

Message
sur le mandat de prestations 1987
des Chemins de fer fédéraux

du 27 novembre 1985

Messieurs les Présidents, Mesdames, Messieurs,

Nous vous soumettons les projets de modification de la loi fédérale sur les Chemins de fer fédéraux, de la loi fédérale sur les chemins de fer, ainsi qu'un arrêté fédéral fixant les principes du mandat 1987 des Chemins de fer fédéraux et l'indemnisation de leurs prestations de service public. Nous vous proposons de les approuver.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre considération distinguée.

27 novembre 1985

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Furgler
Le chancelier de la Confédération, Buser

Condensé

Par l'arrêté fédéral du 19 mars 1982, les Chambres fédérales ont octroyé un mandat de prestations aux Chemins de fer fédéraux (CFF). Celui-ci a clairement délimité leurs objectifs de gestion et les tâches relevant de l'économie nationale. Il visait en outre à renforcer leur esprit d'entreprise et à permettre ainsi d'équilibrer leurs comptes à long terme.

Le mandat 1982 expirant à la fin de 1986, il doit être remplacé. Par la même occasion, nous sommes tenus de faire rapport sur les enseignements obtenus dans ce domaine.

L'appréciation de la situation montre que des objectifs essentiels du mandat 1982 ont été atteints. La séparation en un secteur d'économie de marché et un secteur de service public a amélioré la transparence des activités de l'entreprise. Les conditions fixées par le mandat ont conduit à une gestion plus commerciale des CFF. L'équilibre des comptes ne peut, en revanche, être réalisé, même à long terme. Cela est dû principalement aux conditions-cadres de la politique des transports.

Cette situation marque le contenu du mandat 1987. Comme ce sont surtout des facteurs extérieurs qui ont empêché la réalisation des objectifs financiers, il faut définir autrement les conditions générales applicables à la gestion des CFF.

Nous avons examiné diverses variantes d'un nouveau cadre de gestion. La solution la plus appropriée nous a semblé être la dissociation de la responsabilité financière pour l'infrastructure et l'exploitation des CFF. Comme pour la route, la Confédération sera responsable financièrement des dépenses d'infrastructure de l'entreprise. Cette dernière devra fournir une contribution. Nous la fixerons de manière qu'elle ne puisse être assurée que si les CFF mettent toutes leurs forces en action.

Abstraction faite du nouveau cadre de gestion (séparation financière de l'infrastructure et de l'exploitation), la structure fondamentale du mandat 1982 sera reprise presque telle quelle dans le mandat 1987. Celui-ci fera également une distinction entre le secteur d'économie de marché et le secteur de service public. Il reconnaît qu'en plus du transport régional des voyageurs, le ferroutage sera désormais assimilé à une prestation de service public. Dans le secteur libre ou d'économie de marché, il exige cependant des CFF qu'ils couvrent au moins entièrement leurs coûts d'exploitation et qu'ils fournissent une contribution de couverture aux dépenses d'infrastructure. Les coûts d'exploitation non couverts des prestations de service public seront indemnisés.

Si, dans le secteur d'économie de marché, les CFF ne réussissent pas à fournir une contribution pour les charges d'infrastructure ou s'il reste des coûts d'exploitation non couverts, ils en seront rendus responsables. Ils devront mentionner le déficit dans leurs comptes et le reporter à l'exercice suivant, à moins qu'ils ne puissent le couvrir au moyen des réserves accumulées les années précédentes. La qualité de la gestion pourra ainsi être mesurée plus précisément avec le nouveau mandat qu'avec l'ancien.

Le nouveau cadre de gestion et le mandat 1987 ne créeront pas de charge supplémentaire pour les finances fédérales. Les contributions de la Confédération auront toutefois une autre structure. La couverture du déficit sera supprimée et l'indemnisation compensatrice diminuera. En revanche, la Confédération prendra désormais à sa charge une partie des dépenses d'infrastructure.

1 **Partie générale**

11 **Mandat 1982**

La thèse no 25 de la conception globale suisse des transports recommande de définir à nouveau les tâches des CFF "afin qu'ils disposent de la plus grande liberté d'exploitation 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 de l'offre attendue des CFF, qui définiront leurs objectifs d'exploitation dans le cadre de cette offre; 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"¹⁾. Nous avons repris cette recommandation dans notre message sur les bases d'une politique coordonnée des transports²⁾.

Les Chambres fédérales ont réalisé cette recommandation avant les autres principes de la politique précitée. Le 19 mars 1982, elles ont reformulé l'article 7, lettre d, de la loi fédérale du 23 juin 1944³⁾ sur les Chemins de fer fédéraux et créé ainsi la base permettant d'établir les principes du mandat des CFF.

1) Rapport final sur les travaux de la Commission fédérale pour la conception globale des transports, Berne 1977, p. 317

2) Message du 20 décembre 1982 sur les bases d'une politique coordonnée des transports (révision partielle de la constitution fédérale), FF 1983 I 909

3) RS 742.31

Par la même occasion, elles ont édicté un premier mandat¹⁾, qui est entré en vigueur le 1er janvier 1982 et qui expire le 31 décembre 1986. Au début de 1987, il doit être prolongé ou remplacé par un nouveau mandat. Le choix de la solution adoptée sera marqué par les enseignements tirés du mandat en cours. Cela étant, nous reviendrons sur cette question dans les lignes ci-après:

Tant la recommandation de la CGST que le mandat 1982 ont été élaborés en raison de la situation économique des CFF. Ceux-ci ont en effet enregistré des déficits croissants au début des années septante. Les causes et les responsabilités n'ont pu que difficilement être identifiées. Les bases légales renfermaient un conflit d'objectifs: les CFF devaient, d'une part, être exploités selon les principes d'une saine économie et, de l'autre, être mis au service de l'économie nationale. Cet enchevêtrement des objectifs ne permettait pas d'indiquer clairement si les déficits étaient imputables à des contraintes ou à des conditions politiques défavorables, ou s'ils résultaient de mesures de gestion.

Le mandat 1982 a clarifié ces objectifs: les CFF ne devaient fournir des prestations de service public que si le mandat le prescrivait et prévoyait l'indemnité correspondante.

Le secteur de l'économie de marché comprenait le transport des voyageurs sur de longues distances (y compris l'acheminement des bagages), le trafic par wagons complets et le trafic de détail. Dans ces secteurs, les CFF bénéficiaient d'une liberté de gestion totale. De ce fait, ils devaient également rendre compte des résultats financiers. D'après la conception adoptée, les découverts enregistrés dans le secteur libre traduisaient l'insuffisance des efforts de gestion. Ils devaient dès lors être mis au compte des CFF et apparaître au bilan à titre de déficits.

1) Arrêté fédéral du 19 mars 1982 fixant les principes du mandat 1982 du Chemins de fer fédéraux et l'indemnisation de leurs prestations de service public; RS 742.37 (dénommé ci-après arrêté fédéral)

D'après le mandat 1982, le secteur de service public englobait le transport régional des voyageurs et le ferroutage. A l'origine, on estimait que ce dernier trafic ne devait être subventionné que pour une période initiale. Il appartenait à la Confédération de déterminer l'ampleur de l'offre, de commander cette dernière et de décider simultanément d'indemniser l'entreprise des coûts non couverts. L'objectif attribué aux CFF était de fournir aux meilleurs coûts les prestations commandées.

Selon l'opinion qui prévalait à l'époque, le mandat 1982 ouvrait la voie permettant d'équilibrer les comptes des CFF. Il leur assignait, pour ce faire, trois objectifs sectoriels.

Les premiers étaient des **objectifs de gestion**. Ils contraignaient les CFF à entreprendre des efforts particuliers dans divers domaines. C'est pourquoi le mandat ne prescrivait pas de résultat, mais un comportement à adopter. Le législateur estimait que ces objectifs étaient indispensables parce qu'il entretenait des doutes au sujet de la valeur de la gestion des CFF. Par ailleurs, ces doutes avaient été confirmés par des enquêtes menées par des experts de l'extérieur. Cela étant, le mandat 1982 a tout d'abord disposé que les CFF devaient être dirigés selon les principes d'une saine économie. Puis il a prescrit à son article 8 divers instruments de planification. Enfin, son article 9 a obligé le Conseil fédéral et les CFF à améliorer la structure de l'entreprise et à épuiser les réserves de productivité disponibles. Ces dispositions ont déclenché de nombreuses mesures que nous examinerons sous le chiffre 121.

