont pas tous répondu à l'ensemble des questions.

141 Opinions exprimées au sujet de la planification des transports

141.1 Prévisions de trafic

Divers milieux consultés ont déclaré que l'accroissement du trafic dans son ensemble, retenu par la commission, était excessif. Inversement, d'autres intéressés ont trouvé que celui du trafic aérien était trop faible.

¹⁾ Ce problème fut inclus dans la consultation sur la CGST.

²⁾ Vignette autoroutière et redevance sur le trafic des poids lourds. Résultats de la procédure de consultation, octobre 1979, publication CGST 3/79 (reprise dans notre message du 16 janvier 1980 sur une vignette autoroutière et une redevance sur le trafic des poids lourds [FF 1980 I 1089]); Conception globale suisse des transports, résultats de la consultation, 20 mai 1980, publication CGST 1/80.

141.2 Planification de l'infrastructure

La variante finale 2 du futur système des transports n'a généralement pas été contestée dans ses grandes lignes. Certaines réponses ont cependant critiqué l'absence d'une variante «stagnation», présentant des hypothèses modérées concernant l'évolution économique et l'approvisionnement en énergie. Le scénario énergétique conçu pour la variante finale 2 a parfois été taxé d'irréaliste. De nombreux organismes regrettent qu'aucune directive n'ait été élaborée pour venir à bout des graves problèmes que soulève le trafic d'agglomération.

Une nette majorité s'est prononcée en faveur de l'achèvement du réseau des routes nationales, non sans proposer parfois de légères modifications pour certains tronçons. Les nouvelles transversales ferroviaires proposées ont été presque unanimement acceptées. On a regretté dans certaines prises de position que le projet d'une nouvelle artère nord-sud n'ait pas été envisagé. Cependant, certains cantons particulièrement touchés se sont élevés avec véhémence contre de nouveaux équipements, en raison des atteintes qu'ils portent au paysage. Le remplacement de quelques lignes ferroviaires secondaires par des services routiers, uniquement envisagé à titre de base de calcul, a soulevé un large scepticisme, lorsqu'il ne s'est pas heurté à un refus. La concentration du trafic aérien international (gros porteurs) sur les trois aéroports nationaux n'a pas été contestée. Quant au prolongement de la navigation rhénane jusqu'à l'embouchure de l'Aar, le nombre des opposants est à peu près égal à celui des partisans de ce projet. La Suisse romande a regretté que la question du canal transhelvétique n'ait pas été évoquée.

141.3 Effets des variantes finales

Certains cantons ont déploré que les liens entre les transports et l'aménagement du territoire n'aient pas été précisés dans les variantes finales. De plus, on a relevé que la Confédération se devait en permanence de combler les écarts que présentent les diverses régions quant à leur développement.

Cependant, on se rend compte que des mesures de transport ne sauraient suffire. Dans ce contexte, on a mentionné que les distances croissantes entre le lieu de domicile et celui de travail contribuent à gonfler inutilement les transports, mais que seules des mesures relevant de l'aménagement du territoire permettront de remédier à cette situation. Certains milieux craignent que la réalisation de nouvelles transversales ferroviaires ne renforce les disparités de développement.

En ce qui concerne l'énergie, l'accent a été mis sur les mesures d'économie. L'accroissement de la consommation (20 à 44 %) dans les variantes finales a été jugé intolérable à de nombreuses reprises, alors que le transfert accru vers les transports publics, proposé par la CGST, a été salué comme une mesure d'économie efficace. Deux partis ont réclamé une stabilisation de la consommation d'énergie.

Les organisations de protection de l'environnement ont réprouvé le fait que la CGST ait, en général, attaché trop peu d'importance à leurs objectifs. Les

milieux agricoles se sont opposés à ce que d'autres terres cultivables du Plateau soient sacrifiées à de nouvelles infrastructures de transport.

On a reconnu que la sécurité du trafic constituait un important critère lors de l'extension des installations de transport. Des propositions concrètes n'ont pas manqué. Elles portaient sur des mesures purement techniques ainsi que sur d'autres moyens propres à réduire le nombre des accidents.

142 Opinions exprimées au sujet de la politique des transports

142.1 Vue globale

La procédure de consultation a révélé que tous les milieux consultés étaient favorables à une politique globale et coordonnée, permettant de surmonter la planification et les mesures sectorielles actuelles. Le système des objectifs développé par la commission a été positivement accueilli. Des divergences d'opinion sont toutefois apparues au sujet de la pondération des principaux objectifs. Les cantons périphériques mettent surtout l'accent sur la satisfaction des besoins de transports, car ils estiment qu'elle représente la condition principale dont dépend le développement équilibré des diverses régions de la Suisse.

La planification continue permettant de tenir compte des données en perpétuelle évolution et la requête d'une étude approfondie sur les coûts et les avantages sociaux ont rencontré un accueil généralement favorable.

S'agissant de la méthode pratique envisagée pour la planification coordonnée des réseaux de transport de la Confédération et des cantons, des renseignements plus précis ont été demandés au sujet de l'évaluation de l'efficacité économique et sociale des grands investissements, ainsi qu'à propos des critères d'évaluation objectifs. Les avis exprimés ont tous été positifs quant aux enquêtes comparatives prévues pour les projets d'infrastructure d'importance nationale.

La restructuration du DFTCE envisagée a été approuvée, compte tenu de la nécessité d'assurer une coordination optimale des transports.

La création d'une commission consultative permanente des transports n'a pas été contestée. Les cantons aimeraient toutefois être tenu au courant des travaux de cette commission.

142.2 Nouvelle hiérarchie des transports et péréquation des charges

L'idée d'une nouvelle répartition des tâches de transport entre la Confédération et les cantons a rencontré une large approbation. La solution proposée pour le trafic routier privé a généralement été qualifiée de judicieuse. Quelques cantons ont cependant déclaré qu'il fallait discuter avec eux, en détail, de l'attribution des routes au réseau d'importance nationale.

Le modèle de répartition des tâches dans le domaine des transports publics, tel qu'il a été présenté aux cantons comme document de discussion dans le cadre de la procédure de consultation, a été critiqué parce que jugé compliqué,

surtout sur le plan de l'exploitation. De nombreuses voix se sont élevées pour demander des solutions plus simples qui ne s'éloignent de l'état actuel que dans la mesure nécessitée par la nouvelle attribution des responsabilités. Les cantons approuvent le droit de co-décision prévu pour le trafic régional, mais attendent des garanties juridiques et financières. Ils désirent notamment que la Confédération en tant qu'autorité de coordination reste active dans le trafic régional. L'Union des entreprises suisses de transports publics a présenté les mêmes exigences. Les critères développés par le Service d'étude des transports pour déterminer la péréquation des charges n'ont pas rencontré l'agrément des cantons. On a estimé indispensable de simplifier la clé de répartition.

En ce qui concerne le trafic aérien, le canton de Genève a demandé que les aéroports nationaux soient traités sur un pied d'égalité. Le canton de Zurich estime qu'il est judicieux de maintenir le système actuel avec des subventions fédérales de 30 pour cent pour leur extension. Quant à l'aéroport de Bâle-Mulhouse, les réponses ont mis en évidence la situation particulière instaurée par le traité franco-suisse.

142.3 Principe de l'équilibre financier

Le postulat de l'équilibre financier dans les transports, formulé par la commission de la CGST, a généralement été admis. Certains cantons ont cependant émis des doutes quant à la possibilité de respecter ce principe dans le secteur des transports publics. Ce scepticisme était surtout répandu au sujet des régions périphériques.

Les associations routières ont insisté sur le fait que le trafic routier privé fournit aussi diverses prestations de service public, puisque l'infrastructure routière n'est pas aménagée uniquement en vertu de considérations ressortissant à l'économie des transports, mais aussi en fonction d'objectifs d'ordre supérieur.

142.4 Financement spécifique des contributions fédérales en matière de transports

L'institution de deux fonds, l'un pour les transports routiers privés, l'autre pour les transports publics a été approuvée à une large majorité. Cependant, on craint parfois que la création de fonds n'empêche les pouvoirs publics d'axer leur politique d'investissement sur des priorités globales et n'encourage un certain laxisme en matière de dépenses. Quelques milieux se sont prononcés en faveur d'un seul fonds.

Le financement du fonds par les transports privés n'a pas été contesté, car cette question est déjà résolue dans une large mesure. On a cependant souhaité que la répartition entre la Confédération et les cantons du produit des droits d'entrée sur les carburants soit revue. Le résultat de la consultation montre que la création de la vignette autoroutière est rejetée tandis que celle de la redevance sur le trafic des poids lourds est acceptée.¹⁾

¹⁾ Cf. le rapport CGST 3/79 d'octobre 1979 ainsi que le message du 16 janvier 1980 concernant la vignette autoroutière et la redevance sur le trafic des poids lourds.

Comme nous le pensions, le financement de l'infrastructure des transports publics par un supplément (affecté) à l'impôt sur le chiffre d'affaires ou à la taxe à la valeur ajoutée (TVA) n'a pas été considéré comme une solution applicable du point de vue politique. En effet, le peuple a déjà rejeté deux fois le projet de TVA. De l'avis des milieux consultés, il importe de chercher des formules appropriées pour pouvoir maintenir le principe du financement spécifique.

S'agissant de l'introduction de redevances pour l'usage de l'infrastructure, les milieux de la navigation ont souligné que la navigation rhénane devait absolument en être exemptée, conformément aux clauses des Actes de Mannheim.

La commission de la CGST a proposé qu'une certaine compensation s'instaure, à certaines conditions, entre les deux fonds ou comptes spéciaux. Cette suggestion a suscité de nombreuses réserves de la part de la majorité des cantons et des organisations économiques. Elle s'est même heurtée à un refus catégorique des associations routières. Les représentants des transports publics se sont prononcés, en revanche, en faveur de l'application intégrale d'un système de vases communicants. Ce n'est qu'à cette condition qu'ils approuvent la création des deux fonds.

142.5 Plus grande liberté d'entreprise pour les transports publics et refonte de la rémunération des prestations de service public

La recommandation de commission CGST concernant le contrat d'entreprise des CFF et, par là, la définition de leur liberté d'action a bien été accueillie.

La réforme de la rémunération des prestations de service public (PSP) a été approuvée. La plupart des cantons sont favorables à la proposition de discuter et de déterminer les PSP au préalable, et pour cela d'évaluer leurs coûts et leur utilité. Ils soulignent toutefois le fait que des difficultés surgiront au sujet de certains tronçons intercantonaux, d'autant plus qu'on ne dispose pas actuellement de comptes par ligne. Comme on pouvait s'y attendre, la recommandation de la CGST de revoir le rapprochement tarifaire allant à la charge de la Confédération n'a pas rencontré d'opposition.

142.6 Suppression des distorsions de concurrence

Les mesures proposées en vue d'éliminer les distorsions de la concurrence furent, en principe, jugées appropriées. L'harmonisation des dispositions légales relatives aux conditions sociales et de travail dans le trafic-marchandises public et privé a toutefois été contestée, les associations économiques craignant qu'elle ne renchérisse les prix du transport des marchandises par la route.

La restriction de la liberté du commerce et d'industrie, conçue à titre de soupape de sûreté afin de décharger les routes du trafic-marchandises à grande distance, suscite approbation et critique tout à la fois. Elle n'a cependant pas été attaquée pour ce qui est du trafic de transit. Certains milieux des transports publics ont relevé que des dérogations au principe de la liberté du commerce et d'industrie devraient également être admises pour le trafic-voyageurs dans les agglomérations.

142.7 Révision de l'ensemble des articles constitutionnels sur les transports

L'idée de réviser l'ensemble des articles constitutionnels sur les transports a reçu l'approbation d'une nette majorité. Toutefois, quelques cantons, partis et organisations économiques ont estimé qu'il était judicieux d'aller moins loin et de mieux tirer parti des attributions constitutionnelles existantes.

On a parfois reproché aux propositions de la CGST de refléter une tendance centralisatrice et d'être ainsi en opposition avec le projet d'une nouvelle répartition des tâches.

142.8 Appréciation globale

Dans l'ensemble, la consultation a montré clairement que la CGST n'était pas exempte de lacunes et de défauts sur certains points, mais qu'elle constituait une solide base en vue d'une planification des infrastructures de transport et d'une politique coordonnées. De l'avis unanime des milieux intéressés, il faut entreprendre sans tarder la révision partielle de la constitution pour créer les conditions juridiques permettant de réaliser les recommandations de la commission et de mettre en œuvre les diverses mesures préconisées dans les réponses.

2 Future politique coordonnée des transports

21 Exposé général de la nouvelle orientation

211 Bases d'appréciation

Les fondements de la nouvelle politique suisse des transports sont au premier chef le rapport final CGST avec ses 40 thèses et les résultats de la consultation, comme nous l'avions déjà envisagé dans les Grandes lignes de la politique gouvernementale durant la législature 1979-1983. Dans ce contexte, la situation précaire des finances fédérales doit être prise en considération.

212 Planification des transports

212.1 Définition

La planification des transports au sens du présent message consiste essentiellement en l'estimation de leur évolution future, tant globale que par mode de transport, et dans le développement cohérent de leurs infrastructures et de leurs prestations selon des objectifs déterminés, afin d'améliorer leurs effets sur l'aménagement du territoire, la consommation d'énergie, la protection de l'environnement et la sécurité.

212.2 Prévisions de trafic

La commission CGST a utilisé des méthodes de traitement électronique des données pour l'établissement des prévisions de trafic. Elles permettent de

montrer les liens existants entre l'évolution des transports et certains paramètres tels que le chiffre de la population, le produit national brut, la répartition des emplois, etc. On peut aussi en déduire la répartition probable des futurs courants de trafic entre les différents modes de transport (répartition modale). Dans le cadre de la planification continue, il conviendra d'affiner ces prévisions et de les adapter à l'état des connaissances. Nous disposerons alors de données prospectives aussi proche que possible de la réalité de la situation à court et à moyen terme (ces données seront globales et établies par région) et, partant, qui serviront de base de décision aux cantons.

Dans le trafic-voyageurs, la CGST envisage, malgré un certain ralentissement dans la période allant de 1974 à l'an 2000, un accroissement relativement important (environ 70 %) des prestations (voyageurs-km)¹⁾. La justesse de cette prévision a été mise en doute. Cependant, durant la seule période de 1974 à 1980, caractérisée par un recul conjoncturel, un accroissement de 17 pour cent a été enregistré ce qui dépasse le rythme annuel moyen (2,14 % envisagé, par la CGST). En conséquence, les estimations pour l'an 2000 devraient être assez réalistes si des événements dramatiques ne viennent pas bouleverser les conditions d'existence en Europe.

L'accroissement prévu d'environ 50 pour cent du trafic-marchandises en tonnes-km (1,68 % en moyenne annuelle) peut aussi paraître élevé. Il faut relever, là encore, que le recul d'environ 25 pour cent de 1974/75 du fait de la récession était déjà plus que rattrapé en 1980. Dans ce secteur, on peut donc admettre que les estimations CGST en matière de trafic-marchandises sont réalistes, malgré les variations temporaires inévitables.

En revanche, il est beaucoup plus difficile de prévoir la répartition modale, notamment entre la route et le rail. La CGST se propose d'augmenter l'attrait des chemins de fer par la construction de nouvelles artères transversales et en attend un certain report du trafic-voyageurs sur le rail. On peut supposer que l'évolution dans le secteur énergétique accentuera encore ce phénomène. Il est d'autant plus important d'aménager rapidement l'infrastructure ferroviaire pour le trafic entre les grands centres. Dans le secteur marchandises, l'augmentation équilibrée des trafics ferroviaire et routier semble plausible.

212.3 Planification de l'infrastructure

La variante finale 2 de la CGST, proposée comme perspective en matière d'infrastructure de transport, constitue un bon point de départ pour la planification continue au niveau fédéral. Il est vrai que des réserves s'imposent par suite de l'état des finances fédérales, les investissements de 68 milliards de francs prévus de 1974 jusqu'en l'an 2000 étant jugés élevés. Avec une moyenne annuelle de 2,6 milliards, cette somme ne dépasse pourtant pas les limites actuelles. La planification continue devra viser à assurer un développement de l'infrastructure qui tienne compte de l'évolution prévisible des transports et des moyens financiers disponibles. Seule cette harmonisation permettra d'atteindre

¹⁾ Accroissement du trafic de 1950 à 1970: voyageurs-km 330 pour cent, tonnes-km 290 pour cent, cf. annexes 2 et 4.

au mieux les trois objectifs principaux : satisfaire les besoins réels de transports, utiliser rationnellement les ressources ainsi que rendre les transports plus bénéfiques à l'homme et moins nuisibles à l'environnement.

Afin de décharger les agglomérations du trafic de transit et d'assurer une répartition équilibrée des voies à grand débit sur l'ensemble du pays, il paraît indispensable d'achever le réseau des routes nationales et d'apporter éventuellement aux projets les corrections suggérées par la commission Biel (voir ci-dessus). Certes, le pétrole peut à nouveau renchérir. On peut cependant prévoir que l'industrie automobile fera un gros effort pour mettre sur le marché des véhicules consomment de moins en moins d'énergie. Par ailleurs, il est probable que la recherche technique permettra d'obtenir bientôt des carburants de substitution. Il est donc permis d'admettre que la route écoulera encore assez longtemps le gros du trafic-voyageurs.

Nous sommes cependant déterminés à promouvoir les transports publics qui ménagent l'environnement et l'énergie. La nécessité de nouvelles transversales, admise par la commission CGST, ne peut être encore définitivement établie. Des études sont en cours à ce sujet conformément aux thèses 10 et 11. Les travaux de la CGST ont montré qu'après la mise à double voie de toute la ligne du Loetschberg, la réalisation du tronçon NTF Bâle-Berne et après l'agrandissement de la gare de Domodossola, les capacités des lignes du Saint-Gothard et du Loetschberg/Simplon devraient suffire jusqu'à la fin du siècle pour le transit nord-sud. Il faudra toutefois se déterminer à temps sur le principe de la construction d'un nouvel axe avec tunnel de base au Saint-Gothard ou au Splügen, après étude fouillée du trafic de transit futur et discussions avec les pays voisins intéressés, de telle sorte que cette infrastructure, dans le cas où elle se révélerait nécessaire, puisse être réalisée sans précipitation.

Le maintien du service ferroviaire sur des lignes secondaires ou sa conversion en service de transport routier devra être décidé par les cantons directement intéressés à ces lignes, conformément à la nouvelle répartition des tâches proposée dans le présent message. Dans chaque cas, il faudra examiner les avantages et les inconvénients pour la population.

Dans le secteur aérien, du fait que le nombre de voyageurs ne devrait plus croître au rythme connu jusqu'à maintenant, les trois aéroports intercontinentaux de Zürich-Kloten, Genève-Cointrin et Bâle-Mulhouse devraient suffire, comme la CGST le suppose, moyennant d'éventuelles adaptations aux besoins nouveaux, à maintenir la position de la Suisse dans le réseau mondial jusqu'en l'an 2000. Dans les années 90, il se peut que certaines insuffisances de capacité entraînent une redistribution du trafic entre ces trois aéroports. Il faudra en outre veiller à ne pas laisser réduire davantage le nombre des aérodromes régionaux et des terrains d'aviation, qui jouent un rôle important dans la formation du personnel de l'aviation civile et militaire.

La réalisation du prolongement, prévu dans la variante finale 2, de la navigation sur le Rhin jusqu'à l'embouchure de l'Aar à Klingnau dépend de la question suivante : l'extension du système européen de canaux (aménagement des tronçons Danube-Main et Rhône-Rhin) ou d'autres facteurs tels qu'un

transfert de trafic par suite de la situation sur le marché de l'énergie se traduiront-ils par un important accroissement du trafic à Bâle et, partant, par une plus forte atteinte à l'environnement causé par les camions desservant le port? Pour l'heure, il s'agit de sauvegarder la possibilité d'une décision concernant la réalisation de ce tronçon ainsi que de celui de l'Aar jusqu'aux lacs du pied du Jura et, de là, jusqu'à Orbe. La décision proprement dite concernant un prolongement de la navigation sur le Rhin ne devra être prise qu'à plus long terme, compte tenu des résultats d'études d'économie générale.

Les conduites pour le transport du pétrole et de ses dérivés relèvent exclusivement du secteur privé; c'est de lui que dépend une éventuelle extension.

212.4 Effets des transports

Nous prenons acte avec intérêt des efforts qu'a fait la commission CGST pour maintenir, dans ses propositions, la structure décentralisée de l'habitat conformément à l'esprit de l'aménagement du territoire. Nous n'ignorons pas que le développement régional ne dépend que dans une mesure limitée des seules infrastructures de transport. Des études détaillées l'ont du reste clairement montré. C'est pourquoi il faudra, à l'avenir, examiner à fond les effets de projets d'infrastructure de transport sur l'habitat afin que les nouvelles installations contribuent le plus possible à satisfaire les objectifs visés. La planification doit se conformer aux principes figurant dans la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (RS 700) et dans la loi du 28 juin 1974 sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne (RS 901.1).

Pour ce qui est de l'énergie, nous nous référons au message du Conseil fédéral du 25 mars 1981 concernant les principes de la politique énergétique; nous y proposons l'adoption d'un nouvel article constitutionnel destiné à assurer un approvisionnement en énergie suffisant, économique et ménageant l'environnement (FF 1981 II 299). Rappelons qu'au cours de la consultation sur la conception globale suisse de l'énergie (CGE), et sur la CGST, diverses réponses ont demandé une nette réduction de la consommation d'énergie dans les transports. Le nouvel article constitutionnel 24^{octies} sur l'énergie adopté entre-temps, le 8 octobre 1982, par l'Assemblée fédérale (FF 1982 III 111) vise lui aussi une utilisation rationnelle dans ce secteur. Les améliorations techniques allant dans ce sens seront soutenues. Il n'est cependant pas prévu d'agir directement sur la répartition modale rail/route par les biais de la politique énergétique. Nous partageons l'avis des commissions CGE et CGST lorsqu'elles déclarent que les politiques de l'énergie et des transports, doivent s'en tenir aux règles de l'économie de marché, d'après lesquelles la demande est essentiellement fonction des prix. Seules des situations exceptionnelles justifient l'intervention des pouvoirs publics.

Le message du 31 octobre 1979 relatif à une loi fédérale sur la protection de l'environnement (FF 1979 III 741) constitue une phase importante dans la mise sur pied de dispositions fédérales complètes en la matière. Les débats parlementaires sont encore en cours. En ce qui concerne les transports, il conviendra de définir, ces prochaines années, l'étude de l'impact sur l'environ-

nement, de réduire progressivement les valeurs-limites des gaz d'échappement dans la circulation routière et de réaliser des protections contre le bruit le long des tronçons les plus fréquentés. Pour sauvegarder l'hygiène de l'air, il est impérieux de renforcer les prescriptions sur les gaz d'échappement; on mesure en effet dans les villes des concentrations de substances nocives parfois sensiblement supérieures aux valeurs tolérables. Les limites admises dans la plupart des pays européens figurent dans un règlement international¹⁾ dont les prescriptions sont les moins sévères au monde. Comme il était exclu d'obtenir dans un délai raisonnable l'unanimité des parties, qui est nécessaire pour réviser ce règlement, nous l'avons dénoncé et, à l'instar des Etats-Unis et de la Suède, nous avons adopté des prescriptions plus sévères par modification du 1^{er} mars 1982 de l'ordonnance sur la construction et l'équipement des véhicules routiers (OCE) (RO 1982 495). Les limites de bruit dans la circulation routière sont d'ores et déjà réduites en vertu de la modification du 21 novembre 1979 de la même ordonnance. Il a été prévu deux phases pour l'entrée en vigueur des nouvelles limites relatives aux gaz d'échappement: la première date du 1^{er} octobre 1982; la seconde est fixée au 1^{er} octobre 1986.

Lors du développement ultérieur de l'infrastructure de transport, jugée indispensable, une étroite collaboration devra être assurée avec les services de la protection de l'environnement, de manière à garantir que les nouveaux équipements soient adaptés aux exigences justifiées, dans la mesure où l'usage auquel ils seront destinés le permet et que l'opération soit financièrement supportable.

La Confédération a toujours fait ce qui était en son pouvoir pour accroître la sécurité des transports, notamment en adaptant continuellement à l'état des connaissances scientifiques et techniques la législation routière concernant la prévention des accidents. Mentionnons à ce sujet l'obligation de porter le casque et la ceinture de sécurité, en vigueur depuis le 1^{er} juillet 1981, les essais en cours pour une réduction générale à 50 km/h de la vitesse dans les localités ainsi que l'expérimentation des rues résidentielles.

213 Principes de politique des transports

213.1 Vue globale

Nous approuvons le principe de la CGST voulant que toute décision politique relative aux transports s'inspire d'une vue globale. C'est une attitude que la Confédération n'a pu, jusqu'à maintenant, observer qu'au moyen de méthodes pragmatiques, forcément limitées. Aujourd'hui, en revanche, les mesures de politique des transports peuvent se fonder sur un ensemble de données et de moyens d'action plus riches. Des méthodes nouvelles d'évaluation, parmi lesquelles le système des objectifs élaboré par la CGST, permettent de procéder à une comparaison globale.

¹⁾ Règlement n° 15 de l'accord du 20 mars 1958/10 novembre 1967 concernant l'adoption de conditions uniformes d'homologation et la reconnaissance réciproque des équipements et des pièces de véhicules à moteur (RO 1973 468, 1975 520, 1977 767, 1978 518).

La politique des transports vise au premier chef à maintenir et à améliorer la qualité de la vie de la population. S'il faut atteindre cet objectif supérieur, il ne faut pas non plus négliger les difficultés financières que connaît la Confédération de manière endémique, difficultés qui obligent à utiliser aussi rationnellement que possible les moyens financiers limités.

La planification coordonnée de l'infrastructure revêt une grande importance pour l'avenir; elle doit se faire en plein accord avec les cantons. En l'aménageant, on veillera à faire bénéficier équitablement l'ensemble du pays des améliorations de transport encore nécessaires et souhaitables. Il importe de rattraper au plus tôt le retard que les transports publics ont pris par rapport aux transports privés dans le développement de l'infrastructure.

Cette planification coordonnée suppose une claire délimitation des attributions de la Confédération et des cantons. Il est dans la nature des choses que la première se préoccupe essentiellement des besoins sur le plan national, tandis que les seconds doivent être compétents pour le trafic régional (voir à ce sujet le ch. 22).

Toute appréciation globale doit nécessairement tenir compte des coûts et avantages sociaux.¹⁾ Il est malheureusement très difficile d'évaluer en termes monétaires ces éléments et des les imputer selon le principe de causalité. Nous avons pris des mesures pour faire étudier plus à fond ces problèmes. Il n'y a cependant pas lieu d'en attendre des résultats concrets à brève échéance. Le problème se pose dans le monde entier et aucun pays n'a encore pu le résoudre de manière satisfaisante.

La coordination, complète et effectuée en temps opportun, de toutes les mesures relevant des transports se trouvera facilitée si tous les offices fédéraux et leurs divisions ayant à s'occuper de tâches importantes dans ce domaine sont réunis, comme le propose la CGST, au sein du DFTCE. Par notre ordonnance du 24 février 1982 concernant l'attribution des offices aux départements et des services à la Chancellerie fédérale (FF 1982 I 1173) nous avons donc décidé d'incorporer au DFTCE, dès le 1^{er} janvier 1984, l'Office fédéral des routes, rattaché jusqu'à maintenant au Département fédéral de l'intérieur. Vous avez approuvé cette décision le 17 décembre 1982 (RO 1982 2267).

213.2 Le principe de l'équilibre financier

Le principe CGST, selon lequel les usagers du système des transports doivent normalement couvrir les coûts dont ils sont la cause, est admis par la doctrine économique. Le Conseil fédéral le fait sien. Seules y dérogent les prestations de service public, dont la couverture intégrale par les usagers n'est pas possible.

Les comptes de transports indiquent le degré d'équilibre financier par mode.

¹⁾ Par exemple, atteinte à la santé de l'homme et à son environnement, conséquences des accidents, etc., d'une part, et relance de l'économie, développement des régions périphériques, soins donnés plus rapidement aux malades et aux accidentés, etc., d'autre part.

La Suisse dispose d'un compte routier et d'un compte ferroviaire (cf. ch. 124). Nous voulons créer progressivement des comptes analogues pour tous les modes de transport en veillant à appliquer partout des normes identiques.

Le compte routier a été pendant longtemps caractérisé par l'équilibre financier. Le degré d'équilibre d'ensemble ne cesse toutefois de décroître, et les degrés d'équilibre des différentes catégories de véhicules sont contestés. C'est pourquoi, le compte routier est actuellement réexaminé.

Les transports publics ne retrouveront l'équilibre financier que lorsque les principales mesures de réorganisation proposées par la CGST auront été mises en application. Elles impliquent en particulier l'aménagement d'infrastructures modernes pour les tronçons les plus prometteurs économiquement et un mode de financement garanti. Ainsi devraient être remplies pour les transports publics, les conditions dont dépend le maintien durable de la compétitivité de leurs prestations commerciales.

Les aéroports nationaux constituent un problème particulier. En effet, si l'on part de l'idée que les prestations financières de la Confédération sont remboursables, l'équilibre financier ne peut être atteint que progressivement, suivant l'évolution du trafic et de la situation de chaque aéroport.

213.3 Financement de l'infrastructure

La commission CGST propose de mettre les transports publics sur un pied d'égalité avec les transports routiers privés, par l'institution de deux fonds destinés à assurer un financement spécifique qui permettra d'aménager l'infrastructure nécessaire de part et d'autre.

Le fonds des transports privés est pratiquement réalisé du fait que le financement de l'infrastructure routière est garanti par l'affectation réglée constitutionnellement d'une part fixe des droits d'entrée sur les carburants et d'un supplément – actuellement de 30 centimes par litre – pour les routes nationales.

Cependant, selon le texte de l'article 36^{ter}, 2^e alinéa, cst., la Confédération est autorisée à percevoir ce supplément aussi longtemps que et dans la mesure où les autres ressources affectées ne lui suffisent pas pour couvrir sa part des coûts des routes nationales.

En raison de la situation du compte des routes nationales, les avances soumises à intérêts faites de 1961 à 1972 à partir des ressources générales de la Confédération et s'élevant à environ 2,8 milliards de francs seront intégralement remboursées en 1983. Ainsi, il faudrait déjà dans les années qui viennent réduire progressivement ce supplément. Mais comme, au vu du compte routier, le degré de l'équilibre financier du trafic routier en serait encore amoindri et que serait ainsi partiellement démantelé le financement des infrastructures recommandé par la commission CGST, nous avons proposé, par notre message du 24 mars 1982 (FF 1982 I 1361) et à titre de mesure immédiate, une révision de l'article 36^{ter} cst. Selon cette proposition le supplément de 30 centimes par litre sur les droits d'entrée sur les carburants doit être maintenu, et son produit non plus seulement affecté à la construction des routes nationales mais, par une affectation élargie de manière appropriée, utilisé d'une façon plus extensive en

faveur de l'ensemble des routes. Une modification simultanée de l'article 36^{bis} cst. permet en outre une participation régulière de la Confédération à la couverture des coûts d'exploitation et d'entretien des routes nationales. Mais nous ne pensons pas que le fait de ramener de 60 à 50 pour cent la part affectée du produit net des droits d'entrée sur les carburants porte préjudice d'une façon inacceptable au financement futur des transports privés. Les objectifs de la CGST ne sont pas remis en question par le retour au partage, tel qu'il a été pratiqué jusqu'en 1958, en deux parts égales du produit des droits d'entrée entre la caisse générale de la Confédération et le financement affecté des routes.