Les deuxièmes objectifs étaient **d'ordre quantitatif**. Ils portaient sur le secteur de service public et déterminaient dans quelle mesure la Confédération commandait aux CFF des prestations de service public et quelle était l'indemnité versée à cet effet. L'objectif pour le trafic régional exigeait une offre fondée sur la nouvelle conception du trafic voyageurs, à savoir en principe un train par heure et par direction, sur chaque ligne. En matière de ferroutage, les CFF étaient chargés de développer la capacité de

la ligne du Saint-Gothard, conformément aux besoins du marché. Les objectifs quantitatifs sont analysés sous le chiffre 122.

Les troisièmes objectifs se rapportaient aux résultats financiers. En fait, le mandat aurait pu se limiter ici à prescrire l'équilibre des comptes. Déjà lors de son élaboration, il était clair que les CFF ne pourraient guère équilibrer leurs comptes en cinq ans. Il importait dès lors de fixer des objectifs différenciés pour les divers secteurs, de manière à mieux tenir compte des conditions et des possibilités effectives. Cela étant, le mandat 1982 a prescrit que

- dans le transport de voyageurs sur de longues distances et dans l'acheminement des bagages y relatif, il faudrait à la longue assurer au moins la couverture intégrale des coûts (art. 2);
- dans le trafic par wagons complets, la politique des prix et des quantités devrait être axée sur la conjoncture et l'état du marché, de manière à obtenir si possible la couverture intégrale des coûts d'ici à 1986;
- dans le ferroutage, qui devrait être attribué au secteur du marché libre, il conviendrait d'obtenir le plus tôt possible la couverture intégrale des coûts sur la ligne Bâle - Tessin;
- dans le trafic de détail, il y aurait lieu de couvrir non seulement les frais directs, mais encore d'apporter la plus grande contribution possible aux coûts de production liée. Par la même occasion, le mandat a décidé que l'indemnité versée jusqu'ici pour ce trafic serait diminuée progressivement.

Nous commentons sous le chiffre 123 les résultats concernant les objectifs financiers.

Nous présentons ci-après la manière dont les CFF ont atteint les objectifs et pourquoi des écarts ont été enregistrés par rapport aux objectifs fixés pour les divers secteurs. Nous tirons ensuite les conclusions qui s'imposent pour la conception du mandat 1987 et nous décrivons les variantes fondamentales sur lesquelles nous sommes penchés. Enfin, nous présentons et nous justifions l'option sur laquelle est fondée notre proposition.

Le présent compte rendu vise à évaluer de manière critique la conception du mandat 1982 sur la base des expériences faites jusqu'ici. La comparaison des objectifs du mandat 1982 avec les objectifs attendus pour 1986 montre dans quelle mesure les CFF ont rempli leur tâche de gestion. D'autre part, l'analyse critique des résultats, notamment des écarts par rapport aux objectifs, permet de tirer des conclusions sur la justesse de la conception du mandat 1982. Elles sont déterminantes pour l'élaboration du mandat 1987.

121 Evaluation des objectifs de gestion

L'arrêté fédéral concernant le mandat 1982 dispose à son article premier, 1^{er} alinéa, que les CFF doivent être gérés selon les principes d'une saine économie. Cet objectif est déterminant pour les mesures à prendre à l'intérieur de l'entreprise et pour l'activité de cette dernière sur le marché des transports.

Conformément à la mission figurant à l'article 9 de l'arrêté fédéral, nous faisons rapport ci-après sur la réalisation des objectifs de gestion. Nous décrivons et apprécions les efforts entrepris par les CFF pour épuiser leurs réserves de productivité, ainsi que les mesures adoptées pour améliorer les ventes. Les autres modifications législatives requises par l'article 9, en vue d'adapter la structure de l'entreprise et de mieux réglementer les rapports entre la Confédération et les CFF, feront l'objet d'un message particulier. Il ne sera élaboré qu'après la fin des délibérations relatives au mandat 1987, car l'aménagement de ce dernier l'influencera.

121.1 Programme d'action 1982-1984

Les mesures destinées à épuiser les réserves de productivité concernent la gestion interne des CFF. Le législateur a accordé une importance particulière à cette partie du mandat. C'est pourquoi

les CFF ont déployé les plus grands efforts pour atteindre cet objectif. Ceux-ci ont débouché, pour une très large part, sur le programme d'action 1982-1984, que les CFF ont élaboré en collaboration avec des experts de l'extérieur.

Dans nos messages annuels sur les comptes et les rapports de gestion des CFF, nous vous avons constamment renseignés sur l'état d'avancement de ce programme. A l'heure actuelle, il est possible de formuler une première appréciation globale. Il faut néanmoins tenir compte du fait que de nombreux projets produiront surtout des effets à long terme. Cela étant, il n'est pas encore possible d'évaluer définitivement les résultats.

Le programme d'action a été limité dans le temps. Ce procédé a aussi servi à exercer une certaine pression sur le déroulement des travaux. Les CFF sont conscients qu'il leur appartient de contrôler et d'adapter en permanence les structures et les méthodes de l'entreprise. Le programme a mobilisé de grandes forces créatrices et a donné une nouvelle orientation à plusieurs secteurs des CFF. Il importe de maintenir cet élan.

L'objectif du programme était de renforcer la gestion, de réduire les frais d'administration, ainsi que de simplifier et d'alléger l'appareil de production. 16 projets ont été mis sur pied à cette fin. Diverses mesures préparatoires ont été prises. Mentionnons la plus importante d'entre elles, l'introduction d'un nouveau système de gestion financière et de comptabilité (FIRE) et la nouvelle version de la planification de l'entreprise.

Les 16 projets reflètent pratiquement toute la gamme des recommandations que les experts de l'extérieur ont remises aux CFF. Le tableau 1 montre l'ampleur et l'état d'avancement des projets. Il illustre le fait que les CFF ont déjà réalisé ou réalisent encore ces recommandations.

Tableau 1: Etat d'avancement et ampleur du programme d'action

Objectif des mesures	Projet No	Description des mesures	Etat d'avancement des travaux	Résultat quantitatif par année: état à la fin de 1984
Renforcement de la gestion	1	Nouvelle réglementation des processus de gestion	Tâche permanente de management; l'étude de certains domaines est terminée, un nouveau règlement est en préparation.	Résultat non quantifiable
	2	Nouvelle définition de la stratégie d'investissement	Tâche terminée; il en est résulté un "manuel d'évaluation des projets d'investissement des CFF", il est obligatoire pour tous les investissements de l'entreprise.	Résultat non quantifiable
	3	Achèvement de l'extension du marchéage	Tâche permanente de management; mesures déjà réalisées: - internes; les principes du marchéage font l'objet d'informations données à tous les collaborateurs de l'entreprise	Résultat non quantifiable
			sur le marché: nouvelle définition des offres, prospection intensive du marché	cf. 121.2
	4	Adoption d'un "controlling" institutionnalisé	Les projets dépendent du nouveau système financier et de comptabilité. Ils sont réalisés parallèlement à son introduction. Des résultats partiels sont disponibles.	Résultat non quantifiable pour le moment
	5	Mise en place d'un système d'information servant à diriger l'entreprise		
	6	Systématisation d'une gestion axée sur les résultats		

Renforcement de la gestion	7	Systématisation de l'utilisation de l'équipement informatique	L'analyse de 88 nouveaux domaines d'application de l'informatique est achevée: une vaste planification de l'équipement informatique est en cours.	Résultat non quantifiable
	8	Nouvelle réglementation des tâches et des attributions du conseil d'administration	Le nouveau règlement du conseil d'administration est en vigueur. Il renforce les fonctions de direction, de surveillance et de contrôle.	Résultat non quantifiable
	9	Examen et restructuration de l'organisation	Projet réalisé pour le moment grâce à une "solution immédiate"; une conception nouvelle, plus vaste, est encore à l'étude.	Résultat non quantifiable
Réduction des frais administratifs	10	Révision de l'organisation des services centraux	Jusqu'à la fin de 1984, 78 des 130 problèmes ont été réglés définitivement; la plupart des autres se trouvent à un stade d'étude avancée.	Economie de frais de personnel (6 mio.), de frais de choses (11 mio.), amélioration des produits (1 mio.); total: 18 mio.; amélioration prévue pour 1986: 24 mio.
	11	Amélioration de la surveillance de l'organisation des services centraux	Tâche permanente de management; une nouvelle division "Révision et organisation" a été créée à titre de soutien. L'examen des comptes annuels est confié à une société fiduciaire de l'extérieur	Résultat non quantifiable