Par l'arrêté fédéral du 8 octobre 1982 concernant une nouvelle réglementation des droits d'entrée sur les carburants, vous avez approuvé, moyennant quelques compléments et précisions, l'extension de l'affectation. La consultation du peuple et des cantons est fixée au 27 février 1983.

Pour être complet au sujet du financement des infrastructures des transports privés, il faut ici mentionner nos propositions dans le message du 16 janvier 1980 (FF 1980 I 1089) concernant une redevance sur le trafic des poids lourds et une vignette autoroutière. Le produit de la redevance sur le trafic des poids lourds, calculée en fonction du kilométrage parcouru et prévue selon les recommandations de la CGST, aurait apporté aux cantons des moyens supplémentaires pour couvrir les coûts de leurs routes. Suite aux débats qui ont eu lieu jusqu'à maintenant aux Chambres la redevance sur le trafic des poids lourds et la vignette autoroutière se voient pour le moment transformées en sources de recettes à caractère purement fiscal limitées dans le temps, dont le produit est entièrement dévolu à la caisse générale de l'Etat.

Pour toutes ces mesures partielles et prises de façon anticipée se pose le problème de leurs relations ultérieures avec la réglementation générale contenue dans les dispositions constitutionnelles de la CGST. Le commentaire de ces textes, que l'on trouvera plus loin, reviendra sur ces points.

Les transports publics, quant à eux, ne jouissaient jusqu'à maintenant pour le financement de leurs investissements indispensables d'aucune disposition comparable au financement spécial de la construction routière. Cette lacune de politique des transports est, pour une grande part, à l'origine des différences que l'on constate actuellement entre la capacité et les performances de la route d'une part et celles du rail d'autre part.

Nous croyons, comme la commission CGST, que le financement de l'infrastructure du réseau national des transports publics doit s'appuyer sur une base aussi sûre que celle des routes nationales, afin que des ouvrages de grande envergure tels que les nouvelles transversales ferroviaires et l'éventuelle nouvelle transversale alpine, puissent être menés à terme et conformément au programme dans des délais utiles. Nous estimons cependant qu'il n'y a pas lieu de créer pour cela un véritable fonds, mais qu'il suffit d'instituer une garantie constitutionnelle du financement requis (voir à ce sujet le ch. 23).

213.4 Liberté d'entreprise étendue pour les transports publics

Les prestations des transports publics se répartissent entre un secteur commercial et un secteur de service public non rentable.

D'après la CGST, le secteur commercial englobe le transport de voyageurs sur de grandes distances par trains directs, y compris les bagages accompagnés, et l'ensemble du trafic-marchandises, que ce soit par wagons-complets ou colis de détail. Dans ce secteur, les entreprises devraient avoir la possibilité d'adapter leurs prestations aux fluctuations des besoins sur le marché et de fixer des prix selon le principe de l'économie de marché. En ce qui concerne les CFF, ce principe a déjà été inséré dans la législation.¹⁾

Cette anticipation montre que l'attribution aux transports publics de cette plus grande liberté d'action ne relève en fait pas de la proposition de révision partielle de la constitution, puisque les dispositions actuelles suffisent. Il faudra cependant, dans la législation d'exécution consécutive aux nouvelles dispositions constitutionnelles, revenir sur différents éléments de cet objet capital pour l'élimination des déficits des transports publics.

L'équilibre financier du secteur commercial des transports publics ne peut être atteint que par étapes puisqu'il dépend aussi de nombreuses autres mesures découlant de la réalisation de la CGST. Cet aspect doit être pris en compte dans une disposition transitoire de la constitution.

213.5 Nouveau régime de rémunération des prestations de service public (PSP)

Sont considérées comme des prestations de service public non rentables pour un mode de transport celles qui répondent à un intérêt supérieur et qui ne sauraient être exigées d'une entreprise à caractère commercial sans compensation. Leur objectif peut être de nature culturelle, sociale, énergétique, économique, et même relever de la protection de l'environnement ou de la politique de sécurité. Contrairement à l'état actuel, seules seront reconnues comme PSP les prestations demandées par les autorités politiques (Confédération, cantons, communes) en vertu d'un accord préalable avec l'entreprise de transport. La desserte ferroviaire régionale, exigée dans l'intérêt de la population, en représente le champ principal d'application. Comme la plupart des cantons, nous approuvons les recommandations de la CGST au sujet de la définition, de la détermination et de la rémunération des PSP.

Selon la nouvelle répartition des tâches, il appartient avant tout aux cantons de fixer en détail ces prestations. Il leur incombe aussi de convenir, sur une base contractuelle, de la rémunération nécessaire à la couverture de ces coûts. Le chapitre 233.3 renseigne sur la péréquation financière requise à cet égard.

La commission CGST recommande que la Confédération rémunère le rapprochement tarifaire, considéré comme un instrument du développement régional,

¹⁾ Voir à ce sujet le message du 13 mai 1981 sur le contrat d'entreprise 1982 des Chemins de fer fédéraux suisses (FF 1981 II 453) et l'arrêté fédéral correspondant du 19 mars 1982 (RS 742.37).

et partant comme une prestation de service public. Sans rejeter cette proposition, nous soulignons que la seconde partie de la thèse 15 mérite tout autant d'être suivie, à savoir que l'on réexamine la méthode et les critères de ce rapprochement afin d'en corriger les distorsions manifestes, les abus et les injustices.

213.6 Suppression des distorsions de concurrence

Nous approuvons les principes formulés par la CGST concernant la concurrence entre les modes de transport, pour autant que les monopoles existants en permettent l'application. Il ne faut envisager d'intervenir que lorsque le taux d'occupation des routes par le trafic-marchandises à grande distance n'est plus compatible avec l'intérêt général. Nous pensons en particulier au renforcement du transport combiné rail/route sur les lignes de transit.

La suppression des distorsions de concurrence comporte des mesures à court et à long terme. La nouvelle ordonnance du 6 mai 1981 sur la durée du travail et du repos des conducteurs professionnels de véhicules automobiles (RO 1981 480) rapproche l'horaire maximal de travail en vigueur dans les transports privés par la route de celui qui a cours dans les transports publics. Il importera de veiller à ce que ces prescriptions soient respectées. Outre les balances transportables acquises pour contrôler la limite de 28 t dans le transport marchandises routier, nous avons fait aménager récemment à Erstfeld, en collaboration avec les cantons d'Uri et du Tessin, une station permanente de pesage. Elle permettra en particulier de détecter systématiquement les dépassements de tonnages dans le trafic des poids lourds en transit par le Saint-Gothard.

La couverture des coûts d'infrastructure du rail et de la route doit se baser sur des critères comparables; de nouvelles bases constitutionnelles sont nécessaires à cet effet. Il faut accorder la priorité à la garantie d'une pleine couverture des coûts routiers par les différentes catégories d'usagers. Simultanément, nous tendons à réduire le déficit du trafic-marchandises ferroviaire au moyen du contrat d'entreprise des CFF. Une fois supprimées les distorsions de concurrence et mises en œuvre les autres propositions essentielles de la CGST, la couverture du déficit par la Confédération ne devrait plus être nécessaire.

22 Nouvelle répartition des tâches de transport entre la Confédération et les cantons

221 Répartition actuelle des tâches

Les attributions respectives de la Confédération et des cantons se fondent sur l'article 3 de la constitution fédérale, aux termes duquel ceux-ci sont habilités à légiférer dans tous les domaines, sauf dispositions contraires de ladite constitution fédérale ou de la législation. La Confédération ne dispose donc que des attributions que la constitution lui reconnaît soit expressément, soit tacitement.

Schématiquement, on retiendra que la répartition actuelle des droits et devoirs en matière de transports – résultat d'une longue évolution – se caractérise par

l'absence totale de système. Il faut relever notamment la forte participation fédérale au trafic public régional, séquelle de l'époque de la construction des chemins de fer.

Cet état de fait, qui résulte plus ou moins du hasard, entrave ou exclut une planification globale des équipements de transport d'importance nationale, compte tenu des intérêts supérieurs et de la nécessité d'utiliser parcimonieusement les moyens financiers. Il rend la réalisation coordonnée des projets à long terme plus délicate et crée l'insécurité quant au financement des mesures envisagées. Les cantons, pour leur part, sont mis dans l'impossibilité de mener eux-mêmes une politique des transports active qui respecte les priorités de la desserte sur le plan local.

Grâce aux efforts inlassables de tous les responsables, le système suisse des transports a atteint un très bon niveau malgré les imperfections du régime actuel. Mais, la poursuite de son développement dans un sens conforme aux besoins de la population suppose un partage mieux défini des compétences.

222 Impératifs fondamentaux d'une nouvelle répartition des tâches de transport

On peut réaliser une nouvelle répartition des tâches dans le secteur des transports de différentes manières. La commission CGST et le Service d'étude des transports ont développé un modèle réalisable, dont nous sommes convaincus du caractère judicieux et prometteur. Ci-après, ce modèle est présenté de façon concrète et ses conséquences sont exposées en détail. Toutefois, nous n'aimerions pas donner l'impression qu'il n'existe pas d'autres solutions. Nous sommes d'avis que la nouvelle répartition des tâches de transport, proposée par la CGST, constituera un progrès décisif pour la Confédération et les cantons, à condition toutefois d'appliquer des solutions relativement simples, compte tenu du régime actuel, comme on l'a suggéré au cours de la consultation. Sur le plan juridique, il conviendrait d'établir une répartition qui conférerait à chacun des modes de transport des attributions correspondant à ses caractéristiques, répondant aux besoins de la collectivité, fondées sur des données aussi objectives que possible, de manière à permettre une utilisation très rationnelle des moyens disponibles. Il faut au surplus, à tous les niveaux de compétence, déterminer les intérêts en cause et faire coïncider le pouvoir de prendre des décisions et la responsabilité de leurs conséquences financières. Cette structure qui correspond aux principes fondamentaux du fédéralisme conduira à un système de transport moins coûteux pour l'Etat, capable d'offrir de meilleures prestations tout en respectant davantage la santé de l'homme et son environnement.¹⁾

Cet objectif ne peut être atteint qu'à la faveur d'une répartition judicieuse des attributions, propre à éviter des transferts de charges intolérables entre la Confédération et les cantons, qui peuvent avouir dans certains cas à des

¹⁾ Nous vous avons soumis les premières mesures visant à une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons dans notre message du 28 septembre 1981 (FF 1981 III 705); les transports ne sont pas concernés par ces dernières.

montants disproportionnés pour les transports dans leur ensemble. Des garanties à cet effet sont à prévoir au niveau constitutionnel déjà.

Le système des transports forme un tout. Il remplit sa fonction lorsque le nécessaire peut être fait en tout temps et à chaque niveau, afin d'atteindre réellement les objectifs de la politique des transports, coordonnés de façon optimale. Cela suppose un financement global suffisant (cf. ch. 23).

La nouvelle répartition des tâches porte d'abord sur la responsabilité quant à l'établissement des infrastructures requises. Il faut donc définir le réseau d'importance nationale de chaque mode de transport¹⁾ selon des critères objectifs. Il appartient à la Confédération d'en assurer, pour l'essentiel, la planification ainsi que le financement, la construction et l'entretien. Il va de soi que ce choix ne saurait discriminer des régions par rapport à d'autres.

Les réseaux régionaux et leur exploitation seront du ressort des cantons; la Confédération restera garante de l'intérêt général, notamment en matière de sécurité, de prévention de disparités financières, de conciliation en cas de différends transfrontaliers etc.

Dans les transports publics, il conviendra en outre d'assurer, comme par le passé, la coordination de l'exploitation et des tarifs entre les fonctions nationales et régionales. La Confédération et les cantons devront donc continuer à collaborer dans ce domaine.

Les cantons fixent les prestations de service public à assurer en trafic régional en fonction de leurs intérêts particuliers et les rémunèrent. Encore faut-il créer les conditions générales leur permettant de s'acquitter de cette tâche.

223 Répartition des tâches dans le trafic routier privé

223.1 Partage des responsabilités en matière de réseaux de transport

Le réseau routier d'importance nationale, tel qu'il sera défini, devra assurer la liaison entre les régions. Il servira avant tout au trafic à grande distance, comprenant le trafic international. Pour définir ce réseau on se fondera sur certaines valeurs-seuils du trafic interrégional sur les routes. Sur le Plateau, on prendra comme référence le trafic des jours ouvrables, qui engendre les pointes les plus fortes, alors qu'en montagne, ce sera le trafic de fin de semaine, plus intense. La procédure de consultation a permis de réunir d'intéressantes propositions qui tendent à améliorer le choix et la pondération de critères objectifs pour la définition des réseaux de transport d'importance nationale et dont on devra tenir compte dans la législation d'application. En l'occurrence, la collaboration avec les cantons jouera un rôle important. Il sera aussi nécessaire de disposer de données statistiques fiables sur la charge des différentes routes.

Il ne faut pas s'attendre à ce que des critères uniquement quantitatifs permettent une attribution judicieuse des réseaux de transport, celle-ci respectant le caractère spécifique de notre pays fortement compartimenté sur les plans

¹⁾ La thèse 5 des recommandations finales de la CGST décrit de façon plus précise les tâches nationales.

géographique et politique. Il faudra donc s'inspirer également de critères qualitatifs. La commission CGST a fait un premier effort dans ce sens. On peut ainsi raisonnablement envisager le rattachement des chefs-lieux cantonaux au réseau national, une meilleure liaison des régions périphériques avec le centre du pays, la fluidité de la circulation dès le franchissement des postes-frontière les plus importants ainsi que des rocade entre certaines routes nationales en vue d'une intégration systématique de l'ensemble.

Le résultat global devrait être un réseau qui reprend, pour l'essentiel, les routes nationales et les plus importantes routes principales précédemment aménagées avec l'aide de la Confédération, certaines modifications n'étant pas exclues. Le fait de distinguer deux catégories, quant au partage des tâches avec les cantons, parmi les routes dont l'équipement dépend largement de la Confédération, s'est avéré judicieux. Cette distinction ne devrait pas être substantiellement modifiée au moins tant que les routes nationales ne sont pas achevées. En effet, l'aménagement des routes principales ne requiert pas l'appareil juridique et administratif des routes nationales, conçues de façon homogène comme des constructions nouvelles. Par principe, on ne devrait transférer les compétences en matière de construction de routes des cantons à la Confédération que dans la mesure où c'est nécessaire pour assurer de façon rationnelle les tâches de transport nationales.

Les routes qui ne répondent pas aux critères précités restent sous l'entière responsabilité des cantons. Les conditions de propriété actuelles ne sont aucunement modifiées, même pour les routes d'importance nationale, car il ne s'agit que de la responsabilité politique et financière de l'infrastructure ainsi que de la planification de son développement concerté.

Comme le trafic est soumis à une évolution continue, il faudra vérifier périodiquement le bien-fondé et le caractère équilibré de la délimitation des réseaux routiers nationaux et les adapter aux nouvelles données.

223.2 Financement des infrastructures routières

De par la nouvelle répartition des tâches, la Confédération prend à sa charge une large part du financement du réseau routier d'importance nationale, ce qui correspond globalement au régime actuel. Pour ce qui est des coûts d'entretien, une participation fédérale modulée suivant les catégories de routes s'impose. Une participation des cantons au financement du réseau d'importance nationale se justifie par le fait que ces routes servent également aux liaisons régionales dans l'intérêt du pays tout entier et de chaque région. On tiendra compte des coûts d'exploitation dans le calcul des dépenses totales des cantons et, par conséquent, également lors de la fixation de la péréquation financière qu'assurera la Confédération.

Les sources de financement affectées traditionnellement (parts aux produits des droits d'entrée sur les carburants et supplément) suffisent en temps normal à couvrir les engagements de la Confédération. Nous demandons, ce qui est nouveau, la compétence générale de percevoir des redevances pour l'utilisation des routes, de manière notamment à éliminer les découverts que fait apparaître

le compte routier. Cela permettra d'assurer l'équilibre financier de la route, abstraction faite des vicissitudes du marché pétrolier. La répartition des recettes réservées devra être revue périodiquement en fonction des besoins, dans les limites des dispositions constitutionnelles. Sous peu, la Confédération devrait pouvoir limiter sa part aux droits sur les carburants, au bénéfice des cantons et des communes. Cela devrait leur permettre de pratiquer également une politique globale des transports, en leur assurant la péréquation financière qu'elle nécessite.

224 Répartition des tâches en matière de transports publics, ferroviaires et routiers

224.1 Partage des responsabilités en matière de réseaux

Dans les transports publics également, le réseau d'importance nationale, qui relève de la Confédération, doit tout d'abord servir aux liaisons entre les régions et assurer le trafic à grande distance. Comme pour la route, il faudra utiliser des critères quantitatifs et qualitatifs pour la délimitation du réseau national vis-à-vis des réseaux régionaux, afin d'éviter dans la mesure du possible les conflits et les effets du hasard.

Le principal critère quantitatif sera, conformément à la nature des choses, l'ampleur effective du trafic interrégional ou du trafic à grande distance des personnes et des marchandises. Pour fixer les valeurs-seuils correspondantes, on se fondera sur le résultat d'études approfondies déjà disponibles. Ces études devront être intensifiées et complétées en collaboration avec les cantons, afin de permettre la constitution d'un réseau national cohérent, au sein duquel les infrastructures existantes – de même que celles dont l'aménagement est nécessaire – constitueront une unité harmonieuse.

Les critères qualitatifs qui, en l'occurrence également, devront être appliqués pour des raisons relevant de la politique générale, de la politique structurelle ou pour d'autres motifs, aux fins d'assurer un développement équilibré de tous les éléments de notre Etat fédératif, devraient être identiques à ceux qui sont valables pour les transports privés, de manière à ne créer aucune nouvelle disparité entre les modes de transport. Cela n'exclut pas que, sur certaines liaisons, on n'attribue qu'un seul mode de transport au réseau national, en particulier celui qui a les meilleures perspectives de développement.

Cette délimitation n'est pas une vue abstraite des choses. Elle constitue le seul moyen ou presque de donner à la Confédération la faculté de coordonner la planification du réseau des transports d'importance nationale, pour tous les modes, de faire respecter les priorités dictées par l'intérêt général du pays et d'assurer, avec les ressources disponibles, un financement répondant aux besoins. Il serait peu judicieux de confier en sus à la Confédération la responsabilité de tâches de transport public qui ne sont pas directement d'intérêt national.

La répartition des tâches envisagée s'en tient non seulement au régime de propriété actuel, mais encore elle ne modifie en rien l'unité de gestion des

transports publics et le droit de regard des pouvoirs publics lors de l'adaptation des structures à des exigences nouvelles. Il ne s'agit en fait que d'une simplification radicale du système de subventions, puisque la Confédération prend à sa charge la presque totalité de l'infrastructure du réseau national, alors qu'en ce qui concerne les réseaux régionaux elle donne la possibilité aux cantons, par des prestations financières compensatoires, d'assurer durablement les transports publics indispensables à la population.

Au vu de ces considérations, on pourra admettre de restructurer les CFF – qui sont issus de la juxtaposition aléatoire de réseaux privés – en un secteur national et un secteur régional, compte tenu de la responsabilité des diverses collectivités publiques. Cette distinction s'impose en outre pour assurer l'égalité de traitement entre les cantons desservis par des lignes CFF et ceux qui ne le sont pas. Il faudra également appliquer la même distinction aux lignes d'automobiles des PTT, dont la majeure partie, à la différence du réseau des CFF, a un caractère nettement régional.

224.2 Répartition des tâches et problèmes d'exploitation en matière de transports publics

Plus connues sous le nom de «hiérarchie des transports», les propositions figurant parmi les recommandations CGST, qui portent sur une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération, les cantons et les entreprises de transport public, ont été accueillies avec beaucoup de scepticisme. On redoutait en effet que cette redistribution des tâches ne perturbe l'exploitation.

Pour parer à toute incertitude, il est nécessaire de préciser au niveau constitutionnel que la Confédération n'entend pas renoncer simplement à s'occuper du trafic régional. Elle continue à définir les grands principes de gestion dans le but d'accroître l'efficacité globale du système de transport. Elle garde la compétence d'édicter les prescriptions de sécurité nécessaires et de contrôler leur application. Elle assure la coordination des horaires et des tarifs, dans la mesure où les cantons et les entreprises ne parviendraient pas eux-mêmes à trouver un compromis acceptable; or, jusqu'à maintenant, ils y sont presque toujours parvenus. Elle doit pouvoir orienter la promotion du transport public régional car, du bon fonctionnement de celui-ci dépend dans une certaine mesure la rentabilité du réseau national.

Par rapport à la situation actuelle, le nouveau régime des attributions en matière d'infrastructures nationales et régionales n'apportera que peu de changements au niveau de l'exploitation. On ne saurait parler d'une fragmentation des entreprises de transport public, ni même d'un découpage en entités cantonales disparates.

Il faut remarquer en particulier que ces propositions n'introduisent, par rapport aux conditions actuelles, aucune césure irrationnelle entre l'infrastructure et l'exploitation des chemins de fer. S'agissant des réseaux, la mission de la Confédération porte pour l'essentiel sur la planification et le financement. Jusqu'ici, la Confédération a déjà collaboré à la planification de tous les grands projets d'infrastructure. Les entreprises concernées n'ont jamais con-

sidéré cela comme une atteinte à l'intégrité de leur gestion ou une ingérence dans leur sphère d'activité. Il en va de même pour le financement. Lorsque par exemple, la Confédération accorde une contribution aux frais de la pose de la seconde voie sur la ligne Berne-Lötschberg-Simplon et pose ses conditions, cela ne choque personne. Car on ne peut exiger des entreprises de chemin de fer qu'elles supportent seules la responsabilité de tels investissements à long terme.

Il n'est cependant pas question de nier que la nouvelle répartition des tâches créera divers problèmes qui devront être résolus, sans toucher même passagèrement aux intérêts essentiels de la Confédération, des cantons et des entreprises de transport. Un bref aperçu va montrer la nature et esquisser l'ampleur de ces problèmes.

Deux questions primordiales se posent sous l'angle du droit et de l'organisation. Elles concernent les droits de propriété des chemins de fer sur des installations relevant du réseau d'importance nationale et la coordination en matière de tarifs et d'horaires.

Sur le plan juridique, les actionnaires des chemins de fer devraient pouvoir disposer librement de leur propriété, en particulier de l'infrastructure. S'il s'agit d'une ligne appartenant au réseau d'importance nationale, la Confédération décide dans le cadre de la concession, s'il y a lieu de développer ou de modifier cette infrastructure.

Cependant, on peut admettre qu'aucun chemin de fer ne sera contraint de procéder à des aménagements, sauf dans un cas d'urgence pour lequel l'article 23 cst. est prévu. On peut donc estimer que l'atteinte portée aux droits de propriété est mineure. Par ailleurs, on observera que la Confédération n'aura à envisager que la poursuite de l'aménagement d'une ligne d'importance nationale et certainement pas sa suppression. Ainsi, les droits acquis de ces chemins de fer seront sauvegardés. La certitude de pouvoir compter sur la participation de la Confédération lors de grands investissements d'infrastructure aura une incidence positive sur les responsables des chemins de fer.

A l'heure actuelle, il existe une procédure dûment établie de définition des horaires et de formation des tarifs, assortie de possibilités de recours. A l'avenir, cette démarche sera remplacée, pour les prestations de service public, par des négociations entre entreprises et cantons. Si on ne parvient à aucun accord concernant une modification, l'offre à indemniser demeure ce qu'elle est. En revanche, si une entreprise refuse de donner suite à certaines demandes d'un canton, sans avancer des motifs contraignants liés à l'exploitation, on doit pouvoir en appeler à une autre instance. De telles possibilités existent dans le cadre d'un concordat, par le biais d'une tribunal arbitral ou d'un recours de droit administratif. Il faut rechercher la solution la plus simple, applicable également aux litiges entre cantons.

En outre, il est concevable qu'une entreprise de transport soit tentée, au moins dans le domaine des prestations commerciales, de ne plus assurer les correspondances avec une autre entreprise. Ceci pourrait porter gravement atteinte à d'importants intérêts régionaux et être perçu sur le plan juridique comme une entrave inadmissible à la concurrence. Pour exclure de tels cas, il faudrait

instituer, afin d'aplanir d'éventuels différends, une procédure semblable à celle qui est proposée pour les divergences de vues entre les entreprises et les cantons.

Parmi les questions comptables, il faut citer le calcul des «versements dits d'usage» et la répartition des recettes dans le domaine des prestations commerciales.

La Confédération exige une rétribution, sous la forme d'un amortissement et d'un intérêt différés dans le temps, liés aux prestations, pour l'investissement et l'entretien activé de l'infrastructure mise à disposition. Il faudra encore décider si cette rétribution est fixée pour une ligne, pour une entreprise ou pour l'ensemble du réseau d'importance nationale. Sur la base des études déjà effectuées, le plus avantageux serait d'appliquer à tout le réseau d'importance nationale un taux unique de rétribution par personne-kilomètre ou tonne-kilomètre.

Jusqu'à ce que l'on dispose de la législation appropriée, il faudra approfondir les conditions et les effets de cette solution ou d'autres, en accordant la priorité aux besoins pratiques.

Dans le cas des prestations commerciales (avant tout en trafic-marchandises), on a souvent émis le doute qu'elles puissent être assurées à des tarifs qui couvrent intégralement leurs coûts. Il faut cependant partir du principe que cette couverture n'est requise que pour une entreprise donnée et pour un genre de trafic (trafic-voyageurs à grande distance et trafic-marchandises). Mais comme les passagers ou les envois sont souvent transportés par diverses entreprises, il n'est pas facile de répartir proportionnellement aux coûts les recettes provenant des prestations commerciales. Ce problème se pose déjà aujourd'hui. Dans le cadre de la nouvelle répartition des tâches, il prendra une importance accrue. Dans ce contexte également, il faudra rechercher les solutions les plus simples lors de l'élaboration de la législation d'exécution.

Il subsiste enfin diverses questions de délimitation.

Les propositions de la CGST reposent sur une double distinction: entre les lignes nationales et régionales, d'une part, entre les prestations commerciales et les prestations de service public, d'autre part. Ces distinctions impliquent la délimitation la plus nette possible.

Les trois questions qui s'y réfèrent illustrent leur importance:

- Qui finance, sur une ligne d'importance nationale, un investissement nécessaire par des prestations de service public?

Un tel investissement devra être financé par le canton, si l'aménagement sert exclusivement aux prestations de service public. Si, par contre, le secteur commercial est le principal bénéficiaire de l'équipement, le financement incombera à la Confédération; à cet égard, on peut admettre que les coûts d'investissement et d'entretien seront couverts grâce à des prestations de trafic plus élevées, entraînant des versements dits d'usage plus importants. Les entreprises reportent sur les cantons la partie équivalant aux prestations de service public.

- Comment opère-t-on la répartition du matériel roulant entre les prestations commerciales et les prestations de service public?

Cette question a son importance, car les cantons souhaitent probablement exercer une influence sur les acquisitions de matériel roulant du secteur de service public. En pratique, cela ne devrait pas poser de problèmes. Suivant la nature du cas, il faut accorder aux cantons un droit de regard sur le matériel roulant spécialisé, pour autant que celui-ci ne soit affecté au service commercial.

- Comment peut-on trouver une définition permettant de séparer, pour des investissements donnés, les éléments commerciaux d'une gare (domaine de l'entreprise) des éléments relevant du secteur des infrastructures (installations de sécurité, etc.)?

Même ce problème ne devrait pas entraîner des difficultés insurmontables, car une distinction de cette nature est déjà pratiquée aux aéroports et aux centres d'exploitation des routes nationales. Elle est en voie d'être appliquée aux CFF pour des motifs relevant de la gestion de l'entreprise. Mais il est probable que les chemins de fer devront, dans cette perspective, fournir un effort non négligeable.

224.3 Rôle prépondérant des cantons dans la détermination et la rémunération des prestations de service public

L'objectif principal, qui devra être atteint à la faveur de la nouvelle répartition des tâches, réside dans l'insertion des cantons dans le processus de détermination et de rémunération des prestations de service public. Suivant les recommandations finales de la CGST, la Confédération, les cantons et les communes ne devront plus à l'avenir rémunérer a posteriori et, de manière forfaitaire, les prestations de service public. Ils devront en revanche les négocier dans chaque cas sur la base des offres des entreprises de transport (CFF et PTT compris), puis les adjuger en bonne et due forme, enfin les rémunérer intégralement. La majeure partie des prestations de service public relève du trafic-voyageurs régional.

Le découvert occasionné par les trains régionaux des CFF se monte, pour l'année 1980, à environ 490 millions de francs d'après le compte des frais de transport révisé des CFF. Cette lourde charge résulte autant des exigences politiques formulées pendant des décennies que des besoins régionaux en matière d'horaire. Le déficit des chemins de fer privés (trafic général) et des lignes d'autobus publiques s'est élevé, en 1980, d'après nos estimations, à 200-250 millions de francs pour le transport des voyageurs sur le plan régional.

Aussi longtemps que la Confédération compense les soldes négatifs par le biais de la rémunération des prestations de service public, ou de la couverture des déficits, personne ou presque ne voit pourquoi il faudrait examiner si les prestations fournies sont justifiées par la demande et si elles l'ont été à moindres frais. C'est pourquoi la recommandation de la commission CGST, se justifie pleinement. Elle préconise d'appliquer à la définition et à la rémunération des prestations de service public la solution décrite ci-dessus et de soumettre le versement des montants à un examen périodique.

Les cantons ayant un intérêt prépondérant au trafic régional, ils sont les partenaires par excellence des entreprises de transport public, d'autant plus qu'ils connaissent bien les besoins spécifiques de la population. Cela répond d'ailleurs aux principes généraux qui régissent la répartition des tâches dans un Etat de type fédéral. La Confédération devra édicter des prescriptions propres à permettre aux cantons de disposer de données lorsqu'il s'agira pour eux d'examiner les prestations de service public. Parmi ces éléments d'information, citons au premier chef les comptes de coûts par ligne ainsi que les données sur les coûts des diverses prestations, dans la mesure où, en l'absence d'offres concurrentes, la négociation d'un véritable prix de marché s'avère impossible. En dépit des monopoles fédéraux existants, les cantons devront avoir la possibilité de choisir eux-mêmes les moyens de transport qu'ils entendent engager, pour autant que des intérêts nationaux ne soient pas lésés. Il s'impose donc d'adapter dans ce sens le droit des concessions. En revanche, la Confédération devra fixer les limites de la liberté de décision des cantons, limites qui découlent de la responsabilité vis-à-vis de l'ensemble du système, et assurer la coordination nécessaire (cf. ch. 224.2). Celle-ci implique notamment l'établissement de principes permettant d'instaurer une coopération judicieuse en matière de trafic-voyageurs régional. Les détails devront être réglés dans la législation d'application, de concert avec les cantons et les entreprises de transport public. En matière d'organisation, il faudra trouver des solutions permettant aux cantons petits ou d'importance moyenne d'assumer leurs nouvelles tâches sans devoir supporter des charges de personnel trop lourdes.

Dans l'optique d'une collaboration tournée vers l'avenir entre les cantons et les entreprises de transport, le contrat entre le canton de Zurich et les CFF au sujet de la construction de la nouvelle ligne dite «du Zürichberg» constitue une véritable œuvre de pionnier.¹⁾ A plusieurs égards, elle apporte la preuve que les cantons recherchent une telle collaboration et une telle participation et sont également prêts à en assumer les responsabilités.