Rationalisation de l'appareil de production	12	Nouvelle réglementation de la gestion du parc voyageurs	Projet terminé; toutes les voitures voyageurs sont gérées de manière centralisée; investissements pouvant être évités: environ 40 mio.	3,9 mio.; à cela s'ajoutent les avantages non quantifiables
	13	Réexamen de la réserve de véhicules moteurs	Projet terminé; les réserves d'exploitation ont passé de 18 à 13 %.	2,3 mio.
	14	Accroissement systématique de la productivité dans les ateliers	La première phase - analyse des problèmes, liste des mesures, mesures immédiates - est terminée; la deuxième phase se déroule en collaboration avec des experts de l'extérieur.	4,5 mio.; (seulement la première phase)
	15	Réorganisation du service de la voie	La réduction du nombre des sections et des districts est entièrement terminée sur le plan de l'organisation.	0,7 mio. (résultat réalisable à partir de 1991)
	16	Poursuite de la mécanisation dans la construction des voies	Tâche permanente de management; les mesures améliorent la qualité et la productivité du travail.	Résultat non quantifiable

Les CFF ont terminé six projets. L'introduction de la nouvelle stratégie d'investissement (projet no 2) mérite d'être signalée. Tous les investissements seront axés encore plus sur les stratégies de l'offre à long terme. Les processus de planification, d'établissement des projets et de décision ont été allégés et clarifiés. Grâce à cette planification, le volume des mises de fonds mentionné dans le message sur le mandat 1982¹⁾, 700 millions de francs en termes réels (prix de 1979), a pu être respecté ou diminué. Le nouveau déroulement des investissements garantira à l'avenir une efficacité optimale des mises de fonds dans l'optique de l'économie d'entreprise.

Toutes les autres mesures sont en cours de réalisation à l'heure actuelle. Nous vous présentons ci-après en détail les principaux résultats.

Le projet no 1 (nouvelle réglementation des processus de gestion et de décision) est lié aux projets nos 5, 6 et 9. Son objectif est d'alléger, de dissocier et de mieux attribuer les compétences et les responsabilités. Il porte sur les rapports de la direction générale avec les arrondissements et sur les rapports de la ligne avec les états-majors.

Le projet est fondé sur une étude préalable externe. Il traite six séries de mesures. Les travaux concernant

- les processus de décision et de contrôle,
- la compréhension du management et la formation en matière de gestion et
- la communication

sont terminés. L'introduction constante d'autres éléments du nouveau système de gestion et de comptabilité (FIRE) renforce en permanence l'efficacité des nouveaux processus de décision et de contrôle.

1) Message du 13 mai 1981 sur le contrat d'entreprise 1982 des Chemins de fer fédéraux suisses; FF 1981 II 453

La répartition des tâches entre la direction générale et les arrondissements est traitée de manière détaillée. Dans les fonctions "marketing", "exploitation" et "technique", la délégation de tâches et de compétences à des services centralisés et décentralisés a été revue. Les résultats sont mis au point. Les nouvelles méthodes de travail fonctionnent déjà en partie. Les travaux concernant les fonctions "personnel" et "comptabilité" sont moins avancés. Ils font l'objet d'une enquête approfondie en 1985.

L'organisation structurelle de la direction générale et des directions d'arrondissement constitue un projet autonome (9). Grâce à une "solution immédiate", les CFF ont amélioré considérablement la situation actuelle, en modifiant certains points essentiels de la structure de l'organisation. Les divisions "Etat-major d'entreprise" et "Etat-major de marketing" ont été supprimées; trois services subordonnés directement à un directeur général ont été rattachés à une autre division. Deux services ont été créés: "Révision et organisation" et "Domaines". Grâce à d'autres mesures, le nombre des services directement subordonnés aux directeurs généraux est passé de 16 à 13. Le nombre des cadres rangés hors-classe pourra être réduit de trois unités à court terme et de six unités à long terme.

La révision de la nouvelle réglementation des directions d'arrondissement est en cours. En revanche, il n'a pas encore été possible d'analyser le nouveau modèle d'organisation, qui diverge fortement des structures forgées par l'histoire. Cet examen avait été recommandé par des experts de l'extérieur. La réalisation de la solution immédiate a requis plus de moyens que prévu.

Le projet no 5 - mise en place d'un système d'information servant à diriger l'entreprise - a été subdivisé en deux parties. L'une d'entre elles porte sur l'utilisation des informations élaborées par le FIRE. De plus, les CFF mettent sur pied une banque générale de données, qui contient toutes les indications importantes pour l'entreprise. Elle réduit les frais pour leur acquisition, leur mise à disposition et leur traitement. Le projet est disponible, la réalisation pragmatique du système correspondant est décidée.

L'objectif du projet no 10 - révision de l'organisation des services centraux - est de réexaminer systématiquement toutes les méthodes de travail de la direction générale et des directions d'arrondissement. Il est indispensable de prouver qu'elles sont nécessaires, que les priorités sont fixées judicieusement et que les mesures sont exécutées rationnellement. Les principaux résultats se sont rapportés jusqu'ici aux services centraux de la direction générale. Un groupe de travail composé de collaborateurs des CFF et d'experts de l'extérieur a énuméré 130 problèmes, dont 78 ont déjà été résolus. 48 projets sont encore traités.

Quelques-uns des projets en cours occuperont les CFF pendant des années. Cette remarque concerne notamment la gestion du matériel, les immeubles, ainsi que le projet d'informatisation des assurances du personnel.

Comparativement aux objectifs du groupe de travail, les CFF ont pu concrétiser de la manière suivante le projet no 10:

Tableau 2: Réalisation du projet 10 du programme d'action
(état à la fin de 1984)

Etat d'avancement	Nombre	Possibilités d'amélioration en mio. Fr.		
		selon groupe de travail	selon les CFF	réalisation jus- qu'à la fin de 1984
Mesures exécutées	78	17 - 27	16	13
Mesures en cours	48	22 - 25	5,5	5
Mesures en discussion	4	0,1	-	-
Total	130	39 - 52	22	18

D'après les estimations du groupe de travail et des CFF, les mesures du projet no 10 devraient, dans le secteur du personnel, améliorer le résultat d'une dizaine de millions de francs. Sur cette somme, 6 millions ont été réalisés jusqu'à la fin de 1984. Lors de l'appréciation du résultat quantitatif dans le secteur du personnel, il faut tenir compte du fait que les améliorations sont enregistrées de manière isolée. Les tendances contraires, qui résultent de tâches en dehors du programme d'action, n'ont pas été prises en considération (p. ex. le renforcement du service de l'informatique). Malgré tout, l'effectif du personnel des services centraux a diminué de 150 unités de 1982 à la fin de 1984.

Dans le secteur des frais de choses, le groupe de travail a estimé à 17 - 24 millions de francs les possibilités d'économie offertes par le projet no 10. Les CFF étaient d'avis que seuls 12 millions pouvaient être économisés. Cet objectif a déjà été atteint à la fin de 1984. L'écart entre les pronostics n'est pas dû à des estimations trop optimistes, ni aux efforts encore insuffisants des CFF. Il n'a pas été possible d'estimer de manière sûre certaines mesures, notamment celles qui se rapportent à la planification et à l'évaluation des investissements, ainsi qu'aux achats.

Dans l'ensemble, les possibilités d'amélioration mentionnées dans le programme d'action et réalisées jusqu'ici s'élèvent à 29 millions de francs à la fin de 1984. Les CFF estiment à 34 millions les économies possibles jusqu'à la fin de 1986. C'est un résultat provisoire; des améliorations supplémentaires pourront être chiffrées au fur et à mesure de l'avancement des travaux. Ce résultat montre que la concrétisation des mesures contribue à améliorer la situation des CFF, cela d'autant plus que ce montant ne contient que les éléments quantifiables du programme d'action.

A long terme, les répercussions qualitatives du programme d'action sont encore plus importantes. Les délais étant très serrés, de nombreux services de l'entreprise ont été contraints de fournir

des efforts particuliers. Il en est résulté des processus et des modifications de comportement dont les effets dépassent la période restreinte traitée ici. Il appartient à la direction de l'entreprise de maintenir et de développer encore plus ce dynamisme.