La principale condition d'un passage sans heurts au nouveau régime de rémunération des prestations de service public imposerait aux cantons de reprendre inchangée, au moment de transfert des attributions, l'offre de prestations régionales en vigueur et la promesse de rémunération qui leur est liée. Ce n'est qu'ultérieurement qu'ils pourront accroître ou réduire cette offre en fonction de leurs besoins. En cas de diminution des prestations, le montant de la rémunération n'est réduit que dans la mesure des économies réalisées. Si, par exemple, un canton entend procéder dans le trafic régional à un changement du mode de traction ou choisir une autre entreprise, il doit, pour respecter le principe de la bonne foi, dédommager l'entreprise en cause pour ses équipements devenus inutilisables (après déduction éventuelle du produit de leur vente), dans la mesure où ils ne sont pas entièrement amortis. C'est la seule façon d'éviter que des investissements, effectués avant l'entrée en vigueur de la nouvelle répartition des tâches, ne continuent à obérer l'entreprise sur le plan comptable, bien que cette dernière n'ait plus de prestations de service public à fournir.

¹⁾ Voir le message du 24 février 1982 sur la construction de la ligne du Zürichberg (FF 1982 II 83).

224.4 Garantie de la desserte de base: une variante de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons dans les transports publics

Lors de la consultation sur la CGST, l'Union des entreprises suisses de transports publics (UST) a opposé aux recommandations de la commission une variante dite «desserte de base». Selon celle-ci, la Confédération devrait, en trafic régional, compenser le déficit résultant de prestations minimales encore à préciser, c'est-à-dire un nombre donné de trajets journaliers sur les lignes existantes ou à créer entre les communes. Dans la mesure où un canton demande une offre de prestations accrue, il doit supporter le déficit qui en résulte, en vertu du principe: «Seul celui qui demande davantage, paie!». Le principe fondamental de la répartition des tâches en matière de transport public selon la CGST ne serait pas modifié pour ce qui touche la compétence de décision et la responsabilité financière.

Par la desserte de base, on veut assurer une présence durable de la Confédération en trafic régional, le maintien d'un système d'horaires et de tarifs intégrés et l'égalité de traitement de toutes les entreprises par le truchement d'une garantie minimale.

Les considérations de l'UST ont trouvé audience auprès de certains cantons et institutions privées. Nous avons cherché à tenir compte de ce fait en imposant expressément à la Confédération l'obligation d'édicter les principes régissant l'organisation du trafic régional, cela afin d'assurer le bon fonctionnement du système tout entier.

Les propositions de l'UST semblent inspirées par la crainte que les cantons soient moins disposés ou moins aptes que la Confédération à assurer dans les diverses régions une offre suffisante en matière de prestations de transport public. Nous estimons que la méfiance vis-à-vis des autorités cantonales est injustifiée et que l'on méconnaît de surcroît l'attitude de la population. Cette dernière n'admettrait certainement pas que ses autorités négligent les transports publics régionaux. En revanche, la Confédération pourrait fort bien ne pas être en mesure de déterminer pour toutes les communes et localités une desserte minimale, uniforme et appropriée au moyen d'un certain nombre de trains et d'autobus. Ce qui serait excessif dans un cas, pourrait se révéler insuffisant dans l'autre. Même là où l'offre fixée aurait été correctement dimensionnée à l'origine, on pourrait craindre à la longue des conséquences défavorables, car la rigidité des structures établies rendrait très difficile une adaptation judicieuse des prestations des entreprises de transport public à l'évolution des besoins des usagers.

Puisque la péréquation des charges proposée offre la garantie que les cantons ne subiront aucun inconvénient insupportable, lorsqu'ils engageront les entreprises de transport à adapter leur offre aux besoins effectifs des régions, tous les intérêts en présence sont sauvegardés par notre solution. Le transport régional ne perdra pas les acquis apportés par la loi sur les chemins de fer 1957. Bien plus, elle servira mieux les intérêts de la population.

225 Répartition des tâches en matière de trafic aérien

Le trafic aérien constitue un cas particulier dans la répartition des tâches. Cela tient au fait qu'il n'est qu'un élément d'un ensemble très vaste: la navigation aérienne.

Les trois aéroports nationaux de Zurich, Genève et Bâle appartiennent indiscutablement au réseau national de transport étant donné que, sous l'angle de la provenance et de la destination des passagers et du nombre de mouvements d'avions, le trafic régional a une importance mineure comparé aux fonctions nationales, internationales et intercontinentales. En vertu de la loi en vigueur sur la navigation aérienne, l'aménagement et l'exploitation des aéroports nationaux relèvent des cantons aéroportuaires dans les limites des concessions fédérales ou des accords internationaux. Mais, si la Confédération est appelée à participer au financement, elle possède un droit de regard correspondant. La pratique actuelle doit être maintenue dans le cadre de la nouvelle répartition des tâches, tant que la situation des cantons en cause ne se modifie pas au point de mettre en péril les intérêts nationaux.

Parmi les aérodromes régionaux, Berne est le seul à être desservi en trafic international par des avions à relativement grande capacité (appareils de plus de 30 places). Il faut toutefois préciser que le nombre de mouvements de ces avions est relativement faible sur cet aérodrome par rapport à ceux des autres aéronefs. L'exploitation des 28 aérodromes régionaux (7 sont exploités en vertu d'une concession et 21 d'une autorisation) et des 35 champs d'aviation est essentiellement une affaire cantonale ou privée. Il ne faut pas oublier que la Confédération est toutefois intéressée à cette exploitation pour diverses raisons (possibilités de former des pilotes militaires et civils, etc.). Compte tenu de la situation générale, en particulier de l'évolution prévisible, l'intérêt national demeure dans ce cas aussi prédominant, de sorte que la réglementation actuelle des compétences, prévue par l'article 37^{ter} de la cst. doit subsister.

Il n'est pas nécessaire de souligner davantage que la sécurité aérienne, l'octroi de concessions pour les vols de ligne et d'autorisations pour les vols commerciaux hors des lignes ainsi que la réglementation des relations internationales doivent rester du ressort de la Confédération.

226 Répartition des tâches en matière de navigation sur les eaux

La navigation rhénane jusqu'à Bâle, voire Rheinfelden, relève du trafic international. Elle continuera de dépendre de la Confédération. Elle est liée par les accords conclus avec l'ensemble des Etats riverains du Rhin, d'une part, ainsi que par les accords entre la Suisse et le Bade-Wurtemberg, d'autre part. La collaboration établie au cours des dernières décennies avec les deux cantons portuaires de Bâle, auxquels incombent de fait la responsabilité principale et le développement des ports rhénans, a donné satisfaction. On ne saurait y porter atteinte sauf raison impérieuse.

La navigation sur les lacs et rivières suisses a aujourd'hui un caractère nettement régional. La responsabilité de celle-ci continuera d'incomber surtout aux

cantons. La Confédération les a dotés d'une solide base juridique: la loi sur la navigation intérieure.

227 Répartition des tâches en matière de conduites

Au sujet des conduites, tant les raccordements au réseau intégré international que les réseaux suprarégionaux font partie des installations d'importance nationale. La compétence générale de légiférer dont dispose actuellement la Confédération tient compte de cet état de fait. Il n'est pas nécessaire d'apporter des modifications à l'actuelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons à propos des conduites.

228 Appréciation générale de la répartition des tâches

La nouvelle répartition des tâches dans le secteur des transports entre la Confédération et les cantons, proposée par la commission CGST, est un élément du réexamen général et de la réorganisation des compétences dans notre Etat fédératif. Cette réforme a été annoncée dans le message sur les premières mesures de redistribution des tâches entre la Confédération et les cantons, daté du 1^{er} décembre 1981 (FF 1981 III 705). La nouvelle répartition CGST est conforme aux principes dont s'inspire le nouveau régime général de partage des tâches. Les développements qui précèdent ont montré que l'introduction d'une telle répartition des tâches pour les modes route, trafic aérien, navigation et conduites ne présente pas de difficultés notables, car elle s'inscrit dans le prolongement de la pratique actuelle.

Les changements sont plus profonds à tous égards pour les transports publics. C'est pourquoi nous allons en décrire ci-après, en termes détaillés, les conséquences pour la Confédération, les cantons et les entreprises.

228.1 Conséquences pour la Confédération

Dans le nouveau régime sur la répartition des tâches la Confédération aura le rôle suivant: sa compétence s'exercera essentiellement sur les réseaux d'importance nationale, la réglementation de détail du trafic régional relevant des cantons et des entreprises. Au surplus, la Confédération établira le cadre général nécessaire au bon fonctionnement de l'ensemble.

Quant aux infrastructures des transports publics, la tâche de la Confédération sera simplifiée, puisque celle-ci ne s'occupera plus des lignes régionales. En revanche, elle devra continuer dans la même mesure qu'aujourd'hui à approuver les plans sous l'angle de la technique et de la police des constructions, à l'exception éventuelle des bâtiments. Dans l'état actuel des choses, les lignes régionales des CFF, hormis dans le domaine de l'approbation des plans de projets de plus de 5 millions de francs, n'occasionnent aucune charge à la Confédération. On peut donc affirmer que le nouveau régime n'apportera pas en l'occurrence d'allègements substantiels.

S'agissant des réseaux d'importance nationale, les tâches de la Confédération consisteront à planifier les priorités et les investissements, ce qui correspond pour l'essentiel aux activités qu'elle exerce actuellement en matière d'aide aux investissements des entreprises de transport concessionnaires (ETC). De plus, la Confédération devra fixer les rémunérations pour l'usage du réseau national et les percevoir auprès des entreprises.

Par contre, on enregistrera des allègements au *chapitre de l'exploitation*. En particulier, la Confédération sera déchargée de certaines tâches en rapport avec l'acquisition du matériel roulant des ETC; elle ne participera plus aux décisions concernant la suppression d'arrêts de trains régionaux, à la fixation des horaires pour les transports relevant du secteur commercial ou des prestations de service public, à la fixation des tarifs (à l'exception des principes généraux), ni au calcul du montant des rémunérations dans le domaine du trafic régional. Ces tâches représentent actuellement un gros volume de travail. La surveillance périodique des chemins de fer du point de vue de la sécurité continuera de lui incomber. Son activité pourrait connaître un certain allègement dans le domaine des transports publics sur route.

Dans l'ensemble, le volume des activités de la Confédération devrait diminuer après l'introduction de la nouvelle répartition des tâches. En revanche, le rôle de l'Etat central sera davantage axé sur les domaines qui relèvent de sa compétence, ne serait-ce que pour des considérations d'ordre fédéraliste.

En résumé, le nouveau régime aura des effets positifs pour la Confédération, pour autant que de nouvelles activités de coordination ne l'occupent davantage. N'oublions pas cependant que la Confédération devra se charger de tout le travail de préparation et de la législation nécessaire au passage de l'ancien au nouveau régime.

228.2 Conséquences pour les cantons

La nouvelle répartition des tâches d'une part procurera aux cantons un certain allègement en ce qui concerne les intérêts commerciaux des entreprises de transport, mais d'autre part exigera d'eux qu'ils assument de plus grandes responsabilités dans le trafic régional.

Dans le secteur des infrastructures d'importance nationale des ETC, les cantons perdront leur droit de co-décision, puisqu'ils ne devront plus, par exemple, conclure de conventions avec la Confédération et les entreprises pour le financement de certains équipements. Cette tâche incombera en effet à la Confédération. S'agissant des lignes régionales, les cantons voient leur responsabilité étendue, puisqu'ils devront se prononcer sur les aménagements et les financer. Pas rapport à ce qu'elle est aujourd'hui, cette activité peut prendre de l'ampleur dans certains cantons dotés de chemins de fer privés. Le nouveau rôle qu'ils auront vis-à-vis des CFF et des PTT en matière de transports régionaux se traduira pour la plupart d'entre eux par des obligations supplémentaires. En fait, elles seront de même nature que les tâches qu'ils assument actuellement envers les ETC. Les responsabilités en matière d'infra-

structures n'atteindront toutefois pas une ampleur qui dépasserait les possibilités des cantons.¹⁾

Au *chapitre de l'exploitation*, les cantons seront libérés de leur co-responsabilité en matière de fixation des prestations commerciales sur le réseau d'importance nationale. Par contre, ils auront à assumer bien davantage de tâches dans le domaine des prestations de service public. Cette charge supplémentaire résulte de la nécessité de négocier sur une base contractuelle les arrêts de trains régionaux (investissements, présence de personnel), les horaires et les particularités tarifaires du trafic régional. En outre, la coordination avec les cantons voisins au sujet de l'établissement des horaires pour une ligne commune sera probablement plus complexe. Enfin, le versement de la rémunération aux chemins de fer n'entraînera guère de travail supplémentaire. En revanche, il faudra vérifier les comptes par lignes établis par les entreprises. Ce contrôle pourrait être confié à un bureau créé par concordat ou à l'Office fédéral des transports. En matière de transport public sur route, les cantons assumeront les mêmes tâches que dans le secteur des chemins de fer.

Dans l'ensemble, la responsabilité des cantons pour ce qui est des transports publics s'accroîtra sensiblement, ce qui obligera les pouvoirs publics à créer un cadre institutionnel ad hoc. Certains cantons disposent déjà d'un office des transports publics, d'autres règlent des questions par le biais d'un service qui se consacre à des tâches analogues. Des représentants de cantons ont estimé que ceux-ci devraient créer, en tout, entre 15 et 30 nouveaux postes pour assumer leurs obligations à l'égard des transports publics, une fois en place le nouveau régime de répartition des tâches.

En résumé, il apparaît que l'allègement prévu dans certains domaines ne saurait compenser le surcroît des charges imposé aux cantons. Toutefois en contrepartie, ces derniers jouiront dans le secteur des transports régionaux, d'une participation plus étendue aux décisions.

228.3 Conséquences pour les entreprises

La situation des entreprises dans la nouvelle répartition des tâches se caractérise par le fait, que dans certains domaines, elles auront plusieurs interlocuteurs (aujourd'hui, elles en ont déjà plusieurs) parmi les pouvoirs publics, qui auront un poids accru. Dans d'autres domaines (le secteur commercial par exemple), elles jouiront d'une plus grande liberté d'entreprendre. En cela, il faut distinguer entre CFF, PTT et ETC, chacun étant soumis à des réglementations différentes.

Pour les CFF, la procédure de décision et de financement des *infrastructures* sera sensiblement modifiée. Les décisions concernant les aménagements importants et les constructions nouvelles relevant du réseau d'importance nationale seront prises par la Confédération, ce qui pourra entraîner, suivant la procé-

¹⁾ Quelque 290 approbations de plans par année concernent le secteur des infrastructures, dont 190 environ pour le réseau d'importance nationale. Il reste quelque 100 cas qui requièrent une décision cantonale concernant l'infrastructure régionale. L'essentiel porte sur les grands cantons, qui disposent le plus souvent de l'expérience appropriée dans le secteur des chemins de fer privés.

ture retenue, une complication pour eux. Par contre, le financement des investissements requis par le programme de construction de ce réseau sera mieux assuré. Le droit de regard des cantons en matière d'infrastructures régionales est entièrement nouveau, dans un domaine où cette entreprise a aujourd'hui toute latitude ou presque. Cela impliquera que chaque projet soit négocié avec le canton qui sera tenu d'accorder les crédits nécessaires. Lorsque les projets toucheront plusieurs cantons, il faudra entreprendre un effort de coordination supplémentaire.

Pour les PTT, qui assurent un trafic répondant presque exclusivement à des besoins régionaux sur le réseau routier public, les changements seront mineurs. Ils devront s'accommoder du fait que les cantons disposeront d'un pouvoir de décision accru (p. ex. les arrêts d'autobus).

Les ETC, qui doivent s'accommoder d'un droit de participation de la Confédération et des cantons en raison du régime de financement actuel, verront leur situation changée, puisque dorénavant, pour ce qui est des infrastructures, elles n'auront plus qu'un seul partenaire: pour le réseau d'importance nationale la Confédération, pour le reste du réseau le canton. C'est ainsi que disparaîtront les conventions entre les entreprises, la Confédération et le canton, qui sont aujourd'hui requises pour le financement des investissements. En revanche, il faudra nécessairement différencier les projets suivant leur appartenance au réseau d'importance nationale ou régionale et procéder à leur harmonisation, lorsque les deux réseaux se recoupent.

En matière d'*exploitation*, les entreprises acquerront une plus grande autonomie tant dans le secteur commercial que dans le service public, où les cantons seront leur partenaire. Mais cette innovation compliquera la situation des *CFF et des PTT*. Cette remarque vaut en particulier pour les négociations que ces entreprises doivent engager avec chaque canton à propos des PSP et pour l'harmonisation de ces prestations avec les desiderata variables des cantons voisins, qui peuvent se répéter à chaque changement d'horaire. Seul le fait que les CFF n'auront plus, selon la nouvelle réglementation, à faire approuver l'horaire des prestations commerciales, apportera une légère simplification. Les souhaits des cantons en matière de tarifs se traduiront également par une charge supplémentaire pour les entreprises (notamment en cas de modification des prix ou si des réductions sont accordées sur les billets et abonnements contre participation financière des pouvoirs publics).

Pour les *ETC*, la situation se présentera de la même manière au chapitre de l'exploitation. Relevons cependant que nombre de chemins de fer n'auront pas à mener de front plusieurs négociations. Sur 60 chemins de fer concessionnaires, 33 ne desservent qu'un seul canton.

On peut en conclure que les conditions resteront pratiquement les mêmes pour les chemins de fer au chapitre de l'infrastructure; elles deviendront par contre plus complexes dans celui de l'exploitation pour toutes les entreprises de transport public. Si cette remarque vaut surtout pour la période qui fera immédiatement suite à l'instauration du nouveau régime de répartition des tâches, elles conservera toute sa portée lorsque l'application de celui-ci sera devenue chose courante.

D'une manière générale, relevons que l'abandon d'un système bien rodé pour un autre pose toujours des problèmes. Leur solution dépend en premier lieu des décisions politiques prises à propos des questions suivantes: entend-on à tous les niveaux et avec les moyens disponibles mettre sur pied et assurer une politique des transports répondant aux besoins, comme l'a proposé la CGST? A noter que le système actuel caractérisé par une réglementation extrêmement dense et des procédures complexes, régi par d'innombrables prescriptions, ne saurait guère être appliqué plus facilement que le nouveau régime si celui-là était instauré d'un seul coup. En tout état de cause, il sera indispensable de planifier soigneusement la transition et de prévoir une mise en vigueur échelonnée en fonction des besoins pratiques. Par ailleurs, rappelons que l'on peut parfaitement envisager d'apporter certaines modifications au modèle décrit ci-dessus, sans pour autant remettre en question le principe fondamental dont s'inspire cette répartition. Il est d'importance capitale que la redistribution des tâches dans le secteur des transports n'entraîne, ni passagèrement, ni durablement, un accroissement notable des charges financières pour l'une ou l'autre partie.

23 Financement des transports

231 Système actuel

Le régime de financement des transports en vigueur au niveau fédéral résulte d'une évolution portant sur une centaine d'années et qui a été marquée par les contraintes de l'économie, par le jeu des intérêts en présence et par les compromis politiques. Dans chaque cas particulier, on a recherché et trouvé des solutions de financement qui correspondaient aux besoins de l'époque, aux possibilités financières de la Confédération et des cantons ainsi qu'au rapport des forces sociales en présence. Le principe selon lequel les usagers doivent en règle générale couvrir les coûts de transport qu'ils occasionnent a toujours été au centre des débats.

Dans les transports publics ce principe a été reconnu dès le début de l'ère ferroviaire et mis en pratique lors des investissements. Pour diverses raisons, des difficultés financières apparurent par la suite, conduisant les pouvoirs publics à s'engager toujours davantage sous l'influence de considérations relevant de la politique sociale et de l'économie régionale.

En matière de trafic routier privé, le principe voulant que les usagers supportent équitablement les coûts qu'ils occasionnent s'est imposé non sans peine, après que tous les péages (routes et ponts) aient été supprimés au siècle dernier, premier pas franchi vers une politique moderne des transports. La possibilité de contrôler dans quelle mesure les usagers des routes couvrent les coûts de celles-ci au moyen de leurs contributions financières a longtemps fait défaut. Ce n'est que la création du compte routier, en liaison avec la construction des routes nationales, qui a permis de combler cette lacune. Il a été ensuite complété par le compte dit par catégories de véhicules. Mais, jusqu'à présent,

l'insuffisance de couverture n'avait été suivie d'aucune mesure concrète de la part de la Confédération. Lorsqu'une telle mesure fut envisagée, cela entraîna naturellement la demande d'un réexamen du compte routier. Depuis lors celui-ci a eu lieu, mais divers éléments doivent encore être élucidés.

On trouvera à l'*annexe 9* un tableau donnant une vue d'ensemble du système de financement actuel du trafic routier privé, des CFF, des PTT et des entreprises de transport concessionnaires.

232 Principes d'un nouveau système de financement

232.1 Transport et économie de marché

Conformément à notre régime d'économie libérale, qui a donné satisfaction, nous réaffirmons notre adhésion au principe suivant lequel les modes de transport doivent être en mesure de couvrir leurs coûts à long terme après rémunération des prestations demandées par les pouvoirs publics.

Pour que ce principe puisse être appliqué, il faut qu'il existe un véritable marché des transports ou, tout au moins, une situation analogue. Si cette condition a disparu, elle doit être rétablie. On devra éviter ou éliminer le plus possible les restrictions au jeu de la concurrence et les distorsions de celle-ci en faveur de l'un ou de l'autre mode de transport.

Cependant, les transports assurent, en sus de leurs activités commerciales, des prestations spéciales répondant à des préoccupations d'ordre supérieur, que l'on qualifie de prestations de service public. On peut se demander si certaines entreprises de transport public ne devraient pas être reconnues d'emblée comme des institutions d'intérêt public, pouvant accessoirement exercer encore une activité commerciale. Une telle façon de voir pourrait aboutir à un affaiblissement de leur esprit de compétitivité. Les pouvoirs publics quant à eux n'auraient plus de raison de vérifier continuellement si des moyens autres que les prestations de service public ne permettraient pas d'atteindre plus facilement les objectifs supérieurs, en d'autres termes si ces prestations répondent encore à tous égards aux besoins effectifs.

Nous partons du principe que les transports constituent un élément de l'économie de marché. On peut leur confier l'exécution de prestations de service public par le biais d'un mandat politique, qui comprend la rémunération des coûts qui ne peuvent être couverts. Celle-ci ne représente pas une couverture du déficit, mais équivaut à une contrepartie accordée par les pouvoirs publics pour l'exécution d'obligations convenues.

232.2 Répartition des tâches et charges financières

Si l'on ne prévoyait pas une péréquation financière entre la Confédération et les cantons, la nouvelle répartition des tâches – telle qu'elle est décrite au chiffre 22 – entraînerait par rapport à la situation actuelle un transfert de charges considérable au détriment des cantons.

On constate aujourd'hui déjà des disparités entre les cantons. Ceux qui sont essentiellement desservis par les CFF et les PTT sont avantagés par rapport à ceux dans lesquels les entreprises concessionnaires occupent une part prépondérante, car les contributions fédérales accordées à celles-ci dépendent en général d'une participation cantonale. Ces différences choquantes devraient être éliminées par la nouvelle répartition des tâches, qui rend les cantons compétents pour définir les prestations de service public dans l'ensemble du trafic régional.

En outre, certains cantons supportent des charges de transport disproportionnées à leurs autres obligations. A cet égard également, une certaine péréquation horizontale se révèle nécessaire.

232.3 Equilibre financier et financement

Comme nous l'avons exposé, l'équilibre financier dans les transports est synonyme de couverture des coûts occasionnés par les usagers. A cet égard, il faut toutefois établir une nette distinction entre la couverture des coûts des infrastructures et le financement des dépenses. Les coûts d'une infrastructure de transport se composent pour l'essentiel des intérêts et de l'amortissement du capital investi ainsi que d'entretien. Quant à lui, le financement des dépenses constitue un tout autre phénomène. Il englobe les opérations en moyens liquides, c'est-à-dire les paiements qui doivent être faits aux propriétaires de terrains, aux bureaux d'étude, aux entreprises de construction, etc. Certaines années ces dépenses peuvent atteindre des pointes considérables, alors que le coût des investissements décrit ci-dessus s'étale sur une plus longue période et que l'incidence annuelle est par conséquent plus régulière.

La distinction entre les coûts et les dépenses s'impose, car pour calculer les moyens à affecter aux transports, tant publics que privés, on se réfère essentiellement aux montants de dépenses à engager, alors que pour déterminer les taux de redevances d'utilisation, on se fonde sur les coûts d'infrastructure. Il peut s'écouler de longues périodes entre le moment où l'on engage des dépenses et celui où l'on récupère les avances sous forme de redevance d'utilisation.

232.4 Garantie des moyens nécessaires

La commission CGST propose que les dépenses de transport de la Confédération soient couvertes au moyen de recettes affectées, afin de pouvoir assurer de façon durable les grands investissements et la péréquation des charges en faveur des cantons.

Nous reconnaissons que le régime de financement du secteur routier prévu par la constitution (recettes affectées) présente des avantages incontestables. En l'absence de cette solution, la Suisse ne disposerait que de tronçons épars de routes nationales. A l'avenir, il s'agit de maintenir plus ou moins les taux actuels des droits affectés prélevés sur les carburants; en effet, les moyens dont la Confédération n'a pas besoin pour faire face à ses engagements actuels et futurs dans le secteur routier doivent être transférés aux cantons pour qu'ils

puissent s'acquitter de tâches analogues. Ce transfert se justifie par le fait que les cantons (ainsi que les communes) sont contraints d'investir dans leurs réseaux routiers des montants supérieurs aux recettes procurées par les usagers. En bénéficiant d'une part accrue du produit des droits d'entrée sur les carburants, les cantons pourront consacrer à d'autres fins les ressources fiscales qu'ils destinent aujourd'hui à l'équipement et à l'entretien des routes. Ils pourront notamment les affecter aux besoins des transports publics régionaux, dont le financement ne sera en règle générale plus assuré directement par la Confédération. Malgré le maintien formel de l'affectation, nous disposerons d'un instrument plus souple et plus efficace qui profite à l'ensemble de l'appareil des transports.

S'agissant du réseau d'importance nationale des transports publics, il faudra se prononcer ces prochaines années sur des projets de grande envergure (NTF, transversale alpine). Suivant ce qui sera décidé, on devra financer des investissements substantiels. Par ailleurs, l'infrastructure actuelle, qui remonte pour la majeure partie au début de l'ère ferroviaire, a de façon générale grand besoin d'être modernisée. A l'instar de ce qui vaut pour les routes nationales, cette modernisation des chemins de fer est avant tout un problème de financement. Cela étant, nous préconisons d'élaborer une disposition constitutionnelle qui assure les moyens financiers – 5 pour cent des recettes provenant d'impôts et de droits de douane de la Confédération et versements effectués par les entreprises de transport pour l'utilisation du réseau d'importance nationale – et de donner aux transports publics la même assise financière que connaît la route depuis longtemps. Pour la Confédération, ce mode de financement présente en outre l'avantage de lui permettre de stabiliser à un niveau élevé, mais supportable, ses engagements dans les transports publics, y compris le trafic aérien. La solution proposée, qui se fonde sur les recettes provenant d'impôts et de droits de douane perçus auprès de la collectivité, est conforme au principe postulé à juste titre par la commission CGST selon lequel chacun doit fournir sa contribution de manière à garantir le fonctionnement des transports publics dans des situations exceptionnelles touchant la collectivité ou le particulier.

L'affectation d'une part des recettes ci-dessus de la Confédération aux transports publics n'a d'incidence directe du point de vue comptable que sur le côté «dépenses» du budget de la Confédération. En effet, il ne s'agit pas de créer une nouvelle source de recettes, mais bien de déterminer par avance la destination d'une partie des moyens financiers existants. Cette réservation de montants déterminés est l'expression au niveau constitutionnel de la volonté politique de promouvoir les transports publics par un effort constant, dans une perspective à long terme, au moins dans la même mesure que pour les transports privés. En technique budgétaire, cette réservation garantie par la constitution est assimilable à l'ouverture d'un crédit annuel maximum (plafond de dépenses), équivalant à la part définie des recettes susmentionnées ainsi qu'au produit des versements effectués par les entreprises pour l'utilisation du réseau d'importance nationale. Ce crédit peut être considéré comme le montant disponible, par année budgétaire, au titre de l'exécution des tâches de la catégorie «Transports publics», pour la réalisation desquelles la Confédé-

ration, se fondant sur des programmes d'investissement ou des arrêtés fédéraux, peut contracter certaines obligations ou effectuer certains paiements. Avec ce crédit annuel, on définit clairement les moyens accordés aux transports publics pour atteindre les objectifs préconisés par la CGST, tout en garantissant un montant précis qui tient lieu, en même temps, de plafond.

Les spécialistes de la doctrine en matière de finances publiques objectent souvent que la réservation durable de moyens à des fins précises contredit le principe dit de la «non-affectation des redevances de l'Etat» et limite par trop la marge de manœuvre du Parlement et du gouvernement. A cela on peut rétorquer que, depuis un certain temps, le principe dit de l'équivalence qui – dans l'économie de marché – veut que les prestations et les prix payés soient en rapport direct vaut de plus en plus pour les services particuliers que fournissent les pouvoirs publics. Aussi, selon la solution que nous présentons, les dépenses annuelles susmentionnées d'un montant égal à 5 pour cent des recettes de la Confédération auront une contrepartie: les rétributions (remboursement de l'avance) versées par les entreprises de transport public qui, à long terme, doivent couvrir les coûts et qui seront en fait supportées par les usagers d'une manière générale. Il convient de relever que dans un régime de démocratie directe, sous l'empire duquel le peuple peut voter lui-même les recettes mais n'a guère voix au chapitre, il est essentiel de faire montre de psychologie. Le citoyen accepte plus facilement des sacrifices financiers pour des tâches bien définies, dont il perçoit quotidiennement la nécessité, que pour les tâches générales de l'Etat.

232.5 Aspects comptables des dépenses de transport de la Confédération

Pour assurer le financement du secteur des transports, la commission CGST propose la création de deux fonds spéciaux. Nous ne pouvons nous rallier à cette solution. En effet ces fonds, s'ils étaient totalement ou partiellement autonomes, risqueraient de limiter inutilement la compétence budgétaire de l'Assemblée fédérale qui prendra de toute façon les décisions qui s'imposent en matière de financement. C'est pourquoi nous proposons une solution qui sauvegarde le caractère unitaire du budget et du compte d'Etat tout en permettant d'établir de manière distincte l'origine et l'emploi des moyens destinés aux transports conformément à la constitution. Le système qui a déjà donné satisfaction pour les constructions des routes nationales sera étendu aux transports publics. On se conformera à l'exigence justifiée selon laquelle les indicateurs de couverture des coûts ainsi que les flux de recettes et de dépenses doivent être nettement établis pour chaque mode de transport, puisque l'équilibre financier est le but à atteindre.

Ce type de comptabilité engendre un problème, celui de la constitution de réserves. Il est concevable qu'à certains moments les crédits annuels excèdent les dépenses. C'est notamment le cas lorsque les investissements ne peuvent être réalisés conformément aux programmes. La possibilité de constituer une réserve représenterait une assurance supplémentaire, celle de pouvoir tenir les engagements à long terme. On devrait donc admettre une certaine réserve comptable.