121.2 Attitude des CFF sur le marché des transports

Conduire une entreprise selon les principes d'une saine gestion signifie qu'il faut disposer d'une organisation optimale à l'intérieur de celle-ci et, surtout, agir en fonction des impératifs du marché. Cette politique implique deux axes; il importe en premier lieu d'adapter l'offre des CFF aux caractéristiques du marché et, en second lieu, de prendre des mesures aptes à réduire les coûts des prestations.

Le principe de marché a également été inclus dans le programme d'action (projet no 3, achèvement de l'extension du marchéage). Un marchéage systématique ayant fait défaut jusqu'à présent, la philosophie du marchéage a pu pénétrer dans une large mesure au sein de l'entreprise. La formation en la matière a été intégrée progressivement dans les nouveaux cours d'instruction des cadres. Afin de consolider encore plus la philosophie du marketing, les deux services commerciaux (voyageurs et marchandises) ont été réorganisés et divers instruments de marchéage ont été introduits dans l'entreprise. De cette manière, les CFF ont réussi à faire de la doctrine du marchéage une maxime importante pour l'activité de tous les agents.

La gestion axée sur le marché vise toutefois à améliorer les ventes. Cet aspect de l'objectif de gestion déploie ses effets à l'extérieur de l'entreprise, contrairement au programme d'action. En tant que caractéristique importante du mandat 1982, il doit être évalué séparément.

121.21 Mesures de gestion dans le trafic voyageurs

Dans le trafic voyageurs, l'**horaire cadencé**, introduit au milieu de l'année 1982, présente une offre favorable aux voyageurs. Les expériences faites jusqu'ici sont favorables. Malgré la stagnation de l'économie, la montée du chômage et la motorisation accrue qui s'est produite pendant la période d'introduction, le nombre de voyageurs est tout d'abord resté stable pour s'accroître par la suite.

En **trafic international**, les liaisons entre la Suisse romande et Paris ont sensiblement été accélérées par les rames TGV. Le nombre des courses desservant Vienne a été augmenté grâce à l'adjonction de nouveaux trains intercity. Dans le trafic avec l'Allemagne, plusieurs convois intercity supplémentaires du Chemin de fer fédéral allemand ont vu leurs parcours prolongés au-delà de Bâle vers plusieurs destinations suisses.

Par diverses **prestations supplémentaires**, les CFF augmentent l'attrait de leur offre en trafic voyageurs. Ils renforcent leurs efforts en matière de vente en réunissant dans les grandes gares les services de vente distincts, en développant la vente à distance et à crédit, en reconnaissant les cartes de crédit et en améliorant le service de renseignement par téléphone. De plus, ils offrent un service de transport à domicile pour les bagages, encouragent les parcs de dissuasion près des arrêts des trains IC et des trains directs et facilitent la location de voitures dans toutes les gares CFF. Ils introduisent le téléphone dans les trains, améliorent la restauration dans les convois et utilisent un matériel roulant confortable et spécialisé.

La **politique tarifaire** s'oriente vers les particularités du marché. Des campagnes limitées dans le temps font connaître des prestations, anciennes ou nouvelles, et encouragent l'utilisation intensive du rail. De plus, des modifications de la structure tarifaire et de nouveaux titres de transport permettent de mieux exploiter les possibilités du marché. Des offres tarifaires

attrayantes, l'abonnement général impersonnel, l'abonnement général pour les personnes âgées et les invalides, les abonnements annuels pour les travailleurs et l'uniformisation internationale des facilités accordées aux familles constituent des démarches appropriées pour se rapprocher de la clientèle. A moyen terme, les CFF ont l'intention de simplifier l'assortiment et l'utilisation des titres de transport. Il est prévu d'introduire des cartes multiparcours dont les prix seraient facilement calculables. Il est également envisagé de lancer des offres, attrayantes et compétitives, pour les familles et les touristes visitant le pays, ainsi que d'aménager de manière souple une offre et des prix pour les voyages en groupes.

Les relèvements tarifaires correspondent au mandat des CFF, lesquels doivent se procurer les fonds nécessaires à la réalisation des tâches prévues dans le mandat 1982. Toute critique fondée sur une argumentation macro-économique méconnaît l'attitude claire des CFF, qui répond à l'objectif garantissant la liberté de gestion et, partant, au mandat 1982.

A long terme, les CFF s'efforcent d'adapter leur offre aux besoins du marché. Le développement du projet de **RAIL 2000** le prouve. Nous vous présenterons un message à ce sujet.

121.22 Mesures de gestion dans le trafic marchandises

Les CFF ont redéfini toute leur offre de trafic marchandises.

Le trafic par **wagons complets**, duquel relève également le transport des conteneurs, continuera d'être assuré selon l'offre actuelle. Ainsi, les CFF mettent à la disposition de leurs clients un service qui répond à leurs besoins. Les usagers sont en règle générale desservis deux fois par jour; la durée de l'acheminement ne doit pas dépasser 18 heures. Toutes les mesures complémentaires destinées à améliorer le rendement et à comprimer les coûts reposent sur ce concept de base.

Les CFF couvriront davantage leurs coûts en utilisant mieux les capacités disponibles. De nouveaux trafics ne seront acquis que dans les limites des capacités disponibles, à moins que leurs produits ne couvrent aussi les coûts d'investissement supplémentaires. Les mises de fonds sont ainsi concentrées sur ce qui est absolument nécessaire. D'autres mesures ont déjà été ordonnées. Les charges de pointe qui se produisent la nuit dans les gares de triage ont pu être réduites, sans que la qualité des prestations en souffre. Les capacités de triage disponibles sont mieux mises à contribution, afin d'éviter les triages intermédiaires: les CFF conduisent désormais le trafic de transit par la gare de triage de la vallée de la Limmat, supprimant ainsi des manoeuvres à Erstfeld et Biasca (économie de 41 agents). La formation des trains de marchandises a été simplifiée, la capacité adaptée au volume moyen de transport et la rotation des véhicules accélérée.

Des efforts particuliers sont consacrés à la promotion des voies de raccordement privées, pour pouvoir servir les clients à domicile. Les fonds provenant des droits de douane sur les carburants seront aussi disponibles à ce propos.

Dans le trafic par wagons complets, on s'attend à ce que ces mesures améliorent les résultats de 18 millions de francs à partir de 1986.

Dans le **trafic de détail**, les CFF ont introduit en 1985 le service Cargo Domicile. Les chemins de fer privés ont participé activement à son élaboration. De cette manière, l'offre a pu être étendue à tout le territoire national. La desserte est assurée pour 6000 localités. Cette offre se caractérise principalement par le service à domicile. Des camionneurs locaux assurent le ramassage et la distribution à partir de centres régionaux et les chemins de fer acheminent les colis entre les centres. Cargo Domicile livre les envois au destinataire dans un délai de 24 à 48 heures. Même

s'il faut plusieurs transbordements, la durée du transport ne dépasse pas 72 heures.

L'offre Cargo Domicile a permis de réduire de moitié les transbordements des CFF. Le volume du trafic de détail peut désormais être écoulé uniquement par dix centres de transbordement et 143 centres régionaux. Les charges de personnel se réduisent de 900 unités et le parc des véhicules de 2400 wagons.

L'introduction du Cargo Domicile laisse entrevoir une amélioration de 36 millions d'ici à la fin de 1986 et de 55 millions à long terme. Comme les chemins de fer privés, les CFF espèrent que ce nouveau service permettra d'accroître leur part du trafic de détail, ce dernier ayant reculé pendant des années. Une offre supplémentaire Cargo Rapide est disponible pour les marchandises particulièrement urgentes; celles-ci sont acheminées par des trains voyageurs.

A la fin de 1984, les CFF ont présenté une stratégie pour le **fer-routage**, afin de tirer parti de ce segment du marché grâce à une offre rationnelle et conforme aux vœux de la clientèle.

Cette offre comprend les prestations suivantes:

- trafic de transit sans équipage (Bâle Bad Transit - Chiasso Transit, Pino Transit ou Lugano Transit),
- trafic d'importations et d'exportations sans équipage (Bâle Bad - Birrfeld),
- autoroute roulante (actuellement Fribourg en Br./Rielasingen - Milan ou Lugano).

D'autres liaisons ne sont encouragées que si les besoins du marché sont suffisamment grands et si le trafic peut être assuré de manière économique. Les capacités disponibles sont prises en considération.