Un besoin se fera de plus en plus sentir: celui de mettre en œuvre, grâce à un financement combiné – assuré tant par des ressources affectées aux transports publics que par des moyens destinés aux transports privés – des mesures qui répondent aux objectifs de la politique globale des transports et qui profitent à l'ensemble des usagers. Au cours des délibérations sur le nouvel article 36^{ter} est. (nouvelle réglementation des droits d'entrée sur les carburants) vous avez défini un certain nombre de ces mesures: suppression des passages à niveau ou amélioration de la sécurité de ceux-ci, promotion du transport combiné, aménagement de places de parc à proximité des gares, protection contre les forces de la nature. Plus le trafic devient dense, plus il est nécessaire de prendre des mesures permettant de servir à la fois les intérêts de plusieurs modes de transport et d'augmenter de manière efficace la capacité de l'ensemble du système. Cela vaut non seulement pour les tâches qui relèvent directement de la Confédération, mais encore pour l'activité exercée par la politique des transports des cantons et communes dans ce domaine.

Puisque la constitution garantira l'affectation des moyens suffisants pour financer les investissements en faveur des transports publics, la latitude de recourir à ces mesures combinées s'en trouvera considérablement accrue. Cependant, la destination initiale des moyens ne doit pas être faussée. Ces derniers doivent plutôt être engagés compte tenu des intérêts en présence. Une comptabilité transparente doit permettre en tout temps d'établir que le principe est respecté. Au terme de débats auxquels le problème du financement affecté des transports a donné lieu pendant des décennies eu égard à la méfiance que suscitent généralement les tendances visant à introduire un système automatique de «vases communicants», il apparaît que cette transparence n'obéit pas seulement à une nécessité d'ordre comptable. Elle est même d'une telle importance qu'elle exige une base constitutionnelle.

232.6 Versements pour l'utilisation des infrastructures (versements dits d'usage)

Tandis que les besoins de financement des infrastructures de transport pourront être satisfaits grâce à la garantie ou au financement spécial décrits ci-dessus, les usagers devront, a posteriori, couvrir les coûts des infrastructures proportionnellement à l'usage qu'ils en auront fait. L'imputation de ces coûts obéit au même principe pour les transports publics que pour les transports privés, mais nécessite des démarches différenciées.

232.61 Transports publics

En matière de transports publics, les coûts des investissements dans les infrastructures devront, selon le nouveau régime, être à long terme couverts par les entreprises qui répercuteront cette charge sur les usagers. Dans le cas des prestations de service public, le prix acquitté par les usagers sera complété par une contribution des pouvoirs publics.

Les versements à la charge des entreprises qui utilisent des infrastructures financées par la Confédération servent à compenser les intérêts et l'amortisse-

ment correspondants ainsi qu'une part des frais d'entretien. La législation réglera les questions de détail.

Dans l'intérêt des entreprises, les versements *dits d'usage* devraient être modulés en fonction du taux d'utilisation de l'infrastructure. Lorsque celle-ci est nouvelle et, partant, n'est pas encore utilisée à sa pleine capacité, on ne couvrira dans un premier temps qu'une partie des coûts. En revanche, lorsqu'elle aura atteint plus tard un taux d'utilisation élevé, ces versements devront rapporter suffisamment pour que le découvert initial puisse être compensé et que la couverture complète des coûts soit atteinte à la fin de la durée de vie. Ce système remplacera le régime actuel, caractérisé par le versement de contributions à fonds perdu par les pouvoirs publics.

232.62 Transports privés

Pour les transports privés, les redevances d'utilisation requises pour la couverture des coûts pourront être principalement déterminées en fonction du compte routier. Le trafic routier motorisé est crédité au chapitre des recettes de la presque totalité du produit des droits d'entrée ainsi que du supplément sur les carburants, d'une partie des droits de douane sur les véhicules à moteur et les accessoires, des impôts et émoluments cantonaux sur les véhicules à moteur et des redevances qui pourraient être perçues pour l'usage des routes. Ces dernières, qui seraient prélevées directement, constituent – comme on l'a dit plus haut – une mesure d'appoint et de sûreté dans l'éventualité où les recettes ne permettraient plus de couvrir les coûts d'infrastructures. Dans la mesure où le compte routier est déterminant pour fixer le niveau des redevances d'utilisation, il acquiert une portée qui s'ajoute à son incontestable importance du point de vue de la statistique. Nous fondant sur les conclusions du récent rapport de la commission d'experts et sur les résultats des enquêtes complémentaires qui ont été demandées, nous déterminerons les ajustements et les modifications qui doivent être apportés au compte routier.

Dans le but d'assurer une marge de manœuvre durable à la Confédération en matière de politique des transports, nous préconisons, dans la lignée des propositions CGST, de créer une compétence générale de percevoir des redevances diverses lorsque les sources de recettes actuelles ne suffiront plus à assurer la couverture des coûts. Il faudra décider après examen attentif des données nationales et internationales quel type de redevance d'utilisation doit être retenu dans le cas concret. A cet effet, il conviendra d'édicter un arrêté de portée générale et donc soumis au référendum facultatif. La même procédure s'applique lorsque, par souci de simplification, en lieu et place, l'on relève le supplément aux droits d'entrée sur les carburants pour compenser un découvert dûment établi, au lieu d'instaurer des redevances d'utilisation spécifiques.

233 Besoins et sources de financement

Notre proposition se fonde sur les besoins financiers prévisibles pour les divers modes de transport jusqu'en l'an 2000. Les détails et les possibilités de couverture seront exposés plus loin.

Au sujet du trafic aérien et de la navigation intérieure, une remarque préliminaire s'impose: par leurs caractéristiques propres, ces deux modes de transport ont de nombreux points communs avec le rail et la route. Le trafic aérien de ligne soumis à concession et la navigation intérieure assurant le transport professionnel de passagers doivent, ainsi que leurs infrastructures, être assimilés aux transports publics. Le reste du trafic aérien et de la navigation intérieure (spécialement le transport de marchandises par bateaux) doit être considéré comme relevant des transports privés. Dans les considérations qui suivent, on a assimilé, par souci de simplification, la navigation intérieure aux transports privés, le trafic aérien aux transports publics. Lors de l'attribution ultérieure de ces deux modes de transport aux deux groupes comptables, on devra les différencier davantage, conformément aux dispositions constitutionnelles proposées.

233.1 Financement des transports publics, trafic aérien compris

Les investissements qui doivent être réalisés dans le réseau ferroviaire national d'ici à la fin du siècle constituent l'essentiel des besoins de financement requis par les transports publics pour cette période. Relevons encore que la majeure partie des frais d'entretien du réseau ferroviaire seront à la charge du groupe comptable «Transports publics».

Bien que leur ampleur ne soit guère comparable à celle des dépenses qu'implique la modernisation des axes ferroviaires principaux, les sommes qu'il faudra encore investir dans les infrastructures aéroportuaires ne sont pas négligeables. Certes, on se concentrera encore davantage sur les équipements non commerciaux, ce qui contribuera à alléger quelque peu la charge financière. Il n'est cependant pas exclu que les trois cantons aéroportuaires éprouvent à la longue des difficultés à faire seuls face à la charge politique et financière que représente l'adaptation continue des installations à l'accroissement du trafic, même si aujourd'hui ils auraient tendance à chercher une plus large autonomie. Toutefois, si le régime actuel de répartition des tâches, caractérisé par son pragmatisme, permettait de réaliser les mesures nécessaires à sauvegarder la position de la Suisse dans le trafic aérien mondial, nous serions favorables à son maintien. Pour le moment, nous sommes contraints, pour des raisons de politique financière, d'observer une très grande retenue lors de l'octroi de contributions fédérales à la poursuite de l'aménagement des aéroports (voir message du 25 janvier 1982 concernant l'octroi de subventions pour les programmes d'aménagement 1981-1985 des aéroports de Bâle, Genève et Zurich [FF 1982 I 964]; arrêté fédéral du 17 juin 1982 [FF 1982 II 501]).

Pour évaluer les besoins financiers de la Confédération en matière de transports publics, il y a lieu de prendre en compte également une part de la péréquation financière qui sera accordée aux cantons à la faveur de la nouvelle répartition des tâches. En effet, dans certains cas, le seul transfert de ressources routières ne suffira pas à donner aux cantons la possibilité de mener une politique de transport équilibrée dans le cadre de leur autonomie élargie. Il

s'agit d'une prise en charge supplémentaire dans le cadre d'une répartition rationnelle des tâches, pour éviter aux cantons d'être victimes de transferts de charges disproportionnés. Cette mesure d'appoint pourrait gagner en importance si l'approvisionnement en carburants était réduit par suite de troubles internationaux et si les recettes douanières correspondantes venaient à fléchir.

En accord avec la commission CGST, il conviendra d'établir des principes permettant, dans des cas bien déterminés d'accorder des contributions sélectives pour la promotion du transport public régional. Les champs d'application et les critères de calcul devront être précisés par la législation excluant la pratique du «saupoudrage». En sus de cette réglementation, on peut néanmoins envisager l'octroi de prêts (jusqu'à concurrence d'un certain montant) aux entreprises de transport concessionnaires qui ne font pas partie du réseau national. Ces prêts seraient accordés après entente avec les cantons intéressés par le truchement du groupe comptable «Transports publics». En bénéficieraient les entreprises offrant toute garantie quant au remboursement.

Toujours à propos de l'approvisionnement du compte «Transports publics», on relèvera que les infrastructures actuelles du réseau d'importance nationale passeront sous la responsabilité financière de la Confédération. Celle-ci a toutefois déjà accordé à des titres divers des contributions aux entreprises de transports. La législation d'application devra déterminer dans quelle mesure ces deux éléments peuvent se compenser, compte tenu des intérêts à long terme de la Confédération et des entreprises. Il serait envisageable, tout au moins en ce qui concerne les CFF, que le compte reprenne autant d'infrastructures du réseau national existant que l'entreprise a contracté de dettes auprès de la Confédération. En lieu et place de l'actuel service d'intérêts et de l'amortissement, ils effectueraient des versements dits d'usage, qui seraient fixés en fonction de l'évaluation comptable des infrastructures. On pourrait ainsi, dès sa création, créditer le groupe comptable «Transports publics» des versements provenant des CFF, ce qui entraînerait un élargissement de son champ d'action. Les versements destinés aux investissements effectués après l'instauration du nouveau régime s'accroîtront régulièrement jusqu'à la fin de la période considérée. Il s'agit là d'une garantie supplémentaire que l'équivalent des cinq pour cent de l'ensemble des recettes provenant d'impôts et de droits de douane de la Confédération, que l'on propose d'affecter au groupe comptable «Transports publics», suffira durablement pour réaliser les objectifs de la politique globale des transports.

Le fait que la Confédération continuera à prendre en charge le rapprochement tarifaire, en tant que prestation particulière en faveur de régions où la desserte par les transports publics est spécialement coûteuse (ch. 213.5), va dans le sens d'une des recommandations CGST. En dépit de certaines objections, nous sommes résolus à poursuivre cette tâche difficile. Mais le rapprochement tarifaire devra être rendu plus conforme aux objectifs de la nouvelle politique globale. Il devra être remplacé par une formule de rapprochement des coûts plus judicieuse. Comme cette mesure remplit une fonction de rééquilibrage régional, elle sera mise à la charge du budget général de la Confédération. Nous estimons que les dépenses devraient atteindre approximativement les mêmes montants qu'aujourd'hui.

Après l'introduction de la nouvelle répartition des tâches la Confédération devra continuer, à titre transitoire, de compenser les découverts du trafic des envois de détail et de combler le déficit des CFF qui subsistera après la rémunération intégrale des prestations de service public. La réduction de cet engagement pour les envois de détail a été réglée dans le contrat d'entreprise 1982. La couverture du déficit résiduel ne disparaîtra qu'une fois mises en œuvre les principales propositions de réorganisation prévues par la CGST. Le passage de l'ancienne réglementation à la nouvelle devra être réglé dans ses grandes lignes au niveau constitutionnel.

A l'instar de ce qui vaut dans le groupe comptable des transports privés, on ne finance, dans celui des transports publics, que les investissements d'infrastructure destinés au réseau national. Les dépenses pour le matériel roulant sont à la charge des entreprises de transport public.

Il apparaît que les dépenses totales de la Confédération pour les transports publics se situeront environ à leur niveau actuel. A long terme, la charge de la Confédération devrait cependant diminuer en raison des facteurs suivants: les versements dits d'usage augmenteront en fonction de l'accroissement des prestations (car ils sont liés à l'utilisation) et de l'accumulation du capital engagé, puisque les investissements dans les infrastructures sont à rembourser à longue échéance, ce qui n'est pas le cas des actuelles contributions à fonds perdu. Parallèlement à la mise en vigueur des diverses mesures CGST, les déficits résiduels des CFF diminueront. Globalement, il devrait en résulter, pour un niveau constant d'investissements (au prix de 1980), un important allègement à moyen ou long terme du budget fédéral.

233.2 Financement des transports privés, navigation intérieure comprise

Pour longtemps encore la majeure partie des dépenses de la Confédération dans le secteur du trafic routier privé sera constituée par les investissements dans la construction des routes nationales. Pour ce qui est de la répartition des frais de construction entre la Confédération et les cantons, rien se sera modifié par rapport au régime actuel, afin d'éviter que les travaux soient traités de manière différente selon leur degré de réalisation. On peut donc reprendre les chiffres avancés par le programme de construction à long terme des routes nationales. D'après les plans en vigueur, les investissements doivent arriver à leur terme vers la fin du siècle.

A la suite de la redéfinition du réseau d'importance nationale, et de sa restructuration en diverses catégories de routes, la Confédération prendra dans l'ensemble à sa charge une part des coûts d'aménagement plus élevée que par le passé.

Il faut concevoir qu'à l'avenir les frais d'entretien du réseau routier d'importance nationale – en particulier ceux des routes nationales selon la définition en vigueur – soient supportés en majeure partie par le Confédération. Les contributions versées pour l'entretien des routes principales incluses dans ce réseau pourraient, sur le plan financier, être intégrées dans la péréquation des charges.

Outre ces dépenses d'investissement et d'entretien, on doit tenir compte des transferts déjà mentionnés, qui auront pour but d'épargner aux cantons une charge globale disproportionnée (dépenses d'exploitation incluses) en raison de la nouvelle répartition des tâches en matière de transport. Tous les moyens financiers dont la Confédération n'a pas besoin pour s'acquitter des tâches lui incombant dans le secteur routier devront être consacrés à cette fin.

Les cantons et les communes, qui continueront à gérer la plus grande partie des 65 000 km que compte notre réseau routier, peuvent à juste titre prétendre bénéficier d'une plus large part du produit des redevances versées par les usagers de celui-ci. Ces redevances doivent continuer à être perçues même au-delà de l'an 2000, afin de couvrir les coûts figurant au compte routier, quel que soit le montant annuel des dépenses que la Confédération consacre à la construction du réseau. Leur produit devra être maintenu jusqu'à l'élimination du découvert actuel. En transférant aux cantons et, selon la teneur de leur législation, aux communes une partie des fonds affectés à la construction des routes, la Confédération exigera d'eux en contrepartie qu'ils la déchargent des obligations lui incombant actuellement en matière de transport public régional. Cette manière de procéder est conforme à la répartition des tâches préconisée; plus encore, elle satisfait aux exigences posées par une politique financière réaliste qui se doit de tenir compte des intérêts des pouvoirs publics à tous les niveaux.

Des calculs font ressortir que la Confédération disposera de moyens suffisants pour, d'une part, développer le réseau national et, d'autre part, accroître de façon appréciable les transferts de fonds aux cantons.

Vous avez fait figurer dans l'arrêté fédéral concernant une nouvelle réglementation des droits de douane sur les carburants du 8 octobre 1982 une liste exhaustive des mesures de politique des transports, qui doivent être financées au moyen des recettes affectées prélevées sur les carburants. Nous ne voudrions pas réduire ou limiter les possibilités d'application, mais nous proposons une formulation plus générale tenant compte du fait que le financement de telles mesures pourra être assuré par les moyens attribués aux transports tant publics que privés (financement combiné), suivant les intérêts en présence.

La situation future montrera si, et dans quelle mesure, on peut mettre à la charge du groupe comptable «Transports privés», les investissements dans les infrastructures destinées à la navigation intérieure. De par leur importance, ils ne devraient poser aucun problème majeur.

L'évolution à long terme de ce groupe laisse présager un accroissement du solde positif. En effet, le produit des droits d'entrée sur les carburants ou de l'éventuel impôt sur la consommation qui les remplacerait, devrait continuer à s'accroître pour peu que les conditions restent normales, alors que l'importance des investissements dans le réseau routier, notamment des dépenses pour la construction des routes nationales, devrait à la longueur diminuer.

233.3 Conséquences financières pour les cantons

Selon la nouvelle répartition des tâches, les cantons devront donc assurer la

rémunération des prestations de service public dans le secteur régional, y compris, le cas échéant, les coûts d'infrastructure qu'elles n'ont pas couverts. En échange, ils bénéficient des ressources du groupe comptable «Transports privés» dont la Confédération n'a pas besoin. Ils recevront, en outre, des contributions prélevées sur le groupe comptable «Transports publics». La Confédération escompte que les ressources cantonales ainsi libérées, affectées aujourd'hui à la construction et à l'entretien des routes, seront consacrées en premier lieu au financement du transport public régional. Le niveau des prestations fédérales, issues du groupe comptable «Transports privés» et accordées aux cantons, varie non seulement en fonction des tâches directes qui sont assignées à la Confédération par la constitution, mais encore compte tenu des objectifs visés: ne pas laisser s'accroître outre mesure la charge globale imposée aux cantons par les transports et éliminer les disparités lorsqu'elles sont choquantes.

Nous avons indiqué au chiffre 424 (tab. 3) les effets qu'exercera le nouveau régime sur les finances des cantons. La charge globale restera plus ou moins ce qu'elle est à l'heure actuelle. L'autonomie budgétaire des cantons ne subira aucune restriction par rapport à la situation actuelle. En effet, ceux-ci pourront attribuer, à d'autres fins – notamment aux transports publics – moyennant suppression ou modification des affectations pratiquées, jusqu'à concurrence des recettes supplémentaires que leur fournit la Confédération, les ressources qu'ils consacrent actuellement aux routes.

Il importe aux cantons de connaître les conséquences qu'auront pour l'ensemble d'entre eux la nouvelle répartition des tâches et le nouveau régime de financement ainsi que de savoir les effets qu'exerceront ces deux innovations sur la situation financière de chacun d'eux. En ce qui concerne le financement des routes, tous peuvent s'attendre à un allègement important (entretien des routes nationales, accroissement des contributions fédérales à l'amélioration des routes principales, transferts provenant des redevances affectées des usagers, en particulier comme contributions aux frais d'exploitation des routes nationales). C'est pourquoi l'intérêt se focalise sur les transports publics. Pour pouvoir affirmer quoi que ce soit dans ce domaine, il faudrait établir des hypothèses notamment sur la délimitation future entre les réseaux d'importance nationale et régionale et sur les dépenses d'exploitation des diverses lignes qui sont susceptibles de se modifier à la longue en fonction de la législation d'exécution et d'autres facteurs. C'est pourquoi il n'est pas possible de donner aujourd'hui des chiffres détaillés qui porteraient sur une période allant au-delà de celle qui prévaut pour l'établissement des plans financiers. Le tableau 3 figurant au chiffre 424 montre toutefois que les charges supplémentaires occasionnées aux différents cantons par les transports publics n'auront pas plus d'ampleur que celles qui peuvent être compensées par le truchement des groupes comptables «Transports publics» et «Transports privés» et qui découlent des tâches qui seront reprises par la Confédération et de la péréquation garantie par la constitution. Dans ces conditions, il sera possible de trouver pour chaque canton une solution qui lui évitera toute surcharge excessive. En outre, il faut également tenir compte des économies, que les cantons et la Confédération feront à moyen et long termes, grâce à la nouvelle répartition des tâches,

puisque les ressources disponibles à tous les niveaux pourront, davantage que ce n'est le cas actuellement, être engagées en fonction des besoins effectifs et selon un ordre de priorité réaliste.

3 Bases juridiques nécessaires à la réalisation de la CGST

31 Pourquoi donnons-nous la préférence à une révision partielle de la constitution?

Nous avons déjà eu l'occasion de souligner que toutes les recommandations CGST ne peuvent pas être réalisées en une seule et même phase. Certaines d'entre elles pourraient l'être aujourd'hui déjà par le truchement de lois et d'actes d'exécution; d'autres exigent une révision de la constitution. Toutefois, le principe-clé de la CGST veut que celle-ci soit mise en œuvre comme un tout. Aussi, importe-t-il d'établir les indispensables modifications constitutionnelles en un seul et même projet. Seule, cette solution permettra d'avoir une vue d'ensemble des tenants et aboutissants. En outre, la CGST met également l'accent sur la nécessité d'insérer dans la constitution les grands principes d'une nouvelle coordination des transports. Toutefois, cela n'empêche nullement que la réalisation ait lieu par étapes.

Certaines mesures en vue de réaliser des recommandations CGST ont dû être prises par anticipation. Dans certains cas, il s'agit de projets qui sont prêts depuis quelque temps déjà et ne posent pas de problèmes fondamentaux (p. ex. suppression des contraintes tarifaires dans les transports publics ou harmonisation des conditions de travail dans les moyens de transport). Dans d'autres, on a dû envisager des solutions transitoires. Ainsi, on était assez pressé de mettre sur pied le contrat d'entreprise des CFF, ou mandat 1982 (adopté le 19 mars 1982; RO 1982 310), du fait que les Chambres souhaitaient la suppression des déficits annuels par des mesures immédiates. Une motion du Parlement nous a prescrit un délai pour présenter le projet concernant la vignette autoroutière et la redevance sur le trafic des poids lourds (RTPL; message du 16 janvier 1980; FF 1980 I 1089). Enfin, nous avons dû donner la priorité au message à l'appui d'une nouvelle réglementation des droits de douane sur les carburants (NRC) du 24 mars 1982 (FF 1982 I 1361), étant donné que la question du maintien du supplément actuel aux droits d'entrée sur les carburants de 30 centimes par litre ne pouvait être reportée.

Nous nous sommes efforcés dans la mesure du possible, de faire en sorte que le traitement séparé de ces projets sectoriels ne conduise pas à une crispation des esprits lors de la discussion relative aux principaux objectifs de la CGST. Les mesures qui entraînent des modifications structurelles dans les rapports entre la Confédération et les cantons ainsi qu'entre les divers modes de transport touchent un domaine très délicat. Il s'avère donc indispensable d'évaluer soigneusement les effets pour chaque partenaire et de progresser selon un programme précis. À défaut, il en résulterait des tensions qui paralyseraient la mise en application de la nouvelle politique des transports. On risquerait en outre que des décisions antinomiques soient prises.

Les nouvelles dispositions constitutionnelles doivent dès lors définir, pour l'ensemble de l'activité des pouvoirs publics dans le domaine des transports, les objectifs communs pour permettre à long terme de réunir en un système optimal les prestations spécifiques à chaque mode. Simultanément, le législateur disposera d'un assez vaste champ de manœuvre lui permettant de continuer à tenir compte de l'évolution. Une «constitution des transports» bien cohérente fournit également à tous les milieux intéressés les garanties qui les protègent d'éventuelles mesures unilatérales. En fin de compte, nous attendons de ce nouveau cadre constitutionnel pour une nouvelle politique des transports qu'il apporte un certain recul dans la discussion, car celle-ci a trop souvent été empreinte ces dernières décennies de préjugés et de points de vue unilatéraux. Pour toutes ces raisons, nous désirons donc entreprendre sans tarder la révision partielle qui s'impose.

Etant donné que la décision de principe sur l'instauration d'une politique coordonnée des transports est impérieuse, le projet constitutionnel de la CGST prime la révision totale de la constitution. De toute façon, cette révision bénéficiera des décisions de principe prises en l'occurrence dans le domaine des transports. Certes, les articles que nous vous soumettons aujourd'hui devront être adaptés à la nouvelle structure et à l'esprit de l'éventuelle nouvelle constitution. En d'autres termes, les objectifs et les attributions devront être fixés par des dispositions plus succinctes.

32 Variantes possibles d'une révision de la constitution

321 Texte constitutionnel de la CGST

La commission CGST a proposé quatre nouveaux articles constitutionnels comme base d'une nouvelle politique d'ensemble des transports (voir *annexe 10*). Ils ont pour but de rassembler de manière systématique le droit constitutionnel actuel sur les transports et de le compléter dans l'optique des thèses CGST. Nous considérons ce texte constitutionnel comme un premier pas dans la bonne direction et comme une base précieuse pour une formulation plus fouillée. Nous ne pouvons toutefois pas les accepter tels quels, car la procédure de consultation a montré la nécessité de les remanier.

Quelques modifications d'ordre matériel s'imposent d'emblée:

L'octroi à la Confédération d'une compétence générale en matière de «législation relative aux transports par terre, par voie navigable ou aérienne» (art. 36, 1^{er} al., CGST), conjuguée avec les monopoles dont elle dispose pour «le transport professionnel de personnes, les chemins de fer, la navigation aérienne et les transports par conduites» (art. 36, 4^e al., CGST) semble trop peu différenciée. Elle ne tient pas assez compte de la position des cantons, que la CGST doit renforcer.

La compétence accordée à la Confédération de déroger, par voie législative, à la liberté du commerce et d'industrie «si l'intérêt général l'exige» et «si d'autres mesures demeurent inopérantes» (art. 36, 4^e al., CGST) se heurte à une grande méfiance, qui pourrait compromettre toute la refonte constitution-

nelle. Une telle intervention devrait donc être limitée au domaine où elle est envisageable dans un avenir pas trop éloigné, c'est-à-dire au trafic-marchandises à grande distance par la route. En l'occurrence, il s'agit avant tout d'empêcher une extension inopportune du trafic de transit.

Une disposition, qui de manière générale «garantit le droit du libre choix du moyen de transport» (art. 36^{bis}, 1^{er} al., CGST), ne se justifie guère. Ce libre choix ne saurait être mis au même niveau que des libertés individuelles, car ce n'est pas une condition sine qua non de l'épanouissement de la personnalité, même si une mise en pratique plus systématique de ce principe est, dans une situation normale, entièrement conforme à notre ordre légal. Il est suffisamment préservé par d'autres garanties constitutionnelles (liberté personnelle, principe de légalité, principe de proportionnalité, liberté de commerce et d'industrie, liberté d'établissement). La teneur normative d'un tel droit de choisir manquerait également de clarté. Cela irait de soi aussi longtemps qu'il suffirait de garantir à la collectivité l'accès aux moyens de transports actuels. Mais les conséquences seraient imprévisibles s'il en résultait une obligation pour les pouvoirs publics.

Les gouvernements cantonaux estiment que la péréquation des charges prévue entre la Confédération et les cantons (art. 36^{ter}, 3^e al., CGST) offre une garantie trop vague contre les suites négatives que l'on peut attendre de la nouvelle répartition fonctionnelle des tâches de transport. Cela étant, une définition plus précise et un appui financier plus transparent s'imposent.

La proposition visant à financer les dépenses du domaine des transports publics de la Confédération (art. 37, 2^e al., let. a, CGST) par un supplément à l'impôt sur le chiffre d'affaires n'est plus réaliste. Il s'agit donc de trouver une autre solution.

Il y a lieu finalement de tenir compte des changements intervenus depuis l'approbation du rapport final de la CGST. En 1979, le peuple et les cantons ont admis un nouvel article 37^{quater} cst. Il autorise la Confédération à établir les principes applicables aux réseaux de chemins et sentiers pédestres. Elle peut dès lors soutenir les cantons et coordonner leur activité lors de l'aménagement et l'entretien de ces réseaux. En outre, la nouvelle réglementation sur les carburants dont nous avons parlé au chapitre précédent, vu son caractère urgent, a des conséquences sur notre projet. Quant aux propositions de nouvelles redevances routières actuellement en discussion aux Chambres, leur prise en considération dans les articles CGST dépend de la forme juridique sous laquelle elles seront adoptées. Si elles subsistent sous la forme de dispositions transitoires, comme cela a été proposé, il n'y a pas lieu d'en tenir compte dans notre projet.

Le remaniement des textes CGST proposés semble aussi nécessaire sur le plan formel:

- Certains points doivent être précisés pour éviter des erreurs d'interprétation et donner plus de relief aux objectifs de la CGST (p. ex. art. 36^{ter}).
- Des allègements sont nécessaires pour faire ressortir l'essentiel. Ce sera le cas lorsque des termes ou des phrases n'apportent aucun élément pertinent sur le plan constitutionnel (p. ex. art. 36^{bis}, 1^{er} et 2^e al.; art. 37, 4^e al.), ou lorsque la

compétence est déjà donnée à la Confédération par un autre article (art. 36, 2^e al.).

- Examinée de plus près, la notion de taxe utilisée par la commission (art. 36^{bis}, 2^e al.; art. 37, 2^e al.) ne donne pas satisfaction.
- En règle générale, les nouveaux textes devraient être adaptés à la structure et à la langue de l'actuelle constitution.

322 Portée du remaniement de la constitution

La commission CGST a déjà tenté de répondre à la question de savoir si les dispositions constitutionnelles nécessaires à la réalisation de la CGST devraient être créées par le biais d'une modification point par point des dispositions actuelles sur les transports ou par la suppression pure et simple de ces articles qui seraient remplacés par une version unifiée et systématique. Elle a préféré la seconde solution aux fins suivantes:

- éliminer le manque de clarté en ce qui concerne la délimitation des tâches dont l'Etat a le monopole dans le domaine des transports; éviter l'éparpillement des normes juridiques sur les transports dû au hasard du développement sectoriel de ceux-ci et la façon incohérente de les introduire dans la constitution;
- remettre de l'ordre sur la base de critères objectifs, dans les diverses attributions de la Confédération ainsi que dans la répartition des tâches entre elle et les cantons pour chaque mode de transport;
- assurer, en fonction des besoins à long terme, le financement des tâches de la Confédération pour chaque mode de transport;
- montrer par un signe tangible que la CGST tend à une véritable politique d'ensemble des transports.

Mais d'un autre côté, il existe de bonnes raisons de limiter au strict minimum la révision de la constitution. Seules seraient touchées les dispositions dont la modification est indispensable à la mise sur pied de cette conception.

Une analyse circonstanciée des recommandations formulées par la commission CGST a montré que les compléments qu'il s'impose d'apporter au droit constitutionnel en vigueur sont peu nombreux, mais d'une importance capitale. C'est la raison pour laquelle nous avons décidé de suivre cette voie relativement simple. Elle présente un avantage: le peuple, à qui il appartient en fin de compte de prendre la décision, peut mieux se faire une idée des objectifs visés. Simultanément, on s'évite le travail délicat qui consiste à expliquer au souverain si, où et comment l'ancien droit constitutionnel a été repris dans la nouvelle formulation plus rigoureuse, notamment quand ce droit est incontesté et sa teneur maintenue. Le fait de se borner à ce qui est essentiel simplifie également bien des problèmes de délimitation. Il y a lieu de citer à titre d'exemples le domaine des postes et des télégraphes (art. 36 cst.) par rapport au monopole du transport des voyageurs, ainsi que le nouvel article sur les chemins et sentiers pédestres (art. 37^{quater} cst.) par rapport à la répartition générale des tâches.

Le DFTCE a, en collaboration avec l'Office fédéral de la justice, repris la version globale du texte constitutionnel se basant sur les propositions de la commission CGST (variante «globale») aussi bien que celle qui se limite aux points essentiels de la CGST (variante «coordination»), en y apportant des améliorations. A la suite de ces travaux, nous sommes parvenus avec le DFTCE à la conclusion que la deuxième solution était, par sa simplicité, plus judicieuse. Cette version figure dans notre présente proposition.