La stratégie des investissements est axée sur la politique des petits pas. Elle est adaptée aux besoins du marché. Les CFF laissent aux particuliers, dans la mesure du possible, le soin d'opérer les mises de fonds. Les éventuels projets d'investissement sont examinés selon les critères de la nouvelle planification (projet no 2 du programme d'action).

Tous les secteurs de la production doivent être contrôlés quant à la possibilité de réaliser des économies. Les CFF étudient notamment si l'on peut renoncer aux agents d'accompagnement des trains et confier aux entreprises privées l'entretien des wagons de ferroutage.

Dans le trafic marchandises, les affaires liées aux entrepôts complètent l'offre ferroviaire. Cette offre et les prestations connexes améliorent la rentabilité de l'entreprise, maintiennent les transports ferroviaires et en gagnent de nouveaux. En sus de l'exploitation de leurs propres entrepôts, les CFF participent également à des centres de services appartenant à des tiers et dotés de raccordements ferroviaires où les marchandises sont transbordées et stockées. De plus, l'entreprise s'efforce de mettre à disposition des offres globales pour résoudre entièrement les problèmes de transport.

121.23 Mesures de gestion destinées à réduire les coûts

Afin de soutenir les stratégies axées sur le marché, les CFF ont également pris des mesures pour réduire leurs coûts et renforcer leur compétitivité. Mentionnons à ce titre la réorganisation du trafic de détail et la rationalisation du transport régional des voyageurs. Les CFF ont transformé 50 gares en stations non desservies par des agents et réduit la dotation des gares en personnel, ainsi que les heures d'ouverture des guichets. Divers trains régionaux ont été remplacés par des autobus (Sion - Sierre, Wildegg - Lenzbourg) ou conduits plus rationnellement (service sans contrôleurs). L'optimisation de l'exploitation se poursuit.

Ces mesures produisent un résultat important, à savoir l'économie de quelque 150 postes de travail. Les CFF s'efforcent en général de réduire l'effectif de leur personnel, étant donné que les charges y afférentes représentent 60 pour cent des coûts. Passant de l'effectif record de l'année 1965 (42'194 unités), le nombre d'agents est tombé à 37'802 en 1984. D'ici à 1986, il était tout d'abord prévu de comprimer l'effectif jusqu'à 37'000 unités. La diminution de la durée du travail à 42 heures permet uniquement de réduire l'effectif à 37'900 personnes. La productivité a fortement augmenté. Depuis 1960, les prestations de transport fournies par heure ont progressé de 60 pour cent.

Les CFF ont pris une autre mesure pour réduire les coûts en réorganisant le contrôle des titres de transport. Cela permettra d'améliorer chaque année le résultat de 6 à 14 millions d'ici en 1991. Par ailleurs, ils diminuent leur surcapacité en matière de wagons. L'économie annuelle escomptée à ce titre oscille entre 1 (1986) et 5 millions de francs (1991).

121.24 Mesures de gestion destinées à améliorer les produits accessoires

Les produits provenant des prestations supplémentaires revêtent une grande importance pour les CFF. En sus des exploitations commerciales actuelles (entreprises affermées, entrepôts, change, commissions, prestations d'exploitation et autres prestations pour des tiers), les nouveaux services, par exemple la location d'automobiles dans les gares, doivent augmenter les produits accessoires. Afin de mieux gérer les immeubles et les réserves de terrains, un nouveau service intitulé "Domaines" a été institué en 1985. Sa mission consiste à définir une politique des biens-fonds valable pour toute l'entreprise, à régler par l'informatique la gestion de tous les contrats d'affermage et de location et à utiliser toutes les possibilités d'accroître le rendement des immeubles.

121.3 Nouveau système de gestion financière et de comptabilité des CFF (FIRE)

Le nouveau système comptable des CFF est indispensable pour vérifier l'opportunité des mesures de gestion et pour évaluer celles qui seront décidées.

Il procure surtout de vastes bases de décision pour la gestion des CFF. Ainsi, il est nécessaire pour réaliser les projets du programme d'action no 4 (introduction d'une comptabilité de gestion institutionalisée), no 5 (mise en place d'un système d'information servant à diriger l'entreprise) et no 6 (systématisation d'une gestion axée sur les résultats).

Il appartient à la comptabilité de gestion (controlling) d'analyser de manière centralisée les données du système FIRE en vue de trouver les points faibles de l'entreprise. Celui-ci les analyse et propose des mesures pour les éliminer. La comptabilité de gestion permet en outre de surveiller la réalisation des mesures.

Alors qu'un système d'information destinée à la direction suprême et fondé sur le FIRE est englobé dans le projet "système d'information servant à diriger l'entreprise", l'objectif de la gestion axée sur les résultats est de familiariser les organes de tous les niveaux à l'utilisation du système de comptabilité. Cela renforce la prise de conscience des collaborateurs en matière de coûts. Cette sensibilisation réussit tout particulièrement lorsque les agents se voient attribuer la responsabilité de l'évolution des coûts dans des secteurs clairement déterminés. Une formation spécifique en management est nécessaire pour que les cadres puissent exercer leur esprit d'initiative sur les coûts et les produits.

Une expertise confirme que le FIRE satisfait aux exigences d'un vaste "controlling" et garantit ainsi le succès des projets susmentionnés. Dès que les CFF auront réalisé tous les éléments du FIRE, l'organisation des projets pourra être terminée. En tant que bases de décision pour la direction des CFF, ils constitueront naturellement une tâche permanente du management.

Aux termes du mandat 1982, le FIRE doit atteindre en second lieu des objectifs externes. Afin de contrôler l'offre du transport régional des voyageurs et son indemnisation, "les CFF mettront sur pied une comptabilité efficace qui permettra d'apprécier chaque ligne sous l'angle de l'économie d'entreprise" (FF 1981 II 485, ch. 623.2).

Le FIRE correspond également à ces exigences externes. Le compte de résultats par ligne sera vraisemblablement introduit à la fin de 1987. La subdivision du réseau ferroviaire en lignes et en tronçons permet de prouver les résultats de chaque ligne, en rassemblant les données détaillées.

Bien que les résultats des lignes selon le FIRE soient calculés d'après les dernières techniques de l'économie d'entreprise, les données récoltées ne sont pas à l'abri de la critique. Le système FIRE calcule d'abord les frais proportionnels et les frais fixes pour chaque ligne, afin d'obtenir ensuite les coûts complets. Les coûts proportionnels peuvent être imputés facilement. En revanche, l'attribution aux différentes lignes des coûts fixes d'infrastructure et de production liée est moins claire. La ventilation se fait d'après le principe, reconnu, de la mise à contribution.

Dans le secteur des voyageurs, les produits de chaque ligne sont attribués au moyen de sondages (nombre de voyageurs dans les trains). Dans celui des marchandises, ils le sont directement.

Dans la politique des transports, l'interprétation des résultats d'une ligne, tels qu'ils ressortent du compte des coûts complets, pourrait rencontrer des difficultés. Il faut supposer que les spécialistes admettent la méthode de l'imputation proportionnelle des frais fixes.

Le compte rendu relatif aux objectifs de gestion montrent que les CFF ont rempli le mandat qui leur a été confié. Avec le programme d'action, ils ont amélioré leur productivité, développé des offres acceptées par le marché, mis sur pied un système de gestion financière et de comptabilité permettant de vérifier le succès de toutes les mesures de gestion. Leur nouvelle orientation dans la conduite de l'entreprise améliorera durablement les futurs résultats. Les efforts doivent cependant être poursuivis. Les CFF partagent notre avis, selon lequel d'autres améliorations sont encore possibles.

Dans leur plan à moyen terme 1986-1991, les CFF tablent sur l'amélioration annuelle suivante de leurs résultats:

Tableau 3: Répercussions quantitatives des objectifs de gestion

Mesures	Economies en millions de francs par année	
	1986	1991
121.1 Programme d'action	34	36
121.2 Mesures de gestion applicables sur le marché		
- Conceptions du trafic de détail et du trafic par wagons complets	54	55
- Autres mesures 1)	./.. 2	6 - 14
Total	86	97 - 105

1) Nouvelle réglementation du contrôle des titres de transport, réduction des surcapacités en matière de wagons à marchandises, service de renseignements par téléphone (avec coûts supplémentaires).