Afin de vous donner la possibilité de comparer les différentes variantes, nous reproduisons à l'*annexe 10* le texte proposé par la commission CGST ainsi que la version remaniée qui englobe également tous les articles constitutionnels actuellement en vigueur sur les transports. Nous l'avons adaptée à nos remarques contenues dans le chiffre 321, de manière à ce qu'elle corresponde, quant au fond, au projet que nous vous soumettons.

324 Rapport avec la nouvelle réglementation des droits de douane sur les carburants (NRC)

Un nouveau problème a surgi lorsque nous nous sommes trouvés dans l'obligation, pour des questions de délais, de donner la priorité au projet concernant la nouvelle réglementation sur les carburants par rapport au présent message. Par l'arrêté fédéral du 8 octobre 1982, vous avez approuvé la modification des articles 36^{bis}, 4^e alinéa, et 36^{ter} est. ainsi qu'un article 16 des dispositions transitoires (DT)¹⁾. Nous avons donc été contraints de traiter séparément une partie de la nouvelle politique d'ensemble des transports qui était déjà contenue dans la version de 1977 de la commission CGST. Par conséquent, on peut se demander si la matière traitée dans ces nouveaux articles (NRC) ne doit pas être exclue du projet constitutionnel CGST. Cependant, cette manière de faire irait à l'encontre des principes mêmes de ladite conception; le droit constitutionnel sur les transports serait plus que jamais dispersé en fonction des divers modes, ce qui serait contraire à ce que nous désirons. On ne pourrait assurer un financement cohérent de toutes les infrastructures dans le cadre des objectifs à long terme de la politique d'ensemble. Les normes constitutionnelles CGST qu'il resterait à adopter ne formeraient plus un tout et seraient insuffisantes. Elles ne permettraient plus d'assurer le programme de mise en place des 40 thèses CGST, approuvé après mûres réflexions par la commission. Aussi, vous proposons-nous dans la révision constitutionnelle CGST le contenu matériel du projet de la nouvelle réglementation sur les carburants.

L'aspect très différent des deux objets justifie également cette manière de procéder. L'arrêté concernant une nouvelle réglementation sur les carburants est une mesure urgente de politique financière. La création de bases constitutionnelles en vue d'une politique coordonnée des transports relève par contre d'une perspective à long terme. Etant donné l'importance et les implications du

¹⁾ Cf. AF du 8 octobre 1982 (FF 1982 III 109).

sujet, la discussion aux Chambres demandera beaucoup de temps. Les articles constitutionnels CGST ne pourront être soumis au vote que quelques années après l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation sur les carburants. Il sera dès lors tout à fait normal que la nouvelle réglementation d'ensemble de la politique des transports abroge les prescriptions spéciales sur le financement du réseau routier. D'ailleurs, ces textes qui traitent tous deux de la même matière ne diffèrent qu'en apparence. Pour diverses raisons, il est nécessaire de regrouper dans une formule plus générale la liste détaillée des mesures figurant à l'article 36^{ter} de l'arrêté fédéral du 8 octobre 1982. La liberté de manœuvre n'en sera que plus grande, lorsqu'il faudra s'adapter à de nouveaux besoins. Il sera cependant tenu compte des aspects essentiels des préoccupations concrètes qui ont donné naissance à cette énumération. Nous reviendrons en détail sur cette question dans les commentaires des articles constitutionnels.

325 Rapport avec les projets des nouvelles redevances du trafic routier

Par notre message du 16 janvier 1980, nous avons proposé un nouvel article 36^{quater} cst. relatif à une redevance sur le trafic des poids lourds (RTPL). Le Conseil des Etats, en première discussion, n'est pas entré en matière. Le Conseil national a de son côté décidé d'introduire dans la constitution des dispositions transitoires limitées dans le temps (art. 16 et 17)¹⁾. Ce projet nous obligerait à introduire, par voie d'ordonnances, une redevance sur le trafic des poids lourds (RTPL) forfaitaire et une redevance pour l'utilisation des routes nationales sous forme d'une vignette. Par la suite, le Conseil des Etats a reprié cette solution avec quelques changements tout en y ajoutant un article 36^{ter} modifié. Celui-ci crée les bases juridiques nécessaires à percevoir, de manière permanente, une redevance sur le trafic des poids lourds se basant sur les coûts non couverts (RTPL kilométrique).

Il n'y a pas de problème d'adaptation de ces dispositions transitoires au projet constitutionnel que nous vous soumettons aujourd'hui, car elles sont limitées dans le temps et peuvent, selon leur teneur, être partiellement ou totalement supprimées en tout temps par voie législative. Par contre, si les bases constitutionnelles pour une politique coordonnée des transports sont acceptées par le peuple et les cantons, l'article 36^{quater} devra être abrogé, car l'article 37, 1^{er} alinéa, chiffre 2, lettre c, que nous vous proposons contient sous une forme plus générale les possibilités de percevoir cette RTPL (voir les explications au ch. 334.1).

33 Commentaire de la modification constitutionnelle proposée

331 Rapport avec le droit constitutionnel actuel

Nous nous sommes efforcés de toucher le moins possible au droit constitutionnel actuel; ainsi les normes suivantes resteront en vigueur:

art. 24 ^{ter}	Navigation
art. 26	Chemins de fer
art. 26 ^{bis}	Installations de transport par conduites

¹⁾ La numérotation, après l'adoption de la NRC, sera adaptée.

art. 36	Postes et télégraphes
art. 37 ^{bis}	Automobiles et cycles
art. 37 ^{ter}	Navigation aérienne
art. 37 ^{quater}	Chemins et sentiers pédestres

En effet, toutes ces normes ne contredisent nullement les objectifs fixés dans la conception globale. En outre, grâce au nouveau texte constitutionnel proposé, le législateur disposera d'une marge de manœuvre suffisante pour créer les conditions nécessaires à la réalisation d'une politique d'ensemble des transports.

La deuxième phrase de l'alinéa 1 et les alinéas 2, 4 et 5 de l'article 36^{bis} sur les routes nationales sont supprimés.

Les articles 36^{ter} (répartition des droits d'entrée sur les carburants) et 37 (haute surveillance sur les routes et les ponts) sont remplacés par de nouvelles dispositions. Nous incluons également dans les modifications l'arrêté fédéral concernant une nouvelle réglementation sur les carburants, cela pour les raisons que nous avons déjà indiquées au chiffre 324. A titre de comparaison, nous avons reproduit dans le *tableau 2* le texte constitutionnel actuel ainsi que le nouveau.

332 Article 36^{bis}

La deuxième phrase du 1^{er} alinéa ainsi que les alinéas 2, 4 et 5 sont supprimés, étant donné que le nouvel article 36^{ter} sur le réseau de transport national reprend, sous une autre forme et d'une manière plus générale, la question des routes nationales. Cela vaut également pour l'alinéa 4 modifié à l'occasion de la nouvelle réglementation sur les carburants. Le principe de la reprise par la Confédération de l'entretien des routes nationales (RN) figure désormais dans le nouvel article 36^{ter}, 2^e alinéa.

La première phrase du 1^{er} alinéa, ainsi que les alinéas 3 et 6 sont maintenus. Ils constituent les bases du droit spécifique des routes nationales qui ne devrait pas subir de modifications essentielles.

333 Le nouvel article 36^{ter}

Cet article établit le lien entre le droit constitutionnel actuel sur les transports et les fondements mêmes de la CGST. Les attributions actuelles de la Confédération dans le domaine des transports ne sont pas supprimées, mais cet article apporte des précisions sur la manière dont elles seront exercées. La législation fondée sur les dispositions constitutionnelles actuelles devra tout d'abord être adaptée aux nouveaux objectifs globaux. Elle devra tenir compte d'une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons et déléguer à ceux-ci la compétence réelle de gérer le trafic régional. Dans les cas où la législation en vigueur ne permet pas de mettre en pratique ces principes, l'adoption des nouveaux articles entraînera la révision des lois qui découlent tant des nouvelles compétences constitutionnelles que des anciennes. L'article 36^{ter} n'a pas seulement une influence sur la manière de concevoir les compéten-

Révision partielle de la constitution fédérale en vue d'une réalisation de la CGST

Tableau comparatif des textes proposés

Tableau 2

Constitution fédérale en vigueur (est.) Col. 1	Arrêté fédéral concernant une nouvelle réglementation des droits de douane sur les carburants du 8 octobre 1982 Col. 2	Proposition contenue dans le présent message CGST Col. 3
<i>Art. 24^{ter}</i> La législation sur la <i>navigation</i> est du domaine de la Confédération. <i>Art. 26</i> La législation sur la construction et l'exploitation <i>des chemins de fer</i> est du domaine de la Confédération. <i>Art. 26^{bis}</i> La législation sur les installations de transport <i>par conduites</i> de combustibles ou de carburants liquides ou gazeux est du domaine de la Confédération. <i>Art. 36</i> ¹ Dans toute la Suisse, <i>les postes et les télégraphes</i> sont du domaine fédéral. ² Le produit <i>des postes et des télégraphes</i> appartient à la caisse fédérale. ³ Les tarifs seront fixés d'après les mêmes principes et aussi équitablement que possible dans toutes les parties de la Suisse. ⁴ L'inviolabilité du secret des lettres et des télégrammes est garantie. <i>Art. 36^{bis}</i> ¹ La Confédération assurera par voie législative l'établissement et l'utilisation d'un réseau <i>de routes nationales</i>. Pourront être	<i>Art. 24^{ter}</i> (sans modification) <i>Art. 26</i> (sans modification) <i>Art. 26^{bis}</i> (sans modification) <i>Art. 36</i> (sans modification) <i>Art. 36^{bis}</i> Al. 1 à 3 (sans modification)	<i>Art. 24^{ter}</i> (sans modification) <i>Art. 26</i> (sans modification) <i>Art. 26^{bis}</i> (sans modification) <i>Art. 36</i> (sans modification) <i>Art. 36^{bis}</i> Al. 1 La Confédération ... nationales. (2^e phrase supprimée)

Constitution fédérale en vigueur (cst.) Col. 1	Arrêté fédéral concernant une nouvelle réglementation des droits de douane sur les carburants du 8 octobre 1982 Col. 2	Proposition contenue dans le présent message CGST Col. 3
déclarées telles les voies de communication les plus importantes présentant un intérêt pour la Suisse en général. ² Les cantons construiront et entretiendront les <i>routes nationales</i> conformément aux dispositions arrêtées par la Confédération et sous sa haute surveillance. La Confédération pourra assumer elle-même la tâche incombant à un canton, si celui-ci le demande ou si l'intérêt de l'ouvrage l'exige. ³ Les terres productives seront ménagées autant que possible. Les inconvénients résultant du fait que la construction de routes nuira à l'utilisation et à l'exploitation de terrains doivent être compensés par des mesures appropriées, dont les frais seront portés au compte de la construction de la route. ⁴ Les frais de construction <i>des routes nationales</i> sont répartis entre la Confédération et les cantons, compte tenu des charges imposées aux différents cantons par les routes nationales, ainsi que de leur intérêt et de leur capacité financière. ⁵ Dans des cas particuliers, la Confédération peut verser, en se fondant sur les éléments pris en considération au quatrième alinéa, des contributions aux frais d'exploitation et d'entretien des <i>routes nationales</i>. ⁶ Réserve faite des attributions de la Confédération, <i>les routes nationales</i> sont placées sous la souveraineté des cantons.	⁴ (<i>nouveau</i>) Les coûts de construction, d'exploitation et d'entretien des routes nationales sont répartis entre la Confédération et les cantons; à cet effet, on tiendra compte des charges imposées aux différents cantons par les routes nationales, ainsi que de leur intérêt et leur capacité financière. Al. 5 <i>abrogé</i> Al. 6 (sans modification)	Al. 2 <i>abrogé</i> Al. 3 (sans modification) Al. 4 <i>abrogé</i> Al. 5 <i>abrogé</i> Al. 6 (sans modification)

Constitution fédérale en vigueur (est.)	Arrêté fédéral concernant une nouvelle réglementation des droits de douane sur les carburants du 8 octobre 1982	Proposition contenue dans le présent message CGST										
Col. 1	Col. 2	Col. 3										
<i>Art. 36^{ter}</i> ¹ La Confédération affecte, conformément à la législation, trois cinquièmes du produit net des droits d'entrée sur <i>les carburants pour moteurs</i>, aux fins suivantes: a. contributions aux frais des routes nationales; b. contributions aux frais de construction des autres routes principales faisant partie d'un réseau à désigner par le Conseil fédéral et répondant à des exigences techniques précises; c. contributions générales aux frais des routes ouvertes aux véhicules à moteur; d. contributions supplémentaires aux charges routières des cantons nécessitant une péréquation financière; e. subsides annuels aux cantons d'Uri, des Grisons, du Tessin et du Valais, à raison de leurs routes alpestres qui servent au trafic international. Les chiffres sont fixés comme il suit: <table><tr><td></td><td>Fr.</td></tr><tr><td>Uri</td><td>240 000</td></tr><tr><td>Grisons</td><td>600 000</td></tr><tr><td>Tessin</td><td>600 000</td></tr><tr><td>Valais</td><td>150 000</td></tr></table>		Fr.	Uri	240 000	Grisons	600 000	Tessin	600 000	Valais	150 000	<i>Art. 36^{ter} (nouveau)</i> ¹ La Confédération utilise pour des tâches en rapport avec le trafic routier la moitié du produit net des droits d'entrée de base sur les carburants et la totalité d'une surtaxe comme il suit: a. Participation aux frais des routes nationales; b. Contributions aux frais de construction des routes principales faisant partie d'un réseau à désigner par le Conseil fédéral en collaboration avec les cantons et répondant à des exigences techniques précises; c. Contributions aux frais de la suppression des passages à niveau ou d'amélioration de leur sécurité, ainsi qu'au frais de promotion du trafic combiné, du transport de véhicules routiers accompagnés, de la construction de places de parc dans les gares et d'autres mesures qui favorisent la séparation des courants de trafic; d. Contributions aux frais des mesures de protection de l'environnement et du paysage nécessitées par le trafic routier motorisé et aux frais des ou-	<i>Art. 36^{ter} (nouveau)</i> ¹ La Confédération fixe les objectifs de la politique d'ensemble des transports pour la Suisse. Ce faisant, elle tient compte des besoins de transport, de la nécessité d'utiliser rationnellement les ressources ainsi que des impératifs relevant de la protection de la santé et de l'environnement. Elle coordonne, dans les limites de ses attributions constitutionnelles, les transports sur terre, sur l'eau et dans les airs. Si l'intérêt général l'exige, elle peut établir par la voie législative des mesures propres à décharger les routes du trafic-marchandises à grande distance. ² La Confédération assure, en collaboration avec les cantons, la planification, la construction et l'entretien des réseaux de transport d'importance nationale; ceux-ci relient les régions du pays et servent au trafic à grande distance. Le financement en est principalement assumé par la Confédération. ³ Le transport régional est du ressort des cantons. La Confédération garantit par une péréquation financière qu'aucun d'eux ne sera contraint dans l'ensemble de suppor-
	Fr.											
Uri	240 000											
Grisons	600 000											
Tessin	600 000											
Valais	150 000											

Constitution fédérale en vigueur (cst.) Col. 1	Arrêté fédéral concernant une nouvelle réglementation des droits de douane sur les carburants du 8 octobre 1982 Col. 2	Proposition contenue dans le présent message CGST Col. 3
² S'il appert des plans de financement que les ressources disponibles ne suffisent pas à couvrir la part de la Confédération aux frais des routes nationales, l'Assemblée fédérale décidera par un arrêté de portée générale dans quelle mesure les déficits doivent être couverts par le prélèvement d'une taxe supplémentaire sur les <i>carburants pour moteurs</i> ou par les ressources générales de la Confédération. <i>Art. 37</i> ¹ La Confédération exerce la haute surveillance sur les routes et les ponts dont le maintien l'intéresse. ² Des taxes ne peuvent pas être perçues pour l'usage des routes ouvertes au trafic public dans les limites de leur destination. L'Assemblée fédérale peut autoriser des exceptions dans des cas spéciaux.	vrages de protection contre les forces de la nature le long des routes ouvertes au trafic motorisé; e. Participation générale aux frais des routes ouvertes aux véhicules à moteur et à la péréquation financière dans le secteur routier; f. Subventions aux cantons dotés de routes alpestres qui servent au trafic international et aux cantons dépourvus de routes nationales. ² La Confédération prélève une surtaxe dans la mesure où le produit des droits d'entrée de base affectés ne suffit pas à garantir la réalisation des tâches énumérées sous le premier alinéa. <i>Art. 37 (sans modification)</i>	ter des dépenses excessives dans le domaine des transports. Elle établit des principes applicables à la conception et la promotion des transports publics régionaux, pour assurer au pays un système global de transport performant. ⁴ Les usagers des réseaux de transport doivent, en règle générale, couvrir à long terme les coûts dont ils sont la cause. La Confédération, les cantons et les communes payent les prestations de service public qu'ils ont demandées. <i>Art. 37 (nouveau)</i> ¹ Hormis les prestations de service public qu'elle demande, la Confédération a recours pour financer les dépenses du secteur des transports, y compris les contributions qu'elle verse aux cantons, aux ressources suivantes:

Constitution fédérale en vigueur (est.) Col. 1	Arrêté fédéral concernant une nouvelle réglementation des droits de douane sur les carburants du 8 octobre 1982 Col. 2	Proposition contenue dans le présent message CGST Col. 3
		1. Pour transports publics: a. à une contribution de base de l'ordre de cinq pour cent de ses recettes provenant d'impôts et de droits de douane b. aux versements effectués par les entreprises de transport pour l'utilisation des réseaux d'importance nationale. 2. Pour les transports privés: a. à la moitié du produit net des droits d'entrée sur les carburants ou d'un impôt de consommation équivalent, b. au produit net d'un supplément aux droits d'entrée sur les carburants ou d'un supplément à un impôt de consommation équivalent, c. aux redevances d'utilisation versées par les usagers à titre de compensation des coûts qu'ils occasionnent sans les couvrir. ² Pour financer des mesures qui profitent à tous les usagers telles que séparer les différents courants de circulation, améliorer la sécurité de celle-ci et assurer la protection contre les forces de la nature et les nuisances, ainsi que pour garantir la péré-

Constitution fédérale en vigueur (cst.) Col. 1	Arrêté fédéral concernant une nouvelle réglementation des droits de douane sur les carburants du 8 octobre 1982 Col. 2	Proposition contenue dans le présent message CGST Col. 3
		quation des charges en faveur des cantons, la Confédération peut, si les intérêts à préserver l'exigent, engager les ressources destinées aux transports tant publics que privés. ³ La Confédération tient des comptabilités distinctes des entrées et de l'emploi des ressources destinées aux transports publics et aux transports privés. Par la voie législative, elle peut temporairement: a. modifier la destination de ces ressources, si cette mesure est nécessaire pour atteindre les objectifs de la politique d'ensemble des transports; b. abaisser les taux mentionnés au premier alinéa, pour autant que cette réduction n'entrave pas la poursuite des objectifs de la politique d'ensemble des transports. ⁴ Les cantons ne peuvent instaurer des taxes pour l'utilisation des routes qui, conformément à leur affectation, sont ouvertes au trafic public. La législation fédérale règle les dérogations.

Constitution fédérale en vigueur (cst.) Col. 1	Arrêté fédéral concernant une nouvelle réglementation des droits de douane sur les carburants du 8 octobre 1982 Col. 2	Proposition contenue dans le présent message CGST Col. 3
<i>Art. 37^{bis}</i> ¹ La Confédération peut édicter des prescriptions concernant <i>les automobiles et les cycles</i>. ² Les cantons conservent le droit de limiter ou d'interdire la circulation des automobiles et des cycles. La Confédération peut cependant déclarer totalement ou partiellement ouverts certaines routes nécessaires au grand transit. L'utilisation des routes pour le service de la Confédération demeure réservée. <i>Art. 37^{ter}</i> La législation sur la <i>navigation aérienne</i> est du domaine de la Confédération. <i>Art. 37^{quater}</i> ¹ La Confédération établit les principes applicables aux <i>réseaux de chemins et sentiers pédestres</i>. ² L'aménagement et l'entretien de ces réseaux relèvent des cantons. La Confédération peut soutenir et coordonner leur activité. ³ Dans l'accomplissement de ses tâches, la Confédération ménage les réseaux et remplace les chemins et sentiers qu'elle supprime. ⁴ La Confédération et les cantons collaborent avec les organisations privées.	<i>Art. 37^{bis}</i> (sans modification) <i>Art. 37^{ter}</i> (sans modification) <i>Art. 37^{quater}</i> (sans modification)	<i>Art. 37^{bis}</i> (sans modification) <i>Art. 37^{ter}</i> (sans modification) <i>Art. 37^{quater}</i> (sans modification)

Constitution fédérale en vigueur (cst.) Col. 1	Arrêté fédéral concernant une nouvelle réglementation des droits de douane sur les carburants du 8 octobre 1982 Col. 2	Proposition contenue dans le présent message CGST Col. 3
<i>Art. 41^{ter}</i> ... ⁴ Les impôts de consommation spéciaux selon le 1^{er} alinéa, lettre b, peuvent frapper: a. le pétrole et le gaz naturel, les produits résultant de leur raffinage, ainsi que les carburants pour moteurs qui proviennent d'autres matières. L'article 36^{ter} est applicable par analogie au produit des impôts sur les carburants pour moteurs; b. ...	<i>Art. 41^{ter}, 4^e al., let. a (sans modification)</i> <i>Dispositions transitoires</i> <i>Art. 16 (nouveau)</i> ¹ Sous réserve d'une modification par le législateur, les droits supplémentaires sur les carburants (surtaxe) sont fixés à 30 centimes par litre.	<i>Art. 41^{ter}, 4^e al., let. a, 2^e phrase supprimée</i> <i>Dispositions transitoires</i> <i>Art. 16 (sans modification)</i> <i>Art. 19 (nouveau)</i> ¹ L'équilibre financier du système des transports selon l'article 37^{ter} doit être obtenu par étapes. ² Les déficits du réseau d'importance nationale, qui pourraient subsister après l'instauration du préfinancement des investissements par la Confédération et du paiement intégral des prestations de service public, seront couverts durant une phase transitoire de cinq ans au plus par les ressources générales de la Confédération.

ces déjà existantes; il en crée aussi de nouvelles telles que celles qui permettent de décharger les routes du trafic-marchandises à grande distance si des intérêts nationaux sont menacés, d'introduire une péréquation des charges en matière de transports entre la Confédération et les cantons, enfin, de réaliser le principe de l'équilibre financier des divers modes de transport.

Les attributions de la Confédération en matière de transport demeurent inchangées, pour autant qu'elles ne soient pas relativisées ou limitées par le nouvel article 36^{ter}. Cela vaut notamment pour le domaine de la sécurité du trafic, qui continuera à être réglé largement par le droit fédéral.

Les divers alinéas appellent les commentaires suivants:

333.1 Article 36^{ter}, 1^{er} alinéa

¹ La Confédération fixe les objectifs de la politique d'ensemble des transports pour la Suisse. Ce faisant, elle tient compte des besoins de transport, de la nécessité d'utiliser rationnellement les ressources ainsi que des impératifs relevant de la protection de la santé et de l'environnement. Elle coordonne, dans les limites de ses attributions constitutionnelles, les transports sur terre, sur l'eau et dans les airs. Si l'intérêt général l'exige, elle peut établir par la voie législative des mesures propres à décharger les routes du trafic-marchandises à grande distance.

L'alinéa reprend, dans une version condensée, l'essentiel de l'article 36 du projet CGST. A l'heure actuelle déjà, la Confédération peut fixer des objectifs de politique d'ensemble des transports en usant de sa compétence de légiférer dans les domaines suivants: navigation, chemins de fer, transport par conduites, postes, routes nationales, trafic routier, navigation aérienne ainsi que chemins et sentiers pédestres. Cependant, les *deux premières phrases* du premier alinéa confèrent au législateur un mandat impératif. Nous avons ainsi voulu marquer la volonté de coordonner systématiquement les attributions de la Confédération et abandonner la vision sectorielle des choses qui prévaut à l'heure actuelle. En outre, en introduisant cette disposition, nous avons expressément fixé les objectifs supérieurs que se doit d'atteindre la politique d'ensemble des transports, à savoir: satisfaire les besoins, utiliser rationnellement les ressources disponibles et atténuer les effets du trafic sur la santé de l'homme et sur l'environnement. Le rapport des objectifs entre eux est difficile à établir une fois pour toutes au niveau de la constitution. L'importance à accorder à chacun d'eux devra plutôt être définie au niveau de la loi, compte tenu des conditions régnant dans chaque secteur. Il va de soi que ces objectifs doivent être en harmonie avec ceux de la politique globale de l'Etat, qui figurent implicitement ou expressément dans la constitution ou la législation fédérale. Il s'agit notamment

- de la structure démocratique et fédéraliste de notre Etat,
- des tâches en matière d'aménagement du territoire (art. 22^{quater} cst.),
- des tâches en matière de protection des eaux, de la nature, du paysage et de l'environnement (art. 24^{bis}, 24^{sexies}, 24^{septies} cst.),
- de la protection des régions dont l'économie est menacée (art. 31^{bis}, 3^e al., let. c cst.).

La volonté de réaliser des économies d'énergie dans le domaine des transports – qui a été maintes fois exprimée lors de la procédure de consultation sur la CGST – est contenue dans la notion «nécessité d'utiliser rationnellement les ressources». Le terme de «ressources» désigne non seulement les moyens financiers, mais encore les richesses naturelles (matières premières, sol). Le fait de prendre davantage en considération les effets sur le bien-être de l'homme et sur l'environnement répond également à la volonté d'économiser l'énergie. En outre, le nouvel article 24^{octies} est, sur l'énergie, contenu dans l'AF du 8 octobre 1982 (FF 1982 III 111), aura en la matière un poids certain, si tant est que le peuple et les cantons l'acceptent.

La troisième phrase attribue expressément à la Confédération la compétence générale de coordonner tous les secteurs des transports. La Confédération disposera ainsi d'un pouvoir plus étendu que celui qui résulte actuellement de la simple addition des attributions résultant de la constitution. Ce pouvoir doit en effet être exercé compte tenu des objectifs dont il est question dans la première phrase. En faisant expressément référence aux attributions constitutionnelles de la Confédération, nous avons voulu circonscrire nettement ses tâches. Nous avons ainsi tenu compte des critiques de certains milieux consultés, qui reprochaient à la CGST de favoriser la tendance à la centralisation par le renforcement du pouvoir de la Confédération dans les travaux de coordination. Ces attributions sont celles qui sont définies aujourd'hui dans les articles sur les transports, qui seront maintenus (art. 24^{ter}, 26, 26^{bis}, 36, art. 36^{bis}, 1^{er}, 3^e et 6^e al., 37^{bis}, 37^{ter}, 37^{quater}). Etant donné que les différents monopoles en matière de transport y figurent déjà, il n'est pas nécessaire de les reprendre dans le nouveau texte, contrairement à ce que préconise le projet CGST. Notons que certaines attributions existantes (conduites, PTT, navigation aérienne) accordent à la Confédération une compétence concurrente, non limitée aux principes de légiférer, non seulement en matière de transport, mais encore dans un domaine plus général. Cette révision partielle de la constitution, qui vise à permettre la mise en œuvre de la CGST, n'affecte en rien cette compétence. Elle n'exercera d'effets que sur les aspects qui touchent à la politique des transports et dont il conviendra de tenir compte dans le cadre de la coordination de l'ensemble.

Etant donné que les monopoles de la Confédération dans le domaine des transports restent inchangés, il a été possible de se limiter dans la *quatrième phrase* à une seule intervention nouvelle. Il s'agit d'une question maintes fois soulevée ces cinquante dernières années, à savoir jusqu'à quel point la Confédération doit être habilitée à édicter des dispositions dont le but est de réglementer le trafic-marchandises sur route.

Selon la doctrine qui prévaut et conformément à une jurisprudence constante, la compétence générale de légiférer, dont dispose la Confédération dans les domaines de la navigation sur les eaux (art. 24^{ter} est.), des chemins de fer (art. 26), des installations de transport par conduites de combustibles ou de carburants liquides ou gazeux (art. 26^{bis}) et de la navigation aérienne (art. 37^{ter}), permet d'instaurer des monopoles d'Etat et de soumettre à concession l'exploitation des entreprises qui assurent le transport des personnes et des marchandises. La Confédération n'a pas fait usage de son droit de monopole

en matière de transport par voie d'eau. La régle des postes (art. 36 cst.) comprend également le monopole du transport professionnel régulier de personnes, selon la loi d'application actuelle. Celui-ci constitue la base juridique du service voyageurs des PTT, ainsi que des concessions accordées pour les lignes d'autobus et les téléphériques¹⁾. La régle des postes comprend également le monopole des envois jusqu'à 5 kilos. Le transport de marchandises d'un poids plus élevé n'est donc pas soumis à réglementation, pour autant qu'il ne tombe pas sous le monopole d'un autre mode de transport tel que le chemin de fer. L'article 36 cst. ne permet pas d'instaurer un monopole du transport des marchandises au-delà de celui qui existe actuellement pour les colis allant jusqu'à 5 kg. Cette situation est inchangée depuis les tentatives – déjà mentionnées – de réglementer le transport de marchandises par véhicules à moteur dans les années trente et quarante ainsi qu'au début des années cinquante; ces essais ont été rejetés par le peuple, tant au niveau de la constitution que de la loi. L'article 37^{bis} cst., qui prévoit que la Confédération peut édicter des prescriptions sur les automobiles et les cycles, ne constitue pas non plus une base constitutionnelle suffisante pour créer dans la législation sur la circulation routière un monopole dans l'acheminement des marchandises ou pour atteindre des objectifs relevant avant tout de la politique des transports. La jurisprudence et la pratique sont unanimes sur ce point. Le transport des marchandises par la route bénéficie dès lors de la protection découlant de la liberté de commerce et d'industrie (LCI).

Les règles juridiques différentes qui régissent le transport de marchandises par le rail, d'une part, et par la route, de l'autre, sont à l'origine des problèmes de concurrence entre les deux. Ce point a d'ailleurs constitué une des pierres d'achoppement de la politique suisse des transports de ces dernières décennies. Certains travaux de la commission CGST ont mis en lumière qu'une majeure partie du trafic-marchandises routier n'est pas transférable au rail. Il s'agit notamment de la distribution sur le plan local et régional. Ce n'est que dans le trafic à moyenne et à grande distance (à partir de 100 km environ) que le rail et la route entrent sérieusement en concurrence. Il est incontestable qu'il faut supprimer toute distorsion de concurrence dans ce secteur. Ces dernières années, le besoin s'est en outre fait de plus en plus sentir de donner à l'Etat les moyens de corriger les inconvénients majeurs causés à la collectivité par les divers modes de transport. En ce qui concerne l'acheminement des marchandises par la route, ces désagréments sont de plusieurs ordres:

- Surcharge de certains axes, en particulier ceux de transit, par les poids lourds, ce qui entrave sérieusement le déplacement des personnes et porte une atteinte inadmissible à l'environnement.
- Les valeurs-limites fixées pour le bruit, les gaz d'échappement et les trépidations sont largement dépassées par les poids lourds, pendant de très longues périodes et en de nombreux endroits.
- Nécessité de limiter la consommation d'énergie des poids lourds lors de difficultés d'approvisionnement.

¹⁾ Voir la loi sur le service des postes article premier (RS 783.0) ainsi que les ordonnances qui en découlent.

Les remèdes aux cas ci-dessus consistent avant tout en des mesures de police visant à la sécurité du trafic. Elles reposent sur la législation relative à la circulation routière et à la protection de l'environnement. En vertu des règles de l'économie de marché et du principe de proportionnalité, une intervention directe de l'Etat ne saurait être envisagée que si les mesures de police ne permettent pas de réduire ces atteintes. Il faut savoir, de manière générale, que des mesures contraignantes ne peuvent protéger l'intérêt général, que si elles sont introduites en même temps que des solutions de rechange constituant un progrès (en particulier promotion du transport combiné rail/route et des embranchements particuliers).

En fin de compte, nous pensons qu'il est indispensable de créer une norme constitutionnelle qui donne à la Confédération la possibilité de prendre, le cas échéant, des mesures dérogeant à la LCI, dans le but d'influencer le *trafic-marchandises à grande distance* par la route.

Le début de la quatrième phrase de l'alinéa en question, qui prévoit ces mesures uniquement quand «l'intérêt général l'exige», doit être interprété plus restrictivement que ne le sont les conditions nécessaires pour pouvoir déroger à la LCI (art. 31^{bis}, 3^e al., «lorsque l'intérêt général le justifie»). Nous avons cependant renoncé à reprendre une autre réserve formulée dans le projet CGST, savoir «et que d'autres mesures demeurent inopérantes». En effet, celle-là se trouve englobée dans le principe de portée générale de la proportionnalité. Une nouvelle contrainte a en revanche été instaurée lors de la définition de l'objectif: «mesures propres à décharger les routes». Toute possibilité de protectionnisme en faveur d'un autre mode de transport est ainsi exclue.

Lorsqu'une mesure est décrite de manière aussi précise, les normes constitutionnelles en vigueur rendent superflu tout renvoi exprès aux dispositions réglant les dérogations à la LCI (cf. art. 23^{bis}, 31^{ter} cst.).

En vertu des dispositions de la constitution (art. 85, ch. 2 et art. 89), les mesures prises en vue d'influencer le trafic-marchandises à grande distance et qui dérogent à la LCI ne peuvent naturellement se concevoir que sous la forme d'une loi fédérale ou d'un arrêté de portée générale, soumis au référendum facultatif. Il nous semble cependant opportun de préciser dans le texte constitutionnel la procédure à adopter, c'est-à-dire par la «voie législative», comme ce fut déjà le cas dans d'autres domaines ayant une grande portée politique (cf. art. 22^{bis}, 22^{quater}, 34^{bis}, 36^{bis} cst.).

Il appartiendra au législateur de définir le «trafic-marchandises à grande distance», notamment de le délimiter par rapport au trafic local. Cela permettra d'adapter aux circonstances les mesures à prendre dans des situations sortant de l'ordinaire. Il n'est guère possible, à l'heure actuelle, de dire lesquelles s'imposeront; cela dépend de l'essor du trafic routier et de l'efficacité des mesures de police (p.ex. poids maxima des véhicules maintenus assez bas, interdiction pour les poids lourds de circuler la nuit ou sur certains tronçons des axes de transit). Toutes les mesures visant à limiter le trafic-marchandises à grande distance par la route devront néanmoins tenir compte des impératifs imposés par la réquisition des véhicules utilitaires. En effet, l'armée et l'économie de guerre doivent pouvoir disposer d'un certain nombre de camions en cas de crise.

² La Confédération assure, en collaboration avec les cantons, la planification, la construction et l'entretien des réseaux de transport d'importance nationale; ceux-ci relient les régions du pays et servent au trafic à grande distance. Le financement en est principalement assumé par la Confédération.

Le 2^e alinéa jette les bases d'une nouvelle répartition des tâches de transport entre la Confédération et les cantons (voir ch. 22). Les attributions actuelles de celle-ci dans les différents secteurs des transports ne sauraient être négligées lors de l'interprétation des nouvelles normes constitutionnelles. Cette manière de voir vaut particulièrement pour toute réglementation des questions ayant trait à l'exploitation et qui sont d'intérêt national. L'alinéa considéré est complété par le troisième qui décrit de manière analogue la sphère de compétence des cantons.

Le *premier membre de la première phrase* du 2^e alinéa rend la Confédération responsable de l'infrastructure des réseaux de transport d'importance nationale. L'adaptation de ceux-ci aux exigences futures constituera une des tâches principales de ces prochaines décennies dans le domaine des transports. Le verbe «assurer» ne signifie pas donner une simple compétence juridique à la Confédération; il l'oblige en effet de passer aux phases de la concrétisation. L'expression «réseaux de transport d'importance nationale» se rapporte à tous les modes de transport. La nouvelle norme va donc beaucoup plus loin que l'article 36^{bis} actuel, limité aux seules routes nationales. Elle est applicable également au réseau ferré, aux voies navigables, aux infrastructures liées au trafic aérien ainsi qu'aux conduites. La compétence de la Confédération sera étendue à *l'entretien*. Cet élargissement figure déjà dans l'AF du 8 octobre 1982 sur la nouvelle réglementation sur les carburants (NRC; art. 36^{bis}, 4^e al. nouveau), à propos des routes nationales.

La Confédération pourra cependant confier la réalisation pratique de la planification, de la construction et de l'entretien du réseau de transport d'importance nationale aux cantons comme c'est le cas actuellement pour les routes nationales, aux entreprises de transport s'il s'agit des chemins de fer, ou enfin à des organismes privés pour les conduites. Les détails seront réglés au niveau de la loi d'application, le système juridique éprouvé pour les routes nationales pouvant servir de modèle pour les autres modes de transport. L'insertion de l'expression «en collaboration avec les cantons» a un sens précis. Il ne s'agit pas de relativiser ou de minimiser les devoirs de la Confédération en la matière, mais plutôt de garantir aux cantons, sur le plan constitutionnel, le droit de collaborer à la planification, à la construction et à l'entretien du réseau national. Cela leur permettra de prendre en considération leurs intérêts vitaux quant aux liaisons principales du pays. Celles-ci sont non seulement très contraignantes pour l'aménagement des réseaux régionaux, qui seront du ressort des cantons, mais encore elles influent sur d'autres domaines relevant de l'aménagement du territoire (développement de l'habitat, localisation des industries, etc.). La manière dont s'exercera cette collaboration ainsi que son étendue devront également être précisées par la loi. Elles peuvent être différenciées en fonction de chacun des modes de transport.

Les «réseaux de transport d'importance nationale» sont définis dans le *second membre de la première phrase*. La référence aux liaisons entre les différentes régions et au trafic à grande distance a pour but de fixer clairement le critère qui sera utilisé pour la différenciation des réseaux, savoir la fonction que chaque tronçon assure en l'occurrence et non pas son appartenance à une structure organique (p. ex. l'ensemble des lignes CFF). La formulation a une portée un peu plus grande que celle qui figure actuellement dans la 2^e phrase de l'article 36^{bis}, 1^{er} alinéa, relatif aux routes nationales; celle-ci sera donc supprimée. Ainsi, le législateur disposera d'une marge de manœuvre suffisante pour pouvoir tenir compte de la situation propre à chaque mode de transport ou de changements futurs, en particulier dans le développement régional et les jonctions avec l'étranger. Les tâches primordiales à la charge de la Confédération ne se limitent pas aux liaisons principales par le rail et par la route, ni aux infrastructures nécessaires à l'aviation internationale (aéroports nationaux). Elles englobent aussi les raccordements de la Suisse aux voies navigables internationales et aux conduites importantes pour le ravitaillement du pays. Nous tenons cependant à souligner que dans les domaines du trafic aérien, de la navigation intérieure et du transport par conduites, on ne devra s'écarter de la répartition actuelle des rôles – conçue de façon pragmatique – que si l'intérêt général du pays l'exige.

Dans la *deuxième phrase*, il est établi que la Confédération devra pourvoir au financement des domaines qui sont de sa compétence, cela pour tous les modes de transport. Les alinéas 4 et 5 de l'article 36^{bis} est., consacrés uniquement aux routes nationales (RN), ainsi que le nouvel alinéa 4 de la NRC contenu dans l'AF du 8 octobre 1982 sont dès lors superflus; ils doivent être abrogés. La suppression de ce dernier signifie que la Confédération de nouveau ne prendra plus directement à sa charge une part des coûts d'exploitation des routes nationales. Son engagement se limitera aux coûts d'entretien, comme ce sera le cas pour le réseau d'importance nationale des transports publics. L'exploitation sera donc à la charge des cantons. Faisant partie de l'ensemble des dépenses qu'ils doivent assumer dans les transports, elle sera donc un des éléments servant à calculer la péréquation financière. Ainsi, les cantons n'ont pas à craindre une détérioration de leur situation.

C'est à dessein que nous avons employé le terme «principalement»; il correspond au principe de la nouvelle répartition des tâches selon lequel les compétences en matière de financement et de décision doivent se recouper dans la mesure du possible. Cela signifie que la Confédération assurera elle-même en majeure partie le financement du réseau de transport d'importance nationale; cela constitue le pendant aux tâches des cantons dans le domaine du trafic régional.

La Confédération pourra toutefois, comme c'est le cas actuellement, demander également à des tiers de contribuer, dans une certaine mesure au financement du réseau de transport d'importance nationale. La commission CGST, lors de ses débats, ainsi que les cantons eux-mêmes, lors de la procédure de consultation, ont souhaité une certaine participation aux coûts du réseau routier d'importance nationale. Cette participation financière est le corollaire du droit que ceux-ci ont de collaborer à la planification, à la construction et à l'entre-

tien. On tient compte ainsi du fait que le trafic régional ou même local emprunte fréquemment les infrastructures du réseau d'importance nationale. Par ailleurs, on ne prévoit en principe aucune participation financière des cantons en faveur des infrastructures ferroviaires lorsqu'elles sont d'importance nationale.

333.3 Article 36^{ter}, 3^e alinéa

³ Le transport régional est du ressort des cantons. La Confédération garantit par une péréquation financière qu'aucun d'eux ne sera contraint dans l'ensemble de supporter des dépenses excessives dans le domaine des transports. Elle établit des principes applicables à la conception et la promotion des transports publics régionaux, pour assurer au pays un système global de transport performant.

La *première phrase* décrit la future sphère des responsabilités cantonales, c'est-à-dire le transport régional. Ce dernier terme englobe non seulement toutes les infrastructures de transport qui n'appartiennent pas au réseau d'importance nationale, mais encore les services de transport public régionaux qui seront adaptés aux besoins de la population. L'accent sera mis avant tout sur la desserte par ces services alors que les travaux d'infrastructure régionales, eu égard à l'état actuel de leur développement, auront une moindre importance, par rapport à celle qui sera accordée au réseau d'importance nationale. L'expression «est du ressort» signifie que les cantons devront s'occuper de tout ce qui touche au trafic régional. En revanche, il n'est pas précisé par quels moyens les cantons s'acquitteront de leurs tâches pour chacun des modes de transport. Ils seront libres de les partager avec les communes au gré des circonstances.

Le domaine du trafic routier privé ne connaîtra que peu de changements par rapport à la situation actuelle. En revanche, les cantons devront désormais s'occuper de l'infrastructure et de l'exploitation du réseau régional des transports publics. Comme par le passé, il appartiendra au premier chef à la Confédération de légiférer dans les domaines des chemins de fer, du transport régulier et professionnel de personnes en vertu de la régle des postes, de la navigation sur les eaux et de la navigation aérienne ainsi que, partiellement, dans celui des transports par conduites. L'ordre juridique actuel au niveau des lois et des ordonnances devra cependant être adapté à la nouvelle répartition des tâches en matière de transport. Les alinéas 2 et 3 de l'article 36^{ter} serviront de lignes directrices. Les cantons pourront ainsi disposer d'un instrument leur permettant, conformément à leurs nouvelles responsabilités, d'avoir une influence sur le transport public par route, par rail et sur les eaux. Cela sous-entend que l'on déléguera aussi aux cantons une partie de la compétence relative à l'octroi des concessions, qui appartient pour l'instant exclusivement à la Confédération.

Afin de prévenir toute crainte d'un morcellement des transport publics régionaux, nous avons inséré dans la *troisième phrase* de cet alinéa, l'obligation durable pour la Confédération de promouvoir un système de transport performant. Ainsi l'unité existant à l'heure actuelle dans l'exploitation des lignes

interrégionales (notamment celles qui sont à cheval sur plusieurs cantons ou qui ont une fonction de rabattement sur le réseau à grande distance) est garantie. Les principes sur la conception et la promotion des transports publics régionaux, qui seront édictés par la Confédération, délimitent la liberté d'action des cantons. Ils ont pour but de garantir le fonctionnement et l'efficacité de tout le système de transport suisse, dans l'optique des objectifs définis par la politique d'ensemble. Ils doivent permettre d'harmoniser les prestations offertes et les tarifs, aussi bien entre le transport régional et national qu'entre les transports régionaux touchant plusieurs cantons. Il sera également nécessaire de coordonner le transport régional des voyageurs et le trafic-marchandises national. A travers toutes ces questions à résoudre, il ne faudra pas perdre de vue l'objectif principal qui est d'accroître l'attrait du système de transport public. En tous les cas, le pouvoir de surveillance de la Confédération doit garantir la sécurité de l'exploitation. Son rôle de médiateur en cas de divergences entre les cantons n'est pas à négliger. Etant donné qu'en l'occurrence sa tâche se limite à établir des principes pour tout ce qui touche à la conception même des transports publics régionaux, les cantons peuvent disposer d'une assez grande latitude.

Le devoir pour les cantons de pourvoir au trafic régional – dans les limites fixées par le droit fédéral – suppose que ceux-ci disposent des moyens financiers nécessaires. Cela ne soulève pas de nouveaux problèmes pour les infrastructures routières, d'autant plus que les cantons seront déchargés du réseau des routes d'importance nationale. Ils bénéficieront d'une part plus grande du produit des droits d'entrée sur les carburants. Tout cela ressort de la *deuxième phrase* de l'alinéa 3, selon laquelle la Confédération garantit, par une péréquation financière des charges, qu'aucun canton ne sera, dans l'ensemble, contraint de supporter des dépenses excessives en matière de transport; l'article 37, 1^{er} alinéa, prévoit expressément le versements de contributions aux cantons, prélevées sur les moyens financiers de la Confédération qui sont réservés pour les transports. Ainsi, les dispositions détaillées de l'actuel article 36^{ter}, 1^{er} alinéa lettres b à e, précisant les différentes contributions versées par la Confédération pour les routes cantonales ainsi que l'énumération figurant dans le nouvel article 36^{ter} de la NRC contenue dans l'AF du 8 octobre 1982, sont superflues. Nous vous renvoyons pour le surplus à notre projet de nouvel alinéa 2 de l'article 37 *cst*.

La deuxième phrase de l'alinéa 3 donne davantage de précisions sur la péréquation des charges que ne l'avait fait en son temps le projet constitutionnel CGST. On peut être en effet convaincu qu'une nouvelle répartition des responsabilités en fonction des intérêts nationaux et régionaux est politiquement irréalisable si elle conduit à un report des charges qui rendrait impossible toute forme de coopération ou de négociation à tous les niveaux des rouages de l'Etat. Il y a lieu de maintenir un équilibre entre les tâches à accomplir et les moyens à disposition.

La garantie de la Confédération en ce domaine est triple:

1. Les cantons recevront pour les tâches qu'ils assurent maintenant, et qu'ils continueront à assurer, des contributions fédérales appropriées.

2. Pour les tâches nouvelles il leur sera attribué des moyens financiers supplémentaires, afin d'éviter un accroissement excessif de leurs charges par rapport à la situation actuelle ou à l'ensemble de leurs dépenses.
3. Les différences choquantes existant à l'heure actuelle entre cantons, quant aux charges qu'ils assument en matière de transport, seront atténuées.

Les deux derniers points se réfèrent plus particulièrement au *transport public régional*. Celui-ci sera avant tout du ressort des cantons, pour autant que les entreprises ne puissent assumer par leurs propres moyens une desserte appropriée. La nouvelle répartition des tâches, accompagnée des mesures de péréquation de la Confédération, devrait aboutir à ce qu'aucun canton ne soit empêché pour des raisons financières d'assumer le rôle qui lui a été dévolu dans la politique des transports.

L'expression «dans l'ensemble» utilisée dans la seconde phrase a ici un sens particulier. Il faut comprendre une péréquation de toutes les charges supportées par les cantons en matière de transport, qu'elles soient dues à un mode ou à un autre, à l'infrastructure ou à l'exploitation. Les charges indirectes des cantons dans le domaine du trafic régional, telles les dépenses faites par les communes sur ordre du canton, sont également prises en compte. La législation règlera en détail la forme sous laquelle cette péréquation se concrétisera.

Il convient de faire une mention particulière de la première partie de la *troisième phrase* de l'alinéa 3, dans laquelle il est prévu que la Confédération édicte des principes applicables à la *promotion des transports publics régionaux*. On entend par là deux choses:

D'une part, il s'agit de s'assurer que les cantons utilisent les deniers versés par la Confédération au titre de la péréquation pour combler leurs nouveaux besoins en matière de transport public et de manière conforme à la politique globale. Des prescriptions détaillées menant à un saupoudrage des subventions, dans le style de ce qui s'est fait jusqu'à ce jour, sont à rejeter. Des lignes directrices seront suffisantes pour dissiper les craintes qui se sont exprimées, lors de la procédure de consultation CGST, au sujet de l'engagement des cantons dans les transports publics régionaux suite à leur allègement dans le domaine routier. Comme des exemples l'ont montré récemment, les cantons ont la volonté et son parfaitement à même d'engager de manière appropriée les moyens dont ils disposent pour améliorer la desserte de la population par les transports publics.

D'autre part, la Confédération devra également s'en tenir à de tels principes. La péréquation en faveur des cantons devra être assurée de manière que le transport public régional puisse être organisé et qu'il fonctionne selon les objectifs supérieurs fixés dans l'article 36^{ter}, 1^{er} alinéa. Ce principe implique pour la Confédération la possibilité de prendre des mesures de promotion d'intérêt général, dans le sens de la thèse 16 CGST.

333.4 Article 36^{ter}, 4^e alinéa

⁴ Les usagers des réseaux de transport doivent, en règle générale, couvrir à long terme les coûts dont ils sont la cause. La Confédération, les cantons et les communes payent les prestations de service public qu'ils ont demandées.

Le 4^e alinéa énonce le principe de l'équilibre financier du système de transport et les règles de son application. Ce principe est valable non seulement pour tous les modes: route, chemins de fer, navigation aérienne et sur les eaux, conduites, mais encore pour les diverses catégories de transport (p. ex. voyageurs, marchandises). Celles-ci seront définies de manière détaillée dans la loi. Les coûts imputables aux routes devront être couverts par les usagers sous la forme de contributions publiques (cf. art. 37, 1^{er} al., ch. 2, du projet). Quant aux transports publics, ce sont les entreprises de transport, c'est-à-dire les régies de la Confédération (CFF et service voyageurs des PTT) ainsi que les entreprises concessionnaires (voir art. 37, 1^{er} al., ch. 1, let. b, du projet) qui répercutent les coûts sur la clientèle. On veut donc promouvoir partout une politique commerciale qui permette d'utiliser toutes les possibilités offertes par le marché. Cela étant, les entreprises de transport public doivent disposer de la marge de manœuvre correspondante. Cet objectif de la CGST peut déjà être atteint dans les limites des actuelles normes constitutionnelles (art. 26, 36 et 37^{ter}); il n'est donc pas nécessaire de créer des bases juridiques particulières.

Le quatrième alinéa est intentionnellement formulé de façon assez souple pour permettre au législateur de s'adapter aux situations concrètes. L'expression «en règle générale» (*première phrase*) signifie que la Confédération n'entend pas restreindre l'autonomie des cantons en matière de financement des réseaux routiers régionaux et locaux au-delà des contributions provenant de la catégorie comptable «transports privés». On peut également admettre des entorses au principe de l'équilibre financier lorsque ce dernier est contraire à certaines conventions internationales.

La *deuxième phrase* fait état d'un des corollaires du principe d'équilibre financier. La Confédération, les cantons et les communes devront rémunérer les prestations de service public (PSP) qu'elles auront demandées et qui sont non rentables pour l'entreprise. La loi déterminera les conditions dans lesquelles les entreprises seront tenues de fournir certaines prestations. Elle établira comment ces PSP et leur rémunération seront négociées à l'avance entre les entreprises et les collectivités concernées. Cette manière de procéder présuppose une connaissance précise des coûts par ligne et par genre de trafic. En l'occurrence les transports publics ont encore beaucoup à faire. Toute couverture forfaitaire des déficits cessera à partir du moment où le calcul et la fixation contractuelle de la rémunération des prestations de service public se feront conformément aux recommandations de la CGST. Il est cependant nécessaire que les autres conditions figurant dans la thèse 25 soient remplies; voir à ce propos, l'article 19 des dispositions transitoires (ch. 343.4).

334 Le nouvel article 37

L'article 37 que nous proposons est repris dans son ensemble du projet de la commission CGST. Afin d'en faciliter la compréhension, sa teneur ne se réfère qu'au financement. Nous y avons introduit, à l'alinéa 2, les particularités de l'article 36^{ter} figurant dans l'AF sur la NRC du 8 octobre 1982, sous une forme simplifiée cependant.

334.1 Article 37, 1^{er} alinéa

¹ Hormis les prestations de service public qu'elle demande, la Confédération a recours pour financer les dépenses du secteur des transports, y compris les contributions qu'elle verse aux cantons, aux ressources suivantes:

1. Pour les transports publics:
 - a. A une contribution de base de l'ordre de cinq pour cent de ses recettes provenant d'impôts et de droits de douane,
 - b. Aux versements effectués par les entreprises de transport pour l'utilisation des réseaux d'importance nationale.
2. Pour les transports privés:
 - a. A la moitié du produit net des droits d'entrée sur les carburants ou d'un impôt de consommation équivalent,
 - b. Au produit net d'un supplément aux droits d'entrée sur les carburants ou d'un supplément à un impôt de consommation équivalent,
 - c. Aux redevances d'utilisation versées par les usagers à titre de compensation des coûts qu'ils occasionnent sans les couvrir.

A l'image de ce qui se faisait jusqu'ici pour les routes, à savoir un système de financement par des recettes affectées, cet alinéa consacre le principe selon lequel la Confédération sera assurée, au niveau constitutionnel, de disposer des moyens financiers nécessaires pour les tâches qu'elle doit accomplir pour l'ensemble du système de transport. Cette manière de procéder permettra de financer sans faille les investissements qui, de par leur nature, sont à long terme. Ce qui a prévalu pendant vingt ans pour le financement des routes nationales doit être étendu à l'ensemble des autres modes de transport sur les réseaux d'importance nationale. Sans une telle garantie établie dans la constitution, tout espoir d'améliorer les conditions de concurrence entre les transports publics et le trafic automobile privé relèverait de l'utopie. Or, cette amélioration répond à une impérieuse nécessité.

L'expression «y compris les contributions qu'elle verse aux cantons» entend montrer clairement que ceux-ci ont droit à une part des recettes affectées de la Confédération aux transports privés, dans le cadre de la répartition des tâches en matière de transport et de la péréquation financière qui lui est liée. Cela s'applique plus particulièrement au produit des droits d'entrée sur les carburants, mentionné au 1^{er} alinéa, chiffre 2. En outre, une part des ressources de la Confédération destinées aux transports publics doit être distribuée aux cantons lorsque cela est nécessaire pour assurer la péréquation financière ou l'exécution d'une mesure ponctuelle de politique des transports.

Les prestations de service public (PSP) que la Confédération aura demandées aux entreprises en vertu de l'article 37, 1^{er} alinéa, ne seront cependant pas rémunérées par le biais du financement spécial. Etant donné la nouvelle répartition des tâches par laquelle les cantons deviennent responsables du trafic régional, les montants dus à l'issue d'une phase transitoire inévitable ne seront pas très élevés. De par leur contenu, ces prestations ne sont pas conditionnées en premier lieu par la politique des transports; elles doivent, par conséquent, être supportées par les secteurs qui en profitent (p. ex. le nouveau rapprochement tarifaire lié à la politique structurelle).

Les chiffres 1 et 2 du 1^{er} alinéa fixent les moyens nécessaires au financement des transports publics et privés. Ils créent en même temps des normes de compétence pour percevoir les contributions publiques nécessaires.

Par «transports publics», on entend les réseaux dont l'aménagement et l'exploitation sont soumis au monopole de la Confédération, c'est-à-dire surtout celui des chemins de fer. Par «transports privés», il faut comprendre le trafic motorisé sur route ou le réseau routier. Il existe encore d'autres catégories telles que les transports publics sur route (service voyageurs des postes et entreprises d'automobiles concessionnaires) ou la navigation; pour le transport régulier de personnes sur les eaux suisses, celle-ci est soumise à concession, et pour les autres genres de transport, elle bénéficie de la liberté de commerce et d'industrie. La navigation aérienne comporte un secteur qui relève des rapports de droit public et un autre du droit privé. Il en est de même pour les conduites qui, cependant, sont entièrement exploitées selon le critère de l'économie privée. Cela étant, le législateur devra circonscrire plus en détail ces deux concepts de transports publics et privés.

Le chiffre 1 indique les moyens financiers dont la Confédération doit pouvoir disposer pour assumer les tâches prévues aux alinéas 2 et 3 de l'article 36^{ter}. La principale contribution consistera en une contrepartie (5 %) des recettes provenant des impôts et des droits de douane¹⁾ de la Confédération (*let. a*), en lieu et place du supplément ou de la part de l'impôt sur le chiffre d'affaires ou encore d'une éventuelle taxe à la valeur ajoutée proposée à l'époque par la commission CGST. Cette contribution, abstraction faite de la rémunération des prestations de service public (PSP) demandées par la Confédération, doit suffire pour mener à bien la politique des transports. Après une phase transitoire, des versements supplémentaires provenant d'autres ressources de la Confédération seront exclus. Une étude comptable détaillée a montré que cette contribution suffira à longue échéance. Cette nouvelle norme garantit ainsi les finances fédérales de toute surprise dans le secteur des transports.

Les contributions mentionnées sous *lettre b*, et qui sont versées par les entreprises de transport pour l'utilisation du réseau national, constituent le pendant des redevances d'utilisation pour les routes (cf. commentaire du ch. 2, en particulier *let. c*). Elles représentent la rétribution des prestations financières assurées par la Confédération, qui reprendra à son compte le financement des investissements dans le réseau national des transports publics. Le montant de ces contributions devra être calculé de telle manière qu'elles couvrent en principe les coûts d'infrastructure à long terme (intérêts, amortissements des investissements et la partie des coûts d'entretien pouvant être portée à l'actif).

Le chiffre 2 règle avant tout le financement de la construction et de l'entretien des routes ainsi que d'autres infrastructures de transport servant au transport privé, pour autant que la Confédération soit tenue d'y participer en vertu de l'article 36^{ter}. Les *lettres a et b* proposent une solution quasi identique à celle qui figure à l'actuel article 36^{ter} pour le financement des routes. Toutefois la part du produit des droits de base sur les carburants est plafonnée à 50 pour cent et les prescriptions détaillées ainsi que les limitations ne sont pas reprises.

¹⁾ Y compris les recettes affectées provenant des transports privés mentionnées sous chiffre 2.

Ces dernières seraient un obstacle à la nouvelle répartition des tâches qui accorde aux cantons des moyens financiers supplémentaires par l'intermédiaire de la catégorie comptable «Transports privés». La solution de remplacement qu'est l'impôt de consommation équivalant aux droits d'entrée et aux suppléments est la même que celle qui est indiquée à l'article 41^{ter}, 4^e alinéa. On a simplement abandonné l'expression «pour moteurs», qui est superflue lorsque l'on parle de carburants. La deuxième phrase du 4^e alinéa, lettre a, peut donc être supprimée.

Nous avons renoncé à la lettre a à énumérer les différentes utilisations de ces recettes, tel que cela figure dans l'AF du 8 octobre 1982 concernant la NRC (art. 36^{ter}, 1^{er} al.) puisque la notion de «Transports privés» ainsi que le contenu de l'alinéa 2 de l'article 37 couvrent toutes ces possibilités.

La *lettre c* autorise le législateur à instaurer d'autres redevances à la charge des usagers; c'est volontairement que leur nature n'est pas spécifiée. Leur limite supérieure est cependant d'ores et déjà fixée, puisqu'elles ne devront servir qu'à compenser les coûts non encore couverts, imputables aux usagers. Des comptes spéciaux qui serviront de base au calcul de ces redevances devront être tenus régulièrement; ils permettront de faire ressortir, pour chaque catégorie d'usagers, le degré de couverture des coûts. Juridiquement, il s'agit de contributions causales revêtant la forme de redevances d'utilisation ou impôts visant à l'imputation des coûts. La loi définira de manière plus précise ce qu'il faut entendre par «coûts». En principe on ne tiendra compte que des éléments déterminables en valeurs monétaires qui résultent de dépenses faites par les collectivités publiques, et qui peuvent être imputées aux usagers des modes de transports selon des critères objectifs. Il est cependant possible, qu'en plus des coûts d'infrastructure au sens strict du terme (aménagement et entretien de l'infrastructure), on prenne en considération, suivant les contingences politiques, les coûts et avantages sociaux.

La Confédération ne pourra exercer pleinement sa compétence définie sous lettre c que lorsque le compte routier aura été revu et corrigé. La commission d'experts, chargée de la révision de ce dernier, a fait des propositions en apportant certains éclaircissements. L'établissement de la version définitive de ce document demandera encore beaucoup de temps. Il faut cependant espérer que les recherches approfondies dans ce domaine aboutiront à des résultats plausibles et acceptables pour tous. L'instauration de redevances pour l'utilisation des routes sera une tâche politiquement difficile, car elle met en cause des intérêts profondément divergents et peut entraîner des complications sur le plan international. De ce fait, chaque étape de mise en application de cette disposition doit être soigneusement préparée.

334.2 Article 37, 2^e alinéa

² Pour financer des mesures qui profitent à tous les usagers telles que séparer les différents courants de circulation, améliorer la sécurité de celle-ci et assurer la protection contre les forces de la nature et les nuisances, ainsi que pour garantir la péréquation des charges en faveur des cantons, la Confédération peut, si les intérêts à préserver l'exigent, engager les ressources destinées aux transports tant publics que privés.

L'alinéa 2 est une nouveauté par rapport au texte constitutionnel proposé par la commission CGST. Nous reprenons ainsi une partie de ce que vous avez décidé dans l'AF concernant la NRC. Les possibilités d'utilisation des droits d'entrée et des suppléments sur les carburants, mentionnées aux lettres c et d de l'article 36^{ter}, 1^{er} alinéa NRC (séparation des différents courants de trafic, mesures de protection en faveur de l'environnement et du paysage ou contre les forces naturelles), sont également contenues dans notre présent projet. Elles y sont simplement décrites de manière plus générale (séparer les différents courants de circulation, améliorer la sécurité du trafic et assurer la protection contre les forces naturelles et les nuisances). Cette énumération n'est pas exhaustive. D'autres mesures qui profiteraient à tous les usagers pourront être prises pour chaque mode de transport. Cependant, nous avons tenu à mentionner expressément la péréquation financière pour les cantons, car sans elle, ceux-ci ne pourraient mener une politique des transports qui, à l'échelon régional, soit conforme à l'intérêt de tous les usagers. Vouloir fixer scrupuleusement l'utilisation de ces montants transférés aux cantons serait aller à l'encontre des grands principes de la CGST. Il est en revanche clair qu'une utilisation de ces recettes dans un domaine autre que celui des transports est exclue.