Il est impossible de déterminer avec certitude dans quelle mesure le mandat 1982 a provoqué l'amélioration des résultats. Même sans les mesures spéciales qu'il exigeait, les CFF auraient tenté d'améliorer leurs performances. Mais ils sont néanmoins persuadés que ce mandat a libéré des énergies supplémentaires qui ont conduit à de notables améliorations.

En atteignant les objectifs de gestion, les CFF ont dans ce domaine créé les conditions permettant d'équilibrer les comptes. Aujourd'hui comme hier, ils rencontrent cependant des barrières institutionnelles qui entravent leur liberté d'action. En matière de fixation des prix (tarifs directs avec les chemins de fer concessionnaires), d'aménagement de la production (p. ex. suppression de stations) et de politique du personnel, ils ne disposent toujours pas des possibilités d'amélioration qui sont usuelles dans l'économie privée. Cette situation ne se modifiera pas beaucoup à l'avenir. Nous avons toutefois accordé aux CFF la plus grande marge de manoeuvre possible, de manière qu'ils puissent sauvegarder leur liberté de gestion. L'ordonnance sur les CFF a déjà subi des modifications correspondantes.

122 Evaluation des objectifs quantitatifs

Les objectifs quantitatifs constituent le deuxième pilier sur lequel repose le mandat 1982. Ils concernent le secteur du service public des CFF, qui échappe à leur influence. Ils traduisent les commandes de la Confédération en matière de prestations de service public et se rapportent en premier lieu au transport régional des voyageurs. L'objectif est d'assurer ce dernier selon la nouvelle conception du trafic voyageurs (horaire cadencé). En sa qualité de mandant, la Confédération peut faire procéder aux adaptations nécessaires. Le mandat attribue également le ferroutage au secteur du service public, cela à titre de solution transitoire. Il charge les CFF de le développer sur la ligne du Saint-Gothard conformément aux besoins du marché.

Dans le transport régional des voyageurs, les CFF ont atteint les objectifs en question. Ils ont en effet aménagé leur offre selon l'horaire cadencé. Les modifications de l'offre se sont produites d'après la procédure ordinaire de l'horaire, en accord avec l'Office fédéral des transports et en conformité avec les directives élaborées par l'administration. Dans le secteur du ferroutage, l'offre a été développée conformément aux impératifs du marché.

Dans l'ensemble, le deuxième pilier du mandat 1982 se révèle être solide. Les conditions permettant l'équilibre des comptes existent donc pour le secteur du service public des CFF. Ils ne sont cependant pas entièrement dédommagés de leur déficit dans le transport régional des voyageurs, l'indemnité étant fixée au préalable. Elle ne dépend toutefois pas du découvert budgétisé, mais du résultat effectif attesté par le dernier compte disponible. C'est pourquoi les CFF reçoivent pour 1986 une indemnité qui repose en fait sur l'exercice 1984. Ils estiment à 55 millions de francs le manque à gagner qui en résulte. Le Conseil fédéral et le Parlement ont établi cette réglementation dans un but bien précis: ils voulaient obtenir un moyen supplémentaire pour contraindre les CFF à améliorer leur gestion.

Le montant de l'indemnité a augmenté au fil des années. Quelles qu'en soient les raisons, son ordre de grandeur et le sens de son évolution soulèvent la question de savoir si le développement des coûts du secteur de service public ne devrait pas être contrôlé séparément. Le système FIRE pourra fournir les documents nécessaires.

123.1 Réalisation des objectifs financiers

123.11 Objectif principal "équilibre des comptes"

Les CFF n'ont pas réussi à équilibrer leurs comptes jusqu'en 1986. Déjà lors de l'élaboration du mandat 1982, il fallait partir du principe que cet objectif ne pourrait guère être atteint, bien que le Parlement et le Conseil fédéral aient pris immédiatement d'importantes mesures politiques. Ils ont en effet assaini la structure du capital de l'entreprise en transformant en capital de dotation des prêts totalisant 2,2 milliards de francs.

Simultanément, ils ont augmenté l'indemnisation compensatrice. Malgré tout, Le Conseil fédéral s'est attendu dès 1982 à des déficits oscillant entre 170 et 270 millions, selon la diminution de l'indemnité pour le trafic de détail. Nous avons aussi estimé que les efforts spéciaux que les CFF entreprennent pour atteindre les objectifs de gestion n'apporteraient des améliorations financières qu'après l'expiration du mandat 1982.

Le tableau 4 ci-après montre comment les mesures prises par la Confédération et les CFF pour améliorer le résultat financier ont évolué durant le mandat. Il illustre également dans quelle proportion l'objectif financier supérieur n'est pas atteint malgré ces mesures. Les données pour l'exercice 1986 reposent sur le budget CFF pour 1986.

Tableau 4: Objectifs financiers et mesures du mandat 1982

Mesures destinées à améliorer le résultat financier des CFF	Résultats 1986 1)	Remarques
1. Mesures politiques		
a) Diminution des frais financiers grâce à la conversion de prêts en capital de dotation	Allègement des CFF à raison de 140 millions	La mesure a pu être réalisée dans l'ordre de grandeur prévue.
b) Augmentation de l'indemnité compensatrice 2) 3)	Amélioration des résultats à raison de 393 millions	L'indemnité compensatrice a progressé de 52 millions depuis l'augmentation de 1982; le transport régional des voyageurs a fait un bond de 152 millions et le trafic de détail a reculé de 100 millions.
2. Mesures touchant à la gestion interne des CFF (réalisation de l'art. 9 de l'arrêté fédéral)	Amélioration du résultat à raison de 86 millions (cf. 121)	On a prévu que les mesures de gestion ne produiraient un résultat notable qu'après l'expiration du mandat 1982.



Objectif financier global du mandat 1982		
1. Objectif principal à long terme: équilibre des comptes	Ecart par rapport à l'objectif: 333 millions	Le budget de 1986 prévoit un déficit de 333 millions.
2. Objectif réaliste à court terme: déficit de 170 à 270 millions 4)	Ecart par rapport à l'objectif: 63-163 millions	La différence provient du fait que l'on exige ou non des produits supplémentaires des CFF dans le trafic de détail pour compenser l'indemnité qui arrive à sa fin.

1) Budget CFF 1986

2) Découvert dans le transport régional des voyageurs - Indemnité actuelle + Indemnité pour le trafic de détail, en diminution de 25 millions par année

3) Sans aide initiale pour le ferroulage

4) Message relatif au mandat 1982, p. 46

Suivant le point de vue adopté, les CFF remplissent à des degrés divers l'objectif supérieur global du mandat 1982. Comme ils prévoient un déficit de 333 millions de francs pour l'exercice 1986, il s'en faut de ce montant pour qu'ils atteignent l'objectif principal à long terme. Si l'on se fonde en revanche sur l'objectif réaliste à court terme, l'écart se monte à 63-163 millions (333 mio. - 270/170 mio.).

Sans mandat 1982, les comptes des CFF se seraient sensiblement dégradés (en millions de francs):

Déficit 1986 (avec mandat)	333
Mesures financières du mandat	619
Déficit 1986 (sans mandat)	952

Bien que les CFF n'atteignent pas l'objectif financier global, le mandat 1982 a eu des répercussions positives sur deux points de la politique financière:

1. Les déficits passent toujours pour un signe de mauvaise gestion. Le mandat 1982 ramène le découvert des CFF à un niveau qui reflète mieux la valeur de leur gestion. La perte a été ramenée de 498 (1982) à 304 millions (1984).
2. De plus, le mandat 1982 réduit la charge financière que les CFF imposent à la Confédération (en millions de francs):

Déficit des CFF sans mandat	952	
Déficit des CFF avec mandat	333	
Transformation du déficit en indemnisation compensatrice	393	
Transformation du déficit en pertes d'intérêts pour la Confédération	140	866
Différence: allègement financier de la Confédération par le mandat		86

L'allégement de 86 millions de francs correspond au résultat des mesures dans le secteur de la gestion (voir ch. 121). C'est pourquoi son montant ne peut pas être considéré comme entièrement acquis. Même sans le mandat, les CFF auraient entrepris des efforts qui auraient réduit un peu le déficit prévu de 952 millions de francs. Toutefois, on constate nettement dans quelle mesure le mandat 1982 a effectivement apporté de réelles économies pour les finances fédérales.

123.12 Objectifs selon les secteurs de production

L'objectif suprême ne peut être concrétisé, car il n'est pas possible de traduire dans la pratique tous les buts financiers des divers secteurs de production.

Dans les transports de voyageurs sur de longues distances, où le mandat 1982 exige la couverture intégrale des coûts, y compris ceux de l'acheminement des bagages, ce dernier trafic, onéreux, a entravé la réalisation de l'objectif. D'ici à 1986, on peut néanmoins s'attendre à une amélioration durable. Les CFF estiment à 112 pour cent le taux de couverture des coûts du trafic des trains directs sans bagages et à 94 pour cent avec bagages. En 1982, les taux respectifs étaient de 102 et de 87 pour cent. En chiffres absolus, l'amélioration globale du trafic voyageurs, y compris les bagages, s'élève à 42 millions.

Dans le trafic par wagons complets, le mandat 1982 exige la couverture intégrale des coûts, si possible avant 1986. Il s'en faut de beaucoup pour que cet objectif soit atteint. Pour 1986, le découvert sera de 328 millions, le taux de couverture des coûts étant estimé à 73 pour cent. En 1982, celui-ci s'établissait à 68 pour cent. L'amélioration représente 18 millions en chiffres absolus.

Le trafic de détail devrait pour la fin de 1986 fournir comme prévu une contribution à la couverture des coûts de production liée. Celle-ci est estimée à 11 millions de francs. En 1982, le taux de couverture des coûts s'élevait à 38 pour cent; en 1986, il sera de 42 pour cent. En 1982, le trafic de détail ne couvrait même pas ses coûts proportionnels (- 25 mio. de fr.).

Le ferroutage améliorera son taux de couverture des coûts de 47 (1982) à 62 pour cent (estimation pour 1986). Etant donné l'important volume du trafic, le découvert absolu passera cependant de 17 (1982) à 19 millions de francs (1986). La chaussée roulante (transport de véhicules routiers lourds accompagnés) obtient des résultats nettement plus défavorables que le ferroutage sans équipage.

Dans le transport régional des voyageurs, le taux de couverture des coûts calculé sur la base des derniers résultats disponibles du compte des coûts de transport (1986) sera vraisemblablement de 24 pour cent. Il en résultera un découvert totalisant 705 millions de francs. Par rapport à 1982, la détérioration atteint 104 millions de francs, le taux de couverture des coûts étant en constante dégradation.

Le tableau des écarts relatifs aux objectifs financiers du mandat 1982 offre l'image suivante:

Tableau 5: Réalisation des objectifs financiers du mandat 1982

Secteur de production (montants en millions francs)	Amélioration (+) ou détérioration (-) du résultat au cours du mandat (1982 - 1986)	Ecart par rapport aux objectifs du mandat à la fin de 1986
Transport de voyageurs sur de longues distances		
- avec bagages (- sans bagages)	+ 42 (+ 85)	- 68 (+ 103)
Trafic par wagons complets	+ 18	- 328
Trafic de détail	- 35	+ 11
Ferroutage	- 2	- 19
Transport régional de voyageurs	- 104	- 931)

1) Différence entre le découvert (705 millions de francs) et l'indemnité versée (612 millions)

123.2 Justification des écarts par rapport aux objectifs

Les écarts résultent surtout du fait que les conditions permettant la réalisation des objectifs financiers du mandat 1982 étaient moins favorables que ce qui avait été supposé à l'époque sous l'influence du redressement conjoncturel. Cela s'est répercuté négativement, notamment sur le trafic par wagons complets.

La baisse de rendement des chemins de fer influence défavorablement l'équilibre des comptes. Les éléments suivants conduisent depuis un certain temps à cette situation:

L'extension du réseau routier, notamment la construction des autoroutes en Suisse et à l'étranger a constamment augmenté la compétitivité du trafic routier. Cette évolution se poursuit. Elle améliore la productivité des entreprises de transport de marchandises par route. Tout en employant le même nombre de véhicules et de travailleurs, celles-ci peuvent fournir des prestations de transport plus grandes qu'auparavant. Ces gains de productivité leur ont permis depuis 1960 de réduire en termes réels de 2 à 4 pour cent le prix de leurs services. Les coûts de production réels des CFF sont restés constants durant cette période. Les augmentations de la productivité ferroviaire ont été compensées par le renchérissement général. L'accès d'outsiders au marché du transport routier des marchandises, ainsi que la récession ont créé des surcapacités. La concurrence s'est intensifiée dans les transports routiers, d'où une compression du niveau des prix.

Tous ces éléments ont facilité l'accès de l'industrie des transports routiers au trafic sur de longues distances, qui était auparavant le domaine du rail. Cette évolution se manifeste par une transformation des parts du marché des transports de marchandises. La part des chemins de fer, mesurée en tonnes-kilomètres, est tombée par exemple de 72,1 pour cent en 1960 à 44,6 pour cent en 1983. En revanche, le trafic lourd à travers les Alpes a doublé dans notre pays après l'ouverture du tunnel routier du Saint-Gothard.

Les CFF n'ont pu réagir que dans une mesure limitée à l'émission des prix, cela pour une autre raison. Selon le compte routier, le trafic routier ne couvre qu'une partie de ses coûts d'infrastructure, à savoir 80,7 pour cent. Cela permet à la route d'abaisser ses prix à ce niveau des coûts. Cette forte concurrence oblige les chemins de fer à faire de même.

L'émission des prix du trafic par wagons complets, qui avec le transport des voyageurs sur de longues distances a constitué pendant des années la base financière des CFF, s'est révélé particulièrement défavorable:

	Produit par tkm en termes réels (prix de 1983) dans le trafic par wagons complets des CFF						
	1950	1960	1970	1980	1981	1982	1983
Centimes	34,3	28,7	21,8	13,7	12,8	13,2	13,4
%	120	100	76	47	44	46	47

Les produits se sont stabilisés depuis 1981, car les CFF se sont efforcés d'épuiser toutes les possibilités du marché en agissant selon les segments de celui-ci. La situation continue de se dégrader pour le chemin de fer sur le plan de la concurrence. Ainsi, la route nationale no 2 sera mise en service de bout en bout à partir de 1987. La marge de manoeuvre des CFF devient dès lors toujours plus restreinte. Cette évolution est aggravée par la miniaturisation croissante des marchandises et par le recul des produits fabriqués en série.

Dans le secteur des voyageurs également, l'offre du trafic routier se répercutera à long terme en faveur des transports privés. De plus, l'attrait relatif du rail continuera de baisser, étant donné qu'il a dû se contenter de modestes améliorations ponctuelles de son infrastructure. L'extension du réseau routier et la motorisation croissante se sont favorisées réciproquement. Cela étant, la grande disponibilité des moyens de transports privés a affaibli la

position du rail. Par ailleurs, le niveau des prix CFF dépend fortement de l'évolution générale des salaires. C'est pourquoi le rapport des prix entre transports publics et trafic individuel s'est détérioré au cours de ces dernières années. Un revirement de tendance ne sera possible qu'au moment où la durée des voyages et le confort pourront être améliorés par rapport au trafic privé.

123.3 Conclusions

Bien qu'ils aient rempli les objectifs de gestion et les objectifs quantitatifs, les CFF n'ont pas réussi à atteindre complètement les objectifs financiers du mandat 1982. Cela s'explique par les conditions de concurrence régnant sur le marché des transports, particulièrement dans le secteur des marchandises.

La conclusion semble claire: les CFF ne peuvent être rendus responsables de la réalisation partielle des objectifs financiers que dans la mesure où ceux-ci ne dépendent pas des conditions défavorables en matière d'infrastructure. Le mandat 1982 n'est pas convaincant sur ce point. Les objectifs financiers doivent donc être formulés différemment dans le futur mandat.

13 Enseignements à prendre en considération pour la formulation du mandat 1987

131 Récapitulation des répercussions globales du mandat 1982

Le tableau 6 donne un aperçu des principaux résultats du mandat 1982.

Les CFF ont rempli les objectifs de gestion. Ils ont notamment entrepris des efforts considérables pour exploiter davantage leurs réserves de productivité. Ils ont également réussi à atteindre les objectifs quantitatifs fixés par les pouvoirs publics.