Etant donné que l'on considère les transports dans leur ensemble, il en résulte que les mesures décrites à l'alinéa 2 seront financées aussi bien à l'aide du produit des droits d'entrée sur les carburants qu'à l'aide des ressources réservées au transport public. En l'occurrence, cependant, on procédera en tenant compte des intérêts qu'il importe de préserver. Les dépenses occasionnées par ces mesures seront imputées aux modes de transport en fonction du profit que ceux-ci en retireront. Ainsi le système du financement spécifique à chaque mode, prévu à l'alinéa 3, ci-après, n'est pas remis en question. Les détails seront réglés dans la loi.

334.3 Article 37, 3^e alinéa

³ La Confédération tient des comptabilités distinctes des entrées et de l'emploi des ressources destinées aux transports publics et aux transports privés. Par la voie législative, elle peut temporairement:

- a. Modifier la destination de ces ressources, si cette mesure est nécessaire pour atteindre les objectifs de la politique d'ensemble des transports;
- b. Abaisser les taux mentionnés au 1^{er} alinéa, pour autant que cette réduction n'entrave pas la poursuite des objectifs de la politique d'ensemble des transports.

L'alinéa a pour but notamment de régler l'organisation du financement spécifique de tout le système de transport. Le concept de «fonds» figurant dans le rapport final CGST est abandonné. Nous nous référons plutôt à la solution adoptée pour le financement des routes nationales.

L'expression «tient des comptabilités distinctes» signifie que l'on prévoit une nette séparation entre les ressources à la disposition des transports publics et celles qui reviennent aux transports privés. Il s'agit du résultat logique du principe du financement spécifique aux deux types de transport fixé dans la constitution. Il en découle aussi une garantie politique en faveur des différents modes.

Cette comptabilité par mode est conforme aux vœux de la CGST qui prône un financement neutre (c'est-à-dire qui ne renforce pas la compétitivité d'un mode au détriment des autres). Les détails seront réglés par le législateur.

Le principe de l'affectation des ressources réservées aux transports publics et privés n'est pas absolu. Il est atténué par les dispositions contenues dans l'alinéa 2 pour le financement des mesures qui profitent à tous les usagers et, en particulier, par l'existence d'une péréquation financière en faveur des cantons, en vertu de l'article 36^{ter}, 3^e alinéa, dont bénéficient *tous* les modes de transports. La question de savoir lequel des deux comptes sera débité de cette péréquation ressort du contenu du 2^e alinéa de l'article 37 (ceux qui en profitent). Il s'agit là d'un compromis que nous aimerions également appliquer aux rapports réciproques entre les deux systèmes de financement présentés ci-dessus. La discussion à ce sujet a d'ailleurs été assez animée durant les travaux de la commission et lors de la procédure de consultation sur le rapport final. Certains voulaient un seul fonds sans affectation de ses ressources à un mode de transport particulier, d'autres trouvaient que le projet constitutionnel CGST, qui prévoyait un système très limité de compensation entre les deux fonds¹⁾, allait déjà trop loin.

Pour les raisons mentionnées ci-dessus, notre projet constitutionnel ne parle plus d'une compensation entre les fonds. En effet, nous avons également voulu prendre en considération les craintes exprimées à propos d'une pratique qui pourrait conduire à des transferts automatiques et incontrôlés des fonds disponibles et léser l'un ou l'autre des modes de transports. Le problème tourne en fait autour du système d'affectation des ressources réservées aux deux types de transport dont la séparation stricte et inamovible ne se justifie qu'aussi longtemps qu'elle permet d'atteindre les objectifs de la CGST. Si elle devenait un obstacle à cette visée, d'autres mécanismes devraient être mis en place. Ceux-ci exigeraient toutefois une justification précise et ne devraient pas entraîner de changement dans la constitution. C'est la raison pour laquelle nous proposons de donner au législateur la compétence de modifier temporairement l'affectation des ressources réservées prévues au 1^{er} alinéa de l'article 37, si cela s'avère nécessaire pour atteindre les objectifs de la CGST (let. a). Par la même occasion, on garantit que l'arrêté correspondant sera soumis au référendum facultatif et qu'il n'entrera pas en vigueur contre la volonté de la majorité du peuple.

Cette limitation de compétence relative à la modification provisoire de l'affectation des moyens disponibles ressort des termes « si cette mesure est nécessaire pour atteindre les objectifs de la politique d'ensemble des transports ». Elle a un lien étroit avec l'article 36^{ter}, 1^{er} alinéa, du projet. Celui-ci énumère les principaux objectifs de la politique des transports, mais il laisse également au législateur le soin de fixer les détails. Si la situation résultant des objectifs ci-dessus rendait possible ou même exigeait une modification durable de l'affectation, il serait nécessaire de modifier la constitution, mesure absolument justifiée en raison de l'importance d'une telle nouveauté.

¹⁾ Cf. rapport final CGST page 316, thèse 21, ainsi que le projet constitutionnel CGST article 37, 3^e alinéa.

Le même raisonnement peut être appliqué aux taux des recettes affectées fixées au 1^{er} alinéa de l'article 37, au chiffre 1, lettre a (5 % des recettes provenant d'impôts et de droits de douane) et au chiffre 2, lettre a (50 % du produit net des droits d'entrée sur les carburants). Ils doivent pouvoir être également réduits temporairement par voie législative, pour autant cependant, qu'on ne porte pas atteinte aux objectifs de la politique d'ensemble des transports (lettre b). Par contre une augmentation de ces taux ne serait possible que par une modification de la constitution.

334.4 Article 37, 4^e alinéa

⁴ Les cantons ne peuvent instaurer des taxes pour l'utilisation des routes qui, conformément à leur affectation, sont ouvertes au trafic public. La législation fédérale règle les dérogations.

Cet alinéa complète de manière judicieuse la nouvelle compétence de la Confédération de percevoir des redevances d'utilisation (cf. 1^{er} al., ch. 2, let. c, de l'art. 37). Il reprend l'interdiction générale d'instaurer des routes à péages figurant à l'ancien article 37, 2^e alinéa. Il appartient d'abord aux cantons de la faire respecter. Les dérogations seront dorénavant réglées au niveau de la législation fédérale de façon générale, alors que jusqu'à présent, c'était au Parlement «d'autoriser des exceptions dans les cas spéciaux». Celui-ci n'a d'ailleurs fait usage de ce droit qu'une seule fois, lorsqu'il a autorisé la société italo-suisse du tunnel routier du Grand-Saint-Bernard à percevoir un péage. Cette décision repose d'ailleurs sur le droit conventionnel international (LF du 17 décembre 1958 et convention du 23 mai 1958; RO 1959 1025 s.).

En réalité, de nombreuses dérogations au principe de l'interdiction de taxes routières ont été tolérées, sans l'approbation de l'Assemblée fédérale, bien que cela soit contraire à la teneur et à la genèse de l'actuel article 37. Ce dernier est applicable aussi bien aux véhicules en circulation qu'à ceux qui sont en stationnement. Ainsi, selon une jurisprudence constante du tribunal fédéral, les parcomètres (places de stationnement munies de compteur) sont admis «pour autant qu'il en existe, à une distance convenable de ces places, d'autres sur lesquelles le stationnement est gratuit» (ATF 100 IV 100 en confirmation des ATF 81 I 177, JT 1964 I 512, ATF 94 IV 31).

Dans les régions de montagne, certaines communes, corporations ainsi que des communautés de chemins d'alpage, etc. perçoivent des péages pour l'utilisation des routes ouvertes au trafic public. Cette manière de procéder est en partie contraire à l'article 37, 2^e alinéa, car le critère déterminant, selon le texte constitutionnel actuel, n'est pas la propriété de la route, mais son utilisation et son accessibilité à un nombre indéterminé de personnes. Toutefois, la perception de péages constitue l'unique solution de rechange à une fermeture de ces routes au trafic public. On ne saurait surcharger le Parlement en l'obligeant à statuer sur chaque demande de dérogation à la norme constitutionnelle. D'autre part, des situations de fait contraires à notre ordre constitutionnel ne sont pas compatibles avec les principes de notre Etat de droit. Dorénavant, les possibilités de dérogations seront fixées sur la base du nouvel alinéa 4 (p. ex. par modification

de la loi sur la circulation routière qui reprend à l'art. 105 l'interdiction de taxes cantonales de passage mentionnée dans la cst.). Il sera nécessaire en l'occurrence d'examiner comment ces pratiques peuvent être légalisées et si d'autres exceptions peuvent être accordées. On réclame également ça et là un système de parcomètres à tarif très progressif comme mesure de planification urbaine ou pour contribuer à résoudre les problèmes du trafic pendulaire. Il est prévu d'organiser en temps opportun une procédure de consultation sur cette question épineuse.

335 Adaptation d'autres dispositions

A l'article 41^{ter}, 4^e alinéa, lettre a, cst., on peut renoncer au renvoi à l'article 36^{ter}. En effet, le chiffre 2, 1^{er} alinéa, du nouvel article 37 prend déjà en considération le remplacement éventuel des droits d'entrée et des suppléments sur les carburants par un impôt de consommation.

Nous vous renvoyons au chiffre 343 en ce qui concerne l'adjonction et l'adaptation éventuelles des dispositions transitoires (DT).

34 Autres problèmes constitutionnels

341 Question des impôts cantonaux sur les véhicules à moteur

Ces dernières années, plusieurs députés aux Chambres fédérales sont intervenus¹⁾ pour suggérer une harmonisation des impôts cantonaux sur les véhicules à moteur, une imposition accrue des détenteurs selon le principe de causalité pour contrebalancer les dépenses routières qui leur sont propres et la pollution de l'environnement qu'ils occasionnent, ou encore le remplacement des impôts cantonaux par une taxe supplémentaire sur les carburants. Malgré les motifs légitimes qui les inspirent, nous préférons ne pas inclure dans le présent projet les propositions ci-dessus qui touchent la souveraineté actuelle des cantons et impliquent par conséquent une révision partielle de la constitution. Une telle limitation des attributions financières cantonales se heurterait vraisemblablement à une vive résistance et serait difficilement défendable au moment où nous voulons revaloriser l'autonomie des cantons par une réparti-

- ¹⁾ 11 054 P Rapprochement des taxes cantonales sur les véhicules automobiles (N 27. 9. 72, Grolimund; classé par le rapport de gestion 1976)
- 11 411 P Harmonisation des taxes sur les véhicules automobiles (N 11. 12. 72, Biel; classé par le rapport de gestion 1976)
- 11 587 P Taxes sur les véhicules automobiles (N 4. 6. 73, Zwygart; classé par le rapport de gestion 1978)
- 11 760 P Taxes sur les véhicules automobiles (N 5. 12. 74, Renschler; classé par le rapport de gestion 1975)
- 11 957 I Initiative du canton de Schaffhouse, taxes de circulation, du 6. 3. 74 (classée N 10. 6. 76, E 16. 6. 76)
- 78.459 P Taxes sur les véhicules à moteur. Harmonisation (N 27. 9. 79, Zwygart)
- 79.327 P Taxes sur les automobiles. Harmonisation (N 27. 9. 79; Oehler)
- 80.502 P Véhicules automobiles. Impôts fédéraux (N 24. 9. 80. Eggli).

tion plus judicieuse des tâches au sein de la Confédération suisse. La législation d'application sur le nouveau partage du produit des droits sur les carburants permettra de réaliser certaines de ces propositions.

342 Principe de l'unité de la matière

Notre projet de révision constitutionnelle touche différents aspects des transports (p. ex. leurs objectifs, la répartition des tâches Confédération/cantons, le financement) et plusieurs articles de la constitution. Le législateur est donc confronté au problème de l'«unité de la matière».

L'article 121, 3^e alinéa, cst. dispose que les initiatives tendant à modifier ou à compléter la constitution et qui touchent plusieurs dispositions doivent faire l'objet d'autant de demandes distinctes. L'unité est assurée et la synthèse admise lorsqu'il existe un rapport intrinsèque entre les différentes parties d'une initiative (LF du 17 décembre 1976 sur les droits politiques, article 75, RS 161.1).

Selon la doctrine et la jurisprudence en matière de droit public, le principe de l'unité de la matière s'applique aussi à la révision partielle de la constitution proposée par les Chambres ou par le Conseil fédéral, afin d'assurer l'expression exacte de la volonté populaire. Dans l'ATF 99 Ia 646, le Tribunal fédéral constate que l'exigence de l'unité de la matière est respectée lorsqu'il existe entre les différentes propositions un lien qui paraît justifier objectivement la synthèse en une seule initiative et la formulation d'une seule question soumise au scrutin. C'est notamment le cas lorsqu'une mesure ne prend son sens véritable qu'en relation avec une autre ou que l'omission d'une composante est de nature à modifier fondamentalement le projet. Les Chambres ont adopté à ce sujet une pratique plutôt libérale, comme le montrent les projets d'assainissement des finances fédérales traitant simultanément de plusieurs impôts.

Le présent projet de révision constitutionnelle vise une restructuration globale des transports. L'ensemble des dispositions constitue un tout. Il crée, pour aboutir au système d'ensemble visé, un lien entre les actuels articles constitutionnels relatifs aux transports, grâce aux nouvelles dispositions sur la coordination au service d'objectifs cohérents, sur la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons ainsi que sur le financement. Il n'est pas possible d'en détacher des éléments pour les traiter séparément sans mettre en cause l'ensemble de la réforme proposée. Dès lors, il est indispensable de s'en tenir à une proposition d'arrêté fédéral unique et une seule question soumise au scrutin populaire obligatoire.

343 Dispositions transitoires

Les dispositions constitutionnelles révisées entrent en vigueur après leur acceptation par le peuple et les cantons (art. 123, 1^{er} al., cst.), sauf si un autre délai est prévu expressément. Il faut donc se demander si notre proposition constitutionnelle pour concrétiser la CGST abroge des dispositions actuelles sans les remplacer et si, le cas échéant, il conviendrait de combler passagèrement ce genre de lacune jusqu'à l'entrée en vigueur de la législation d'exécution.

343.1 Contributions routières versées aux cantons alpins

Avec l'adoption des modifications constitutionnelles que nous vous soumettons aujourd'hui, les prétentions des quatre cantons alpins (Uri, Grisons, Tessin et Valais) à des subsides pour leurs routes de montagne qui servent au trafic international en vertu de l'actuel article 36^{ter}, 1^{er} alinéa, lettre e, cst. ou de l'article 36^{ter}, lettre f, de l'AF du 8 octobre 1982 sur la NRC ne sont plus expressément mentionnées dans la constitution. Ainsi, la base constitutionnelle permettant de leur octroyer d'office des subventions, conformément à l'article premier, 1^{er} alinéa, de l'arrêté fédéral du 23 décembre 1959 concernant l'emploi de la part du produit des droits d'entrée sur les carburants destinée aux constructions routières (RS 725.116.2) ferait défaut.

Dans la révision partielle de la constitution que nous vous soumettons, l'abrogation de ces subsides est compensée par l'obligation qu'a la Confédération d'assurer la péréquation des charges (art. 36^{ter}, 3^e al.). Les nouvelles dispositions sont plus favorables aux cantons que celles qui prévalent aujourd'hui. Elles nécessitent cependant la création d'une législation d'exécution.

Dans notre message NRC (voir ch. 248), nous avons déjà prévu une modification en 1984 de l'AF du 23 décembre 1959 sur l'emploi de la part des produits des droits d'entrée sur les carburants destinée aux constructions routières. Il faudra toutefois veiller à ce qu'entre l'abrogation de la norme constitutionnelle actuelle et l'entrée en vigueur de la nouvelle péréquation des charges il ne soit pas porté préjudice aux cantons alpins concernés.

343.2 Contribution de la Confédération au transport public régional

Selon notre projet, les cantons devront s'engager davantage dans le domaine du transport régional. A cet effet, la Confédération leur garantit la péréquation financière mentionnée supra.

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la législation d'application, la Confédération continuera à apporter sa contribution au transport public régional sur la base des dispositions constitutionnelles non modifiées par la présente révision (en particulier les art. 26 et 36). Ainsi, il n'y aura pas de rupture dans l'engagement de la Confédération pendant la phase transitoire.

343.3 Passage à l'équilibre financier

La CGST tend par ses propositions à maintenir l'équilibre financier dans le domaine des transports, et là où il est nécessaire, de le rétablir. Le nouvel article 36^{ter} reprend cette idée à l'alinéa 4 où est posé le principe que les usagers doivent, en règle générale, couvrir à long terme les coûts dont ils sont la cause. De même manière, la Confédération, les cantons et les communes doivent payer intégralement les prestations de service public qu'ils demandent. Il n'est pas prévu de couverture des déficits.

Dans les recommandations CGST (thèse 25), il est déjà fait mention que l'équilibre financier ne pourra être atteint qu'après l'adoption d'une série de

mesures d'ordre juridique, technique et de restructuration. Cela vaut particulièrement pour les transports publics. En effet, ils ont été peu à peu éclipsés du fait que leur infrastructure n'a pas été renouvelée de manière suffisante, que les prestations de service public qu'ils devaient assurer ne leur étaient pas intégralement payées et qu'ils ne disposaient pas de marge de manœuvre. Il serait donc injuste que les collectivités publiques leur suppriment, immédiatement après l'entrée en vigueur des dispositions constitutionnelles CGST, toute contribution, mis à part la rémunération des PSP. Inversement une assurance perpétuelle de la couverture illimitée de déficits substantiels briserait tout volontés d'essayer d'utiliser au maximum toutes les possibilités du marché et remettrait en question l'efficacité des réformes proposées. Nous pensons que ce dilemme peut être résolu par l'introduction d'une *disposition transitoire dans la constitution*. Celle-ci doit prévoir expressément une mise en place progressive du système de l'équilibre financier, qui ne devrait pas commencer dès l'entrée en vigueur des normes constitutionnelles, mais seulement après l'introduction des plus importantes réformes. Aussi, nous vous proposons la disposition transitoire suivante:

Art. 19

¹ L'équilibre financier du système des transports selon l'article 36^{er} doit être obtenu par étapes.

² Les déficits du réseau d'importance nationale, qui pourraient subsister après l'instauration du préfinancement des investissements par la Confédération et du paiement intégral des prestations de service public, seront couverts durant une phase transitoire de cinq ans au plus par les ressources générales de la Confédération.

35 Législation d'exécution

La modification constitutionnelle n'est que la première étape indispensable à la réalisation de la conception globale des transports; en effet, d'autres actes législatifs suivront. Nous renonçons, dans le présent message, à entrer dans les détails.

Les conclusions auxquelles est parvenue la commission CGST devront également inspirer la législation d'application. Les suggestions issues de la procédure de consultation seront en outre prises en considération dans toute la mesure du possible.

Les lois et ordonnances actuelles concernant les différents modes de transport serviront dans une large mesure à l'établissement des dispositions d'application. Les nouveaux textes constitutionnels donnent aussi une nouvelle orientation, sans provoquer de coupure ni mettre en question toutes les normes sectorielles en vigueur. Le législateur aura ainsi la possibilité d'échelonner, selon leur degré d'importance, la préparation des nouvelles normes et l'adaptation de celles qui existent, ne serait-ce que pour éviter une surcharge de l'appareil administratif et du Parlement. En ce qui concerne les normes d'application, nous avons l'intention de présenter les projets les plus urgents immédiatement après l'acceptation de la révision constitutionnelle proposée. Nous prévoyons que, dans l'ensemble, la majeure partie du droit des trans-

ports sera adaptée dans un délai de quelques années à compter de l'entrée en vigueur des dispositions constitutionnelles.

Il reste à décider quels sont les objets qui nécessitent une réglementation séparée ou au contraire une norme générale. Afin d'éviter des cas de rigueur, il importe de prévoir, dans la législation, des délais raisonnables et éventuellement des dispositions spéciales, limitées dans le temps, pour passer de la situation actuelle à la nouvelle réglementation.

4 Remarques finales

41 Rapport avec les Grandes lignes de la politique gouvernementale

Les Grandes lignes de la politique gouvernementale durant la législature 1979-1983 (FF 1980 I 586) prévoient qu'un message sur la modification des articles constitutionnels relatifs aux transports vous sera présenté à titre de première mesure, en vue de réaliser la conception globale en la matière. C'est maintenant chose faite. Par la même occasion, nous traitons une partie importante de l'ensemble de la vaste répartition des tâches entre la Confédération et les cantons.

42 Répercussions financières

421 Généralités

Les modifications constitutionnelles proposées ne décrivent qu'à grands traits le financement des transports, et laissent une vaste marge de manœuvre. C'est pourquoi les répercussions financières concrètes dépendront essentiellement de la législation et de la future politique d'investissement. La Confédération ne peut se permettre aucune charge supplémentaire découlant de la réalisation de la CGST. Les différentes étapes doivent donc être ajustées les unes aux autres de manière à ce que les investissements supplémentaires à effectuer à long terme puissent être compensés par la diminution d'autres dépenses de transport. Simultanément, il faut éviter un accroissement des charges des cantons. La péréquation financière renforcée sert à cette fin.

Nous exposons ci-après l'influence qu'aura le passage à la nouvelle réglementation sur la planification financière de la Confédération et des CFF, pour un montant d'investissements et un volume de trafic constants. Les chiffres cités n'ont qu'une valeur indicative; ils ne sont pas définitifs.

422 Transports publics

Afin d'analyser les répercussions financières, on a admis par souci de simplification que l'extension maximale du nouveau réseau national est équivalente à l'ensemble du réseau CFF existant. Cela signifie que du point de vue comptable, la reprise des infrastructures nationales des ETC équivaut environ à la cession aux cantons des lignes régionales des CFF. Les dépenses pour le doublement de la voie du BLS et pour les lignes des aéroports ne sont pas modifiées par la nouvelle réglementation.

Une réflexion approfondie s'impose au sujet du financement des investissements CFF. Ces derniers prévoient dans leur planification financière pour 1985 un volume d'investissements de 770 millions de francs environ pouvant être portés à l'actif. L'infrastructure au sens des seules installations ferroviaires (sans les ateliers, les centrales électriques et le matériel roulant) absorbera 480 millions. Le financement est effectué, selon le régime actuel, au moyen des fonds d'amortissements, de contributions à fonds perdu et de prêts de la Confédération ainsi que par la Caisse de pensions et de secours ou encore la Caisse d'épargne des CFF.

Selon la nouvelle réglementation, tous les investissements annuels des CFF dans les infrastructures seront financés par la Confédération. Ils auront pour contrepartie des versements dits d'usage. Ceux-ci se substitueront, dans les comptes des CFF, aux amortissements et intérêts pour l'infrastructure financée par la Confédération. Le déficit de l'entreprise prévu pour 1985 reste donc inchangé. La différence entre les dépenses d'infrastructures et les versements sera à la charge de la Confédération. On doit toutefois noter qu'en raison de la reprise intégrale des investissements d'infrastructures, les prêts qui étaient anciennement accordés aux CFF par le compte capital, sous l'égide de la trésorerie centrale de la Confédération, pourront être réduits. Il en irait vraisemblablement de même pour les prêts de la Caisse de pensions des CFF, dans la mesure où ils auront été utilisés pour des investissements d'infrastructures. Ils devraient être pris en charge par la Confédération qui en deviendra créancière des CFF.

Si l'on admet que les prestations de service public en trafic régional demeurent identiques et que leur rétribution par les cantons reste au niveau fixé par le contrat d'entreprise, le déficit résiduel des CFF ne serait pas influencé par le transfert de compétences aux cantons. Le déficit continuerait, pour l'essentiel, de provenir de l'excédent des coûts du trafic par wagons complets et des envois de détail.

Le *plafond des dépenses* se situerait aux environs de 1,3 milliard, somme qui sera couverte à concurrence de 920 millions par la contrevaletur des cinq pour cent des recettes provenant d'impôts et de droits de douane, et pour le reste par les versements dits d'usage. Il serait donc suffisant pour financer les investissements de 480 millions prévus par les CFF en 1985 ainsi que la péréquation financière, décrite ci-dessous qui est de 250 millions. Une mise à contribution supplémentaire du plafond pour assurer d'autres paiements ou provisions pourrait se justifier par le transfert de la rétribution des prestations de service public aux cantons, dans la mesure où il en résulterait un réel allègement du budget de la Confédération.

En résumé, on pourrait éviter une charge supplémentaire lors du passage de l'ancien au nouveau régime à la condition que la situation reste la même en matière de trafic et d'investissements et que l'on renonce à constituer des réserves supplémentaires pour la Confédération et les CFF.

423 Transport privés

La situation financière des transports privés se présente de façon beaucoup plus simple. Avec la nouvelle réglementation des droits d'entrée sur les carburants, selon l'arrêté fédéral du 8 octobre 1982, les cantons bénéficieront en 1985 de moyens supplémentaires de l'ordre de 440 millions de francs par année, compte tenu de l'augmentation de la consommation. A ceux-ci s'ajoutera environ 150 millions, grâce au transfert du produit présumé des redevances d'utilisation des routes.

424 Eviter une charge supplémentaire des cantons

Dès que les charges des cantons pour les transports publics régionaux, qu'ils devront dorénavant gérer, seront supérieures à l'allègement dont ils bénéficieront dans le domaine routier, il faudra assurer une péréquation financière au moyen des ressources attribuées aux transports publics (plafond des dépenses). Le tableau ci-après donne une estimation de l'ordre de grandeur du volume des compensations, conformément au plan financier de 1985:

Répercussions sur les finances cantonales

Tableau 3

Charges des cantons pour les transports publics régionaux	Millions de francs
Trafic régional des CFF	535
Rémunérations aux ETC ¹⁾	45
Améliorations techniques ETC ²⁾	75
Couverture du déficit ETC	105
Service des voyageurs PTT	80
	840
<i>Allègement des cantons</i>	
Nouvelle réglementation des droits d'entrée sur les carburants	440
Redevances d'utilisation des routes	150
	590
<i>Péréquation financière additionnelle</i>	250

¹⁾ ETC = entreprises de transport concessionnaires.

²⁾ Selon le régime actuel; de nouvelles solutions sont concevables.

Comme on l'a montré au chiffre 422, les moyens disponibles pour les transports publics, dans les limites du plafond de dépenses, sont suffisants pour assurer le service de la péréquation financière additionnelle.

Les modifications constitutionnelles proposées n'exercent aucun effet immédiat sur l'état du personnel de l'administration fédérale. Les services spécialisés sont à même, avec leur personnel actuel, d'élaborer l'essentiel de la législation d'application, l'échelonnement des travaux jouant cependant un rôle important.

A l'heure actuelle, il n'est pas possible d'indiquer de manière précise quel sera l'effectif du personnel nécessaire à l'exécution de la future législation. Relevons que la restructuration des transports exigera plus de fonctionnaires dans certains domaines et moins dans d'autres. Ainsi, il faudra des spécialistes pour assurer une planification coordonnée selon les objectifs précis et pour vérifier si tous les grands investissements nationaux sont conformes à ces objectifs. La participation financière de la Confédération à l'entretien du réseau routier d'importance nationale ainsi que la perception éventuelle de nouvelles redevances nécessiteront, elles aussi, du personnel supplémentaire. Ce ne sera pas le cas pour l'administration des moyens affectés qui appartiennent aux deux catégories comptables proposées. La nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons entraînera, en revanche, une diminution de l'effectif du personnel fédéral. En effet, la première sera déchargée de tâches telles que l'aide fédérale pour certains ouvrages, la rémunération des prestations de service public régional, la couverture de déficits ainsi que les contrôles et les décomptes correspondants. L'octroi d'une plus grande liberté d'action aux CFF devrait également se traduire par une certaine réduction des charges pour les autorités de surveillance et de recours de la Confédération.

Dans l'ensemble, la mise en œuvre du nouveau régime permettra, dans tous les cas, d'employer plus rationnellement le personnel de la Confédération.

Pour parvenir à accomplir leurs nouvelles tâches dans le secteur du transport public régional, les cantons pourront faire un large usage des banques de données et des bases comptables de la Confédération. Ceux qui ne disposent pas encore d'un service administratif chargé des questions de transport public devront toutefois compléter leur organisation. Grâce à une bonne collaboration intercantonale, les besoins de personnel devraient toutefois être modestes.

Trafic-voyageurs en Suisse

(en millions de voyageurs)

Années	Route ¹⁾		Rail ²⁾		Air		Voies navigables		Total	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%
1950	542	47,1	601	52,2	0,3	0,0	7,6	0,7	1151	100
1955	951	59,6	635	39,8	1,0	0,0	9,0	0,6	1596	100
1960	1610	70,8	654	28,7	2,4	0,1	9,6	0,4	2276	100
1965	2773	80,0	680	19,6	4,2	0,1	9,6	0,3	3467	100
1970	4002	85,3	669	14,3	8,0	0,2	10,7	0,2	4690	100
1975	5012	87,7	680	11,9	10,8	0,2	9,9	0,2	5715	100
1980	6023	89,5	684	10,2	13,4	0,2	9,8	0,1	6730	100

Source: Statistique suisse des transports 1980. Parts évaluées des modes de transport dans le trafic suisse des voyageurs et des marchandises.

¹⁾ Transports routiers privés et publics.

²⁾ Ensemble du trafic ferroviaire.

Trafic-voyageurs en Suisse

(en millions de voyageurs-km)

Années	Route ¹⁾		Rail ²⁾		Air		Voies navigables		Total	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%
1950	7 188	48,3	7 544	50,7	35	0,3	110	0,7	14 877	100
1955	12 901	60,2	8 302	38,7	101	0,5	136	0,6	21 440	100
1960	22 566	70,4	9 127	28,5	231	0,7	154	0,4	32 078	100
1965	36 292	77,2	10 154	21,6	414	0,9	163	0,3	47 023	100
1970	52 678	82,1	10 448	16,3	808	1,3	189	0,3	64 123	100
1975	63 186	84,4	10 382	13,9	1103	1,5	173	0,2	74 844	100
1980	75 323	85,1	11 627	13,2	1340	1,5	170	0,2	88 460	100

Source: Statistique suisse des transports 1980. Parts évaluées des modes de transport dans le trafic suisse des voyageurs et des marchandises.

¹⁾ Transports routiers privés et publics.

²⁾ Ensemble du trafic ferroviaire.

Trafic-marchandises en Suisse

(en millions de tonnes)

Années	Route		Rail		Air		Voies navigables ¹⁾		Conduites		Total	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%
1950	66,0	72,7	18,4	20,3	0,0	0,0	6,4	7,0	-	-	90,8	100
1955	90,3	74,0	23,8	19,4	0,0	0,0	8,0	6,6	-	-	122,1	100
1960	116,3	74,1	29,6	18,9	0,0	0,0	10,9	7,0	-	-	156,8	100
1965	197,7	78,7	38,3	15,3	0,1	0,0	13,8	5,5	1,2	0,5	251,1	100
1970	251,9	76,9	47,3	14,4	0,1	0,0	15,5	4,8	12,9	3,9	327,7	100
1975	217,8	77,7	36,2	12,8	0,2	0,0	12,9	4,6	13,6	4,9	280,7	100
1980	292,1	79,4	47,7	13,0	0,2	0,1	15,1	4,1	12,7	3,4	367,8	100
Source: Statistique suisse des transports 1980. Parts évaluées des modes de transport dans le trafic suisse des voyageurs et des marchandises. ¹⁾ Tonnage sur le Rhin et les lacs suisses.												

Prestations de trafic-marchandises en Suisse

(en millions de tonnes-km)

Années	Route		Rail		Air		Voies ¹⁾ navigables		Conduites		Total	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%
1950	903	28,3	2229	69,9	0	0,0	57	1,8	—	—	3 189	100
1955	1218	26,7	3275	71,7	1	0,0	72	1,6	—	—	4 566	100
1960	1584	26,3	4346	72,1	2	0,0	96	1,6	—	—	6 028	100
1965	2847	33,0	5585	64,6	3	0,0	133	1,6	73	0,8	8 641	100
1970	4156	33,1	7035	55,9	8	0,1	169	1,3	1210	9,6	12 578	100
1975	4511	39,5	5518	48,3	9	0,1	132	1,2	1251	10,9	11 421	100
1980	6030	39,9	7779	51,6	12	0,1	164	1,1	1113	7,3	15 118	100

Source: Statistique suisse des transports 1980. Parts évaluées des modes de transport dans le trafic suisse des voyageurs et des marchandises.

¹⁾ Tonnes-km sur le Rhin en territoire suisse et sur les lacs suisses.

Compte routier, de 1970 à 1980^{*)}

Frais occasionnés par les routes et degré d'équilibre financier selon le compte Capital

Années	Frais ¹ occasionnés par les routes				Part attribuable à la circulation des véhicules à moteur		Intérêts de l'excédent de dépenses ou de recettes ²	Recettes portées en compte	Degré d'équilibre financier
	nationales	cantoniales	communales	En tout					
	milliers de francs				%	milliers de francs		%	
1970	512 794	682 896	688 820	1 884 510	85,4	1 609 574	+ 65 513	1 782 688	115,5
1971	618 105	758 680	769 697	2 146 482	85,7	1 839 705	+ 79 597	1 985 337	112,8
1972	722 330	815 337	866 366	2 404 033	85,8	2 062 589	+ 95 344	2 246 622	114,2
1973	825 125	915 495	979 758	2 720 378	85,8	2 334 902	+ 107 400	2 404 351	107,9
1974	948 826	1 012 470	1 088 671	3 049 967	86,0	2 622 119	+ 109 637	2 385 623	95,0
1975	1 091 194	1 106 142	1 197 629	3 394 965	86,2	2 925 062	+ 110 092	2 638 468	93,7
1976	1 177 391	1 139 355	1 229 414	3 546 160	86,4	3 063 401	+ 94 382	2 707 259	91,2
1977	1 246 421	1 190 187	1 271 104	3 707 712	86,5	3 207 362	+ 79 700	2 876 675	92,0
1978	1 327 807	1 250 934	1 317 643	3 896 384	86,6	3 375 998	+ 62 948	2 991 715	90,3
1979	1 402 695	1 273 788	1 354 522	4 031 005	86,8	3 497 269	+ 40 837	3 046 064	88,1
1980	1 493 033	1 346 073	1 431 775	4 270 881	86,8	3 706 742	+ 16 566	3 216 448	87,2

¹⁾ Les investissements sont comptabilisés sous forme d'amortissements et d'intérêts comptables.

²⁾ Y compris le service d'intérêts sur l'excédent de dépenses cumulé des années 1913 à 1958.

^{*)} Extrait des résultats du compte routier et du compte par catégories pour 1979, Office fédéral de la statistique, «La vie économique», 7^e fascicule, juillet 1982, page 508.

Catégories de véhicules	Investis- sements	Entretien	Administr., sécurité soc., signalisation, réglementa- tion du trafic	Total des coûts	Coûts imputables aux véhicules à moteur Total	Coûts imputables ./ intérêts de l'excé- dent des produits	Produits portés en compte	Degré d'équilibre financier %	Excédent des coûts (-) ou des produits (+) par véhicule en francs
	en 1000 francs								
Motocycles									
Cyclomoteurs ¹⁾	56 404	18 740	31 504	106 648	92 561	92 147	33 455	36,3	- 82
Motocyclettes	18 142	7 384	6 076	31 602	27 428	27 305	14 007	51,3	- 139
Voitures de tourisme/CV-impôt									
Légères (jusqu'à 5,9)	294 395	84 448	69 493	448 336	389 115	387 377	256 881	66,3	- 342
Moyennes (6 à 12,9)	588 385	377 319	310 498	2 276 202	1 975 539	1 966 710	1 993 589	101,4	+ 16
Lourdes (13 ou plus)	157 230	35 678	29 360	222 268	192 909	192 047	285 028	148,4	+ 577
Autocars²⁾									
Cars/bus publics	32 422	16 580	1 174	50 176	43 548	43 354	5 978	13,8	- 1 166
Cars privés	18 465	10 878	817	30 160	26 176	26 059	14 607	56,1	- 5 888
Voitures de livr.³⁾ / Charge utile									
I (jusqu'à 1499 kg)	115 861	23 703	19 505	159 069	138 058	137 441	146 194	106,4	+ 91
II (1500-2499 kg)	37 659	6 515	5 361	49 535	42 992	42 800	48 386	113,1	+ 237
Camions²⁾ / Charge utile									
I (jusqu'à 3999 kg)	18 512	13 969	2 298	34 779	30 185	30 050	25 872	86,1	- 548
II (4000-6499 kg)	34 719	27 646	3 472	65 837	57 141	56 885	53 671	94,4	- 327
III (6500-7999 kg)	108 273	78 752	7 149	194 174	168 526	167 772	138 505	82,6	- 1 948
IV (8000-8999 kg)	77 441	49 357	3 830	130 628	113 373	112 867	81 829	72,5	- 4 101
V (9000 kg et plus)	88 290	45 909	3 115	137 314	119 176	118 644	72 460	61,1	- 8 425
Tracteurs à sellette²⁾	59 526	31 861	1 634	93 021	80 734	80 373	32 799	40,8	-17 574
Remorques/Charge utile									
Légères (jusqu'à 2500 kg)	37 246	7 570	6 229	51 045	44 303	44 104	4 177	9,5	- 1 222
Lourdes (2500 kg ou plus)	106 118	74 880	9 089	190 087	164 978	164 241	9 010	5,5	- 6 467
Total	2 849 088	911 189	510 604	4 270 881	3 706 742	3 690 176	3 216 448	87,2	- 144

¹⁾ Motocycles légers compris.

²⁾ Poids total supérieur à 3500 kg.

³⁾ Poids total de 3500 kg au plus.

^{*)} Extrait des résultats du compte routier et du compte par catégories pour 1979,
Office fédéral de la statistique, «La vie économique», 7^e fascicule, juillet 1982, page 510.

Compte ferroviaire avec l'indemnisation des prestations en faveur de l'économie générale, 1970-1980^{*)}

Année	Charges totales	Donnés sur l'indemnisation			sans cumul		avec cumul			
		Indemnités calculées	Rapproche- ment tarifaire	Produits bruts	Solde	Degré d'équilibre financier	Intérêts sur solde	Solde inclus intérêts	Solde cumulé	Degré d'équilibre financier
Millions de francs					%	Millions de francs			%	
Chemins de fer fédéraux suisses										
1970	1 854,8	129,0	—	1 955,5	+100,7	105,4	+ 75,3	+176,0	+2 057,8	109,5
1971	2 050,1	100,0 ¹⁾	—	1 964,1	- 86,0	95,8	+ 90,5	+ 4,5	+2 062,3	100,2
1972	2 274,4	100,0 ¹⁾	—	2 224,7	- 49,7	97,8	+ 88,7	+ 39,0	+2 101,3	101,7
1973	2 525,4	100,0 ¹⁾	—	2 400,8	-124,6	95,1	+ 96,7	- 27,9	+2 073,4	98,9
1974	2 792,9	160,0 ¹⁾	—	2 526,8	-266,1	90,5	+103,7	-162,4	+1 911,0	94,7
1975	2 978,7	160,0 ¹⁾	—	2 323,9	-654,8	78,0	+ 99,4	-555,4	+1 355,6	81,4
1976	3 114,6	195,0 ¹⁾	—	2 375,0	-739,6	76,3	+ 70,5	-669,1	+ 686,5	78,5
1977	3 061,4	195,0 ¹⁾	—	2 341,1	-720,3	76,5	+ 35,7	-684,6	+ 1,9	77,6
1978	3 055,4	250,0 ¹⁾	—	2 400,8	-654,6	78,6	+ 0,1	-654,5	- 652,6	78,6
1979	3 129,8	250,0 ¹⁾	—	2 473,4	-656,4	79,0	- 32,0	-688,4	-1 341,0	78,2
1980	3 301,3	269,0 ¹⁾	—	2 675,5	-625,8	81,0	- 67,1	-692,9	-2 033,9	79,4

¹⁾ Effectivement versé.

^{*)} Extrait de «Résultats du compte ferroviaire pour l'année 1980»,

Office fédéral de la statistique, «La vie économique», 2^e fascicule, février 1982, page 88.

Année	Charges totales	Donnés sur l'indemnisation			sans cumul		avec cumul			
		Indemnités calculées	Rapproche- ment tarifaire	Produits bruts	Solde	Degré d'équilibre financier	Intérêts sur solde	Solde inclus intérêts	Solde cumulé	Degré d'équilibre financier
	Millions de francs					%	Millions de francs			%
1970	380,9	24,6	40,1	338,8	- 42,1	88,9	- 6,0	- 48,1	- 194,2	87,6
1971	424,2	26,5	40,4	360,2	- 64,0	84,9	- 8,5	- 72,5	- 266,7	83,2
1972	477,6	28,3	43,1	401,0	- 76,6	84,0	- 12,3	- 88,9	- 355,6	81,9
1973	521,0	28,0	52,0	436,0	- 85,0	83,7	- 17,1	- 102,1	- 457,7	81,0
1974	575,0	31,4	59,3	467,0	- 108,0	81,2	- 23,8	- 131,8	- 589,5	78,0
1975	612,0	29,2	55,0	474,8	- 137,2	77,6	- 33,6	- 170,8	- 760,3	73,5
1976	628,8	30,9	56,6	478,7	- 150,1	76,1	- 42,6	- 192,7	- 953,0	71,3
1977	645,6	31,2	57,4	480,5	- 165,1	74,4	- 52,4	- 217,5	- 1 170,5	68,8
1978	652,5	32,9	58,9	481,9	- 170,6	73,9	- 64,4	- 235,0	- 1 405,5	67,2
1979	679,7	32,9	58,9	501,2	- 178,5	73,7	- 75,9	- 254,4	- 1 659,9	66,3
1980	719,7	34,5	62,1	534,4	- 185,3	74,3	- 89,6	- 274,9	- 1 934,8	66,0
Chemins de fer du trafic général										
1970	2 235,7	153,6	40,1	2 294,3	+ 58,6	102,6	+ 69,3	+ 127,9	+ 1 863,6	105,7
1971	2 474,3	126,5	40,4	2 324,3	- 150,0	93,9	+ 82,0	- 68,0	+ 1 795,6	97,3
1972	2 752,0	128,3	43,1	2 625,7	- 126,3	95,3	+ 76,4	- 49,9	+ 1 745,7	98,2
1973	3 046,4	128,0	52,0	2 836,8	- 209,6	93,1	+ 79,6	- 130,0	+ 1 615,7	95,7
1974	3 367,9	191,4	59,3	2 993,8	- 374,1	88,9	+ 79,9	- 294,2	+ 1 321,5	91,3
1975	3 590,7	189,2	55,0	2 798,7	- 792,0	77,9	+ 65,8	- 726,2	+ 595,3	79,8
1976	3 743,4	225,9	56,6	2 853,7	- 889,7	76,2	+ 27,9	- 861,8	- 266,5	77,0
1977	3 707,0	226,2	57,4	2 821,6	- 885,4	76,1	- 16,7	- 902,1	- 1 168,6	75,8
1978	3 707,9	282,9	58,9	2 882,7	- 825,2	77,7	- 64,3	- 889,5	- 2 058,1	76,4
1979	3 809,5	282,9	58,9	2 974,6	- 834,9	78,1	- 107,9	- 942,8	- 3 000,9	75,9
1980	4 021,0	303,5	62,1	3 209,9	- 811,1	79,8	- 156,7	- 967,8	- 3 968,7	76,8

Prévisions CGST des prestations de trafic (par année)

Genre de trafic	1974	2000	
		VF 1 ¹⁾	VF 2 ¹⁾
1. Trafic-voyageurs			
<i>Route</i>			
- milliards de voy-km	51,7	79,6	87,2
- index	100	154	169
<i>Rail et autres transports publics</i>			
- milliards de voy-km	11,3	22,6	22,1
- index	100	200	196
<i>Air</i>	pas de prévisions des prestations de trafic		
<i>Total:</i> - milliards de voy-km	63,0	102,2	109,3
- index	100	162	173
2. Trafic-marchandises			
<i>Route</i>			
- milliards de tonnes-km	7,3	9,9	10,9
- index	100	136	149
<i>Rail</i>			
- milliards de tonnes-km	7,5	14,1	11,6
- index	100	188	155
<i>Trafic-aérien</i>	pas de prévisions du fret aérien		
<i>Navigation intérieure</i>			
- milliards de tonnes-km	0,1	0,2	0,6
- index	100	200	600
<i>Conduites</i>			
- milliards de tonnes-km	1,1	1,6	1,6
- index	100	145	145
<i>Total:</i> - milliards de tonnes-km	16,0	25,8	24,7
- index	100	161	154

¹⁾ VF = Variante finale

Fondements juridiques et nature des contributions fédérales actuelles aux transports routiers et ferroviaires

1. Financement des routes

Financement au titre de:	Base légale ¹⁾	Genre de contribution	Participation des cantons ²⁾
a. Affectation de $\frac{1}{3}$ du produit des droits de douane sur les carburants aux dépenses routières	Art. 36 ^{ter} , 1 ^{er} al., est.		
Contributions aux cantons de montagne pour les routes alpestres	Art. 36 ^{ter} , 1 ^{er} al., est.	Contributions à l'usage libre	
Contributions générales et péréquation financière aux cantons	AF 23. 12. 59 / 5. 5. 77 ACF 5. 6. 78	Contributions à l'usage libre	x
Contributions fédérales à l'aménagement des routes principales	AF 23. 12. 59 / 5. 5. 77 ACF 22. 2. 78	Contributions d'ouvrages	x
Contributions aux frais de suppression de passages à niveau ou d'adoption de mesures de sécurité	AF 21. 2. 64 AF 23. 12. 59 / 5. 5. 77 ACF 22. 2. 78	Contributions d'ouvrages	x
Participation fédérale à la construction des routes nationales	AF 23. 12. 59 / 5. 5. 77 ACF 22. 2. 78	Participation à des ouvrages communs	x
b. Supplément douanier sur les carburants pour la construction des routes nationales	Art. 36 ^{ter} , 2 ^e al., est. AF 17. 3. 72 / 4. 10. 74	Participation à des ouvrages communs	x
¹⁾ Droit en vigueur au 1 ^{er} juillet 1982. ²⁾ Une croix signifie oui.			

Fondements juridiques et nature des contributions fédérales actuelles aux transports routiers et ferroviaires

2. Financement des CFF et PTT

Financement au titre de:	Base légale ¹⁾	Genre de contribution	Participation des cantons ²⁾
Indemnisation des prestations de service public des CFF	Art. 51 LF sur les CFF; AF concernant le contrat d'entreprise 1982 (mandat) des CFF et l'indemnisation des PSP	Indemnisation de prestations	
Couverture des déficits des CFF	Art. 16 LF sur les CFF	Contribution à l'exploitation	
Contributions aux investissements des CFF	Art. 23 est.; AF de cas en cas	Contributions d'ouvrages	x
Couverture des déficits des lignes PTT	Art. 8 et 10 LF sur l'organisation des PTT; O d'ex. art. 2, 1 ^{er} al., let. e	Subventionnement croisé (à la charge du compte général des PTT)	Seulement pour les nouvelles lignes
¹⁾ Droit en vigueur au 1 ^{er} juillet 1982. ²⁾ Une croix signifie oui.			

Fondements juridiques et nature des contributions fédérales actuelles aux transports routiers et ferroviaires

3. Financement des entreprises de transport concessionnaires

Financement au titre de:	Base légale ¹⁾	Genre de contribution	Participation des cantons ²⁾
Améliorations techniques	Art. 56 et 95 LF sur les chemins de fer Art. 6 à 15 de l'O d'ex., chapitre 6 et 7 de la LF ch. de fer	Contribution d'ouvrage	×
Contributions pour dégâts par les forces naturelles	Art. 59 LF ch. de fer Art. 25 et 26 O d'ex., chapitres 6 et 7 de la LF ch. de fer	Contribution d'ouvrage	
Indemnisation des prestations de service public	Art. 51 LF sur les chemins de fer	Indemnisation des prestations	
Rapprochement tarifaire	AF concernant le rapprochement des tarifs du 5 juin 1959	Contribution à l'exploitation	
Organisation de services routiers en remplacement de chemins de fer	Art. 57 LF ch. de fer Art. 16 à 18 O d'ex., chapitres 6 et 7 LF ch. de fer	Contribution d'ouvrage	×
Maintien de l'exploitation (couverture du déficit)	Art. 58 LF ch. de fer Art. 19 à 24 O d'ex., chapitres 6 et 7 LF ch. de fer	Contribution à l'exploitation	×
Contributions aux investissements d'intérêt national	Art. 23 est. AF de cas en cas	Contribution d'ouvrage	×
¹⁾ Droit en vigueur au 1 ^{er} juillet 1982. ²⁾ Une croix signifie oui.			

Révision partielle de la constitution fédérale en vue de la réalisation de la CGST

(version «globale»)

Proposition de la commission CGST

Version remaniée par le Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie

*Art. 24^{ter} abrogé**Art. 24^{ter} abrogé**Art. 26 abrogé**Art. 26 abrogé**Art. 26^{bis} abrogé**Art. 26^{bis} abrogé**Art. 36 (nouveau)**Art. 36 (nouveau)*

¹ La législation concernant les transports par terre, par voie navigable ou aérienne, est du domaine de la Confédération. La législation relative au secteur routier, à l'exclusion des routes d'importance nationale, est du domaine des cantons.

¹ La législation relative aux transports sur terre, sur l'eau et dans les airs est du domaine de la Confédération. Demeure réservée la législation cantonale sur les routes qui ne font pas partie du réseau national.

² La Confédération fixe les objectifs d'une politique globale suisse des transports et édicte, dans les limites de ses attributions constitutionnelles, des prescriptions concernant en particulier

² La Confédération fixe les objectifs d'une politique d'ensemble des transports pour la Suisse. Ce faisant, elle tient compte des besoins de transport, de la nécessité d'utiliser rationnellement les ressources ainsi que des impératifs relevant de la protection de la santé et de l'environnement.

- a. La coordination des tâches incombant aux transports publics et privés;
- b. La délimitation des compétences et la collaboration entre la Confédération et les cantons;
- c. La planification, la construction, l'entretien et l'exploitation des équipements servant aux transports;
- d. La sécurité des usagers des transports;
- e. Le financement des transports.

³ Ces prescriptions prennent en considération les besoins en matière de transports, l'affectation rationnelle des ressources, ainsi que les effets des transports sur l'homme et sur l'environnement.

³ La Confédération édicte en particulier des prescriptions sur la coordination, la sécurité et la régulation du trafic. Elle fixe les principes applicables aux réseaux de chemins et sentiers pédestres.

⁴ En dérogation au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, la Confédération a le monopole du transport professionnel de personnes, le monopole des postes et télécommunications, des chemins de fer, de la navigation aérienne et des transports par conduites. Si l'intérêt général du pays l'exige et que d'autres mesures demeurent inopé-

⁴ La Confédération dispose du monopole du transport professionnel de personnes ainsi que du monopole des chemins de fer, de la navigation aérienne et des transports par conduites. Si l'intérêt général l'exige, elle peut établir par la voie législative, des mesures propres à décharger les routes du trafic marchandes à grande distance.

rantes, la législation sur les transports peut prévoir des dérogations au principe de la liberté du commerce et de l'industrie dans d'autres cas encore.

Art. 36^{bis} (nouveau)

¹ Le libre choix du moyen de transport est garanti.

² Les routes publiques sont utilisables librement dans les limites de leur affectation. Est réservée la perception de taxes d'utilisation lorsque la mise à contribution des dites routes dépasse l'usage général ou lorsque le produit de telles taxes sert à couvrir les coûts d'infrastructure.

³ L'inviolabilité de la sphère personnelle dans les postes et télécommunications est garantie.

Art. 36^{ter} (nouveau)

¹ La Confédération assure la planification, la construction et l'entretien de l'infrastructure du réseau de transport d'importance nationale. L'exploitation de ce réseau incombe aux entreprises de transport ou aux cantons.

² La Confédération dirige les entreprises de transport suivantes: entreprises suisses des Postes et Télécommunications et les Chemins de fer fédéraux. Les dites entreprises seront dirigées conformément aux principes de l'économie et deviendront largement autonomes.

³ La Confédération favorise les travaux de construction et d'entretien, ainsi que l'exploitation des dispositifs de trans-

⁵ Les routes publiques sont utilisables librement dans le cadre de leur affectation. La Confédération règle les dérogations. Elle peut percevoir des redevances d'usage pour couvrir les coûts d'infrastructure.

Art. 36^{bis} (nouveau)

¹ La Confédération assure, en collaboration avec les cantons, la planification, la construction et l'entretien des réseaux de transport d'importance nationale; ceux-ci relient les régions du pays et servent au trafic à grande distance. Le financement en est principalement assumé par la Confédération.

² Le transport régional est du ressort des cantons. La Confédération garantit par une péréquation financière qu'aucun d'eux ne sera contraint dans l'ensemble de supporter des dépenses excessives dans le domaine des transports. Elle établit des principes applicables à la conception et la promotion des transports publics régionaux pour assurer au pays un système global de transport performant.

³ Les usagers des réseaux de transport doivent, en règle générale, couvrir à long terme les coûts dont ils sont la cause. La Confédération, les cantons et les communes payent les prestations de service public qu'ils ont demandées.

Art. 36^{ter} (nouveau)

¹ Les postes et les télécommunications sont du domaine fédéral. Le secret des postes et télécommunications est garanti.

² Les entreprises suisses des postes et télécommunications ainsi que les chemins de fer fédéraux dépendant de la Confédération; ces entreprises sont gérées selon les principes de l'économie de marché et disposent d'une large autonomie.

ports publics régionaux; elle encourage la collaboration sur le plan régional de tous les services de transports publics, ainsi que l'aménagement de routes complétant le réseau de transport d'importance nationale. Elle accorde aux cantons les moyens financiers nécessaires à la péréquation des charges dans le domaine des transports.

⁴ La Confédération fera participer les cantons à la planification du réseau de transport d'importance nationale.

Art. 37 (nouveau)

¹ Compte tenu des indemnités versées en contrepartie de prestations spéciales fournies à la demande de la Confédération, des cantons ou des communes, les transports doivent couvrir leurs coûts.

² Les dépenses incombant à la Confédération au titre des transports et de la péréquation des charges qui en résultent sont couvertes, à l'exception des indemnités versées en contrepartie de prestations spéciales fournies sur demande, par le produit de contributions à affectation obligatoire.

Art. 37 (nouveau)

¹ Hormis les prestations de service public qu'elle demande, la Confédération a recours pour financer les dépenses du secteur des transports, y compris les contributions qu'elle verse aux cantons, aux ressources suivantes:

1. Pour les transports publics:
 - a. A une contribution de base de l'ordre de cinq pour cent de ses recettes provenant des impôts et des droits de douane
 - b. Aux versements effectués par les entreprises de transport pour l'utilisation des réseaux d'importance nationale;
2. Pour les transports privés:
 - a. Aux trois cinquièmes du produit net des droits d'entrée sur les carburants ou d'un impôt de consommation équivalent,
 - b. Au produit net d'un supplément aux droits d'entrée sur les carburants ou un supplément à un impôt de consommation équivalent,
 - c. Aux redevances d'utilisation versées par les usagers à titre de compensation des coûts qu'ils occasionnent sans les couvrir.

² Pour financer des mesures qui profitent à tous les usagers telles que séparer les différents courants de circulation, améliorer la sécurité de celle-ci et assurer la protection contre les forces de la nature et les nuisances, ainsi que pour garantir la péréquation des charges en faveur des cantons, la Confédération

Savoir :

- a. Pour les transports publics : le produit net d'un supplément de l'impôt sur le chiffre d'affaires qui ne doit pas dépasser le cinquième du taux de base de cet impôt, ainsi que le produit net des redevances payées par les entreprises de transport utilisant l'infrastructure du réseau des transports publics d'importance nationale.
- b. Pour les transports privés : trois cinquièmes du produit net des droits de douane prélevés sur les carburants pour moteurs, le produit net des surtaxes douanières spéciales sur les carburants, ainsi que la part fédérale des taxes d'utilisation des routes, part correspondant au réseau routier d'importance nationale.

³ Le produit net des contributions à affectation obligatoire alimentera deux fonds réservés chacun à leur destination spécifique; ces fonds devront s'équilibrer entre eux de telle façon qu'à longue échéance, on parvienne à atteindre les objectifs assignés tant aux transports publics qu'aux transports privés.

⁴ Si les sommes attribuées à chacun des deux fonds ne suffisent momentanément pas à couvrir les dépenses, la Confédération peut accorder des avances sur le montant desquelles elle percevra un intérêt.

Art. 37^{bis} abrogé

Art. 37^{ter} abrogé

Art. 37^{quater} abrogé

peut, si les intérêts à préserver l'exigent, engager les ressources destinées aux transports tant publics que privés.

³ La Confédération tient des comptabilités distinctes des entrées et de l'emploi des ressources destinées aux transports publics et aux transports privés. Par la voie législative, elle peut temporairement :

- a. Modifier la destination de ces ressources, si cette mesure est nécessaire pour atteindre les objectifs de la politique d'ensemble des transports;
- b. Abaisser les taux mentionnés au premier alinéa, pour autant que cette réduction n'entrave pas la poursuite des objectifs de la politique d'ensemble des transports.

Art. 37^{bis} abrogé

Art. 37^{ter} abrogé

Art. 37^{quater} abrogé

Art. 41^{ter}, 4^e al., let. a, 2^e phrase à supprimer

Art. 42, let. b (modifié)

«le produit net de l'entreprise des postes et des télécommunications (art. 36^{ter}) ainsi que celui de la régie des poudres (art. 41)»

Dispositions transitoires

Eventuellement articles 16 et 19 (selon tableau 2 du chiffre 331).

Texte du postulat dont le classement est proposé

1977 P 76.366 *Compagnies de navigation (N 24. 3. 77, Delamuraz)*

1. A une époque où l'afflux des touristes étrangers qui visitent notre pays tend à diminuer, les compagnies de navigation sur les lacs et les rivières demeurent un moyen attractif et peu banal de découvrir la Suisse. Elles contribuent donc à soutenir une branche importante de notre économie.

Ces mêmes compagnies jouent également un rôle non négligeable en faveur des régions riveraines, entre lesquelles elles réalisent souvent les liaisons les plus directes et les plus rapides.

2. Les compagnies de navigation assurent donc à un double titre les prestations importantes d'un véritable service public, mais cela, le plus souvent, comme les autres entreprises de transports, au prix de déficits inquiétants. Cependant, l'intérêt public commande le maintien de ces entreprises auxquelles il est dès lors inéluctable de venir en aide.
3. Afin que cette aide soit systématiquement appliquée et que disparaissent les inégalités de traitement dont nous parlons ci-après, il conviendrait de modifier l'arrêté du Conseil fédéral du 7 juillet 1970 en son article 2 et d'y supprimer le mot «suisses».

**relatif à la modification de la constitution fédérale visant
à créer les bases d'une politique coordonnée des transports**

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 20 décembre 1982¹⁾,
arrête:*

I

La constitution est modifiée comme il suit:

Art. 36^{bis}, 1^{er} al., 2^e phrase, ainsi que 2^e, 4^e et 5^e al.

Abrogés

Art. 36^{ter}

¹ La Confédération fixe les objectifs de la politique d'ensemble des transports pour la Suisse. Ce faisant, elle tient compte des besoins de transport, de la nécessité d'utiliser rationnellement les ressources ainsi que des impératifs relevant de la protection de la santé et de l'environnement. Elle coordonne, dans les limites de ses attributions constitutionnelles, les transports sur terre, sur l'eau et dans les airs. Si l'intérêt général l'exige, elle peut établir par la voie législative des mesures propres à décharger les routes du trafic-marchandises à grande distance.

² La Confédération assure, en collaboration avec les cantons, la planification, la construction et l'entretien des réseaux de transport d'importance nationale; ceux-ci relient les régions du pays et servent au trafic à grande distance. Le financement en est principalement assumé par la Confédération.

³ Le transport régional est du ressort des cantons. La Confédération garantit par une péréquation financière qu'aucun d'eux ne sera contraint dans l'ensemble de supporter des dépenses excessives dans le domaine des transports. Elle établit des principes applicables à la conception et la promotion des transports publics régionaux, pour assurer au pays un système global de transport performant.

⁴ Les usagers des réseaux de transport doivent, en règle générale, couvrir à long terme les coûts dont ils sont la cause. La Confédération, les cantons et les communes payent les prestations de service public qu'ils ont demandées.

¹⁾ FF 1983 I 909

Art. 37

¹ Hormis les prestations de service public qu'elle demande, la Confédération a recours pour financer les dépenses du secteur des transports, y compris les contributions qu'elle verse aux cantons, aux ressources suivantes:

1. Pour les transports publics:

- a. A une contribution de base de l'ordre de cinq pour cent de ses recettes provenant d'impôts et de droits de douane;
- b. Aux versements effectués par les entreprises de transport pour l'utilisation des réseaux d'importance nationale.

2. Pour les transports privés:

- a. A la moitié du produit net des droits d'entrée sur les carburants ou d'un impôt de consommation équivalent,
- b. Au produit net d'un supplément aux droits d'entrée sur les carburants ou d'un supplément à un impôt de consommation équivalent,
- c. Aux redevances d'utilisation versées par les usagers à titre de compensation des coûts qu'ils occasionnent sans les couvrir.

² Pour financer des mesures qui profitent à tous les usagers telles que séparer les différents courants de circulation, améliorer la sécurité de celle-ci et assurer la protection contre les forces de la nature et les nuisances, ainsi que pour garantir la péréquation des charges en faveur des cantons, la Confédération peut, si les intérêts à préserver l'exigent, engager les ressources destinées aux transports tant publics que privés.

³ La Confédération tient des comptabilités distinctes des entrées et de l'emploi des ressources destinées aux transports publics et aux transports privés. Par la voie législative, elle peut temporairement:

- a. Modifier la destination de ces ressources, si cette mesure est nécessaire pour atteindre les objectifs de la politique d'ensemble des transports;
- b. Abaisser les taux mentionnés au premier alinéa, pour autant que cette réduction n'entrave pas la poursuite des objectifs de la politique d'ensemble des transports.

⁴ Les cantons ne peuvent instaurer des taxes pour l'utilisation des routes qui, conformément à leur affectation, sont ouvertes au trafic public. La législation fédérale règle les dérogations.

Art. 41^{ter}, 4^e al., let. a, 2^e phrase

Abrogé

Dispositions transitoires

Art. 19

¹ L'équilibre financier du système des transports selon l'article 36^{ter} doit être obtenu par étapes.

² Les déficits du réseau d'importance nationale, qui pourraient subsister après l'instauration du préfinancement des investissements par la Confédération et du paiement intégral des prestations de service public, seront couverts durant une phase transitoire de cinq ans au plus par les ressources générales de la Confédération.

II

Le présent arrêté est soumis au vote du peuple et des cantons.

28110

Message sur les bases d'une politique coordonnée des transports (Révision partielle de la constitution fédérale) du 20 décembre 1982

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1983
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	11
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	82.082
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	22.03.1983
Date	
Data	
Seite	909-1033
Page	
Pagina	
Ref. No	10 103 651

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.