Tableau 6: Résultats du mandat de prestations 1982

Objectifs de gestion		Objectifs quantitatifs	
Objectif principal: Renforcer la gestion des CFF à l'intérieur de l'entreprise et sur le marché		Objectif principal: fournir les prestations commandées, leur indemnisation étant intégrale	
Objectifs partiels: Degré de réalisation des objectifs		Objectifs partiels: Degré de réalisation des objectifs	
Programme d'action: renforcer la gestion des CFF à l'intérieur de l'entreprise	Tous les projets prévus sont soit en cours de traitement, soit terminés; économie par année: 34 mio.	Transport régional voyageurs; assurer les prestations dans les limites de l'horaire cadencé	Objectif atteint
Mesures de gestion: renforcement des activités de l'entreprise sur le marché	Diverses offres ont influencé le marché; amélioration des résultats par année: 52 mio.	Ferroustage	: Objectif atteint
FIRE:	Le système sera introduit d'ici à 1987; développement d'un compte de résultats par ligne	Développement selon les besoins du marché	
→ Tous les objectifs ont été atteints, ce qui permet d'améliorer les résultats de 86 mio. par année (1986)		→ Les objectifs sont atteints	

Objectifs financiers	
Objectif principal: équilibrer les comptes; le déficit attendu était de 63-163 mio.	
Objectifs partiels	Degré de réalisation des objectifs
Transport des voyageurs sur de grandes distances (y compris les bagages): à la longue, couverture de tous les coûts	Il manque 68 mio. pour parvenir à la couverture intégrale des coûts
Trafic par wagons complets: si possible, couverture de tous les coûts	Il manque 328 mio. pour parvenir à la couverture intégrale des coûts
Trafic de détail: couvrir le plus possible les coûts d'exploitation	Objectif atteint: les coûts d'exploitation sont couverts et une contribution de 11 mio. est fournie pour les coûts de production liée.
Transport régional des voyageurs indemnisation intégrale	Objectif atteint
Ferroustage: couvrir tous les coûts le plus tôt possible	Il manque 19 mio. pour parvenir à la couverture intégrale des coûts; cette dernière n'est pas en vue.
→ En 1986, il s'en est fallu de 330 mio. pour équilibrer les comptes et d'environ 60 à 160 mio. pour atteindre l'objectif estimé réaliste au début.	

Les deux groupes d'objectifs ont exigé des efforts particuliers de la direction des CFF. Celle-ci les a fournis. Les CFF ont ainsi prouvé qu'ils assurent efficacement leur tâche de gestion. Le mandat a donc été conçu de manière appropriée dans ce domaine.

Bien que les CFF aient oeuvré conformément aux objectifs de la gestion, ils n'ont atteint que partiellement les objectifs financiers du mandat. Il s'en est fallu de 63-163 millions pour atteindre l'objectif estimé réaliste en 1982 et de 333 millions pour équilibrer les comptes, ce qui constituait une prévision optimiste.

132 Conséquences de la continuation du mandat 1982

132.1 Conséquences au niveau de l'exploitation

Vu les conditions précitées, la continuation du mandat aurait pour effet que les contraintes en vue d'une gestion efficace pourraient être maintenues par le biais d'un objectif adéquat. Quant à savoir si elles subsisteraient effectivement, on peut en douter. Selon le plan à moyen terme des CFF, la prolongation du mandat 1982 conduirait aux résultats suivants en 1991 (mio. fr.):

Charges	Produits
5190	4740 Produits de transport (dont indemnisation compensatrice 733) 450 Déficit
5190	5190

L'entreprise continuerait d'enregistrer chaque année un grand déficit. Indépendamment de leurs efforts, les CFF seraient toujours accusés d'inefficacité et d'insuffisances de gestion. Dans ces conditions, la motivation de leurs collaborateurs, qui est fort grande, de l'avis général, serait soumise à rude épreuve. Ils veraient que les efforts supplémentaires qu'ils ont dû fournir en relation avec les exigences accrues et le mandat 1982 ne sont pas

récompensés par un résultat global positif. Ils en concluraient qu'il n'y a pas de possibilité réaliste de jamais sortir des chiffres rouges. Cette constatation réduirait à long terme leur engagement en faveur de l'entreprise.

132.2 Conséquences à l'échelon supérieur

Le mandat 1982 a mis l'accent sur l'efficacité micro-économique des CFF. Mais les considérations macro-économiques et de politique sociale ont également joué un rôle lors de la fixation des objectifs. C'est ainsi que les responsabilités et les priorités ont été clairement fixées.

Etant donné les problèmes croissants que pose la protection de l'environnement, les objectifs supérieurs ont été mis au premier plan de l'actualité. Certains milieux ont reproché au mandat 1982 de ne pas être assez souple pour faire face à cette situation spéciale. La réduction tarifaire envisagée dans la discussion politique pour encourager les transports publics et pour lutter contre le dépérissement des forêts ne serait pas réalisable sur la base du mandat. Dans ce contexte, le relèvement tarifaire appliqué à l'époque, nécessaire du point de vue de l'économie d'entreprise, a porté atteinte à l'image des CFF.

Il apparaît que le mandat 1982 n'a pas mis suffisamment en évidence la séparation de la responsabilité quant à la gestion et à la politique. Sa continuation détériorerait encore plus la réputation des CFF.

133 Objectif financier visant à l'équilibre des comptes

Le compte rendu illustre le fait que le nouveau mandat doit être modifié quant à ses objectifs financiers. C'est pourquoi il importe de revoir l'objectif "équilibre des comptes".

133.1 L'équilibre des comptes dans l'optique de l'économie d'entreprise

L'objectif de l'équilibre des comptes met l'accent sur une gestion efficace. Le législateur a fait sienne cette optique micro-économique lorsqu'il a édicté le mandat 1982. Il voulait ainsi obliger les CFF à gérer rationnellement leur entreprise.

L'équilibre n'est cependant un critère d'efficacité que dans certaines conditions. Il faut notamment que le marché permette d'appliquer des prix couvrant les coûts.

Cette condition n'est que partiellement réalisée aux CFF. L'accroissement de la productivité du trafic routier, l'âpre concurrence au sein de l'industrie des transports routiers de marchandises et l'imputation insuffisante des coûts d'infrastructure ont limité considérablement les possibilités d'agir sur les prix. Les CFF n'ont guère d'influence sur ces facteurs. Dans ces conditions, l'objectif de rentabilité cesse d'être un critère d'efficacité. S'il est maintenu, cela signifie que l'on approuve leur retrait de certains secteurs.

La subdivision des CFF en un secteur d'économie de marché et un secteur de service public a pour effet que l'équilibre des comptes ne peut être exigé que pour certains domaines. Dans une optique micro-économique, les problèmes suivants sont liés à la rentabilité requise dans certains secteurs d'activité.

132.11 Ventilation des coûts

Le compte des coûts complets répartit l'ensemble des frais entre les diverses catégories de trafic. Il ventile les frais fixes d'infrastructure et de production liée à l'aide d'une clé choisie

selon des critères de plausibilité. La répartition des coûts complets entre les divers secteurs de production ne peut donc être qu'approximative. Elle néglige en outre des informations importantes. L'étroite imbrication des prestations, qui se répercute sur les coûts, n'est plus reconnaissable. Ainsi, on néglige le fait que les divers secteurs de production utilisent en commun l'infrastructure (production liée). Des problèmes se posent lorsque des modifications de prestations dans un secteur influencent les coûts d'un autre secteur par le biais de la clé de répartition. Si, par exemple, le transport des voyageurs sur de longues distances utilise mieux la capacité disponible et produit des prestations supplémentaires, il peut enregistrer un surcroît de recettes. En règle générale, celles-ci devraient être plus élevées que les coûts directs supplémentaires. L'excédent couvre en outre une partie des coûts d'infrastructure et de production liée. Logiquement, la couverture des coûts complets de ce trafic devrait augmenter. Mais cela n'est pas le cas, parce que simultanément, les coûts d'infrastructure et de production liée sont répartis selon les prestations de transport (voyageurs-kilomètres). La part des coûts de ce trafic s'accroît, sans que les frais se soient véritablement modifiés. A l'inverse, d'autres secteurs de production subissent un allègement. Cela étant, la réalisation d'un objectif dans un secteur particulier dépend des activités des autres secteurs. Dans une entreprise à production liée, la rentabilité par secteur et sur la base des coûts complets ne constitue pas un critère fiable pour apprécier l'efficacité économique dans les divers domaines.

132.12 Couverture des coûts complets et optimisation de la contribution à la couverture

Lorsque l'on vise à couvrir tous les coûts, le déficit d'un secteur libre doit être supprimé le plus rapidement possible. Si le mode de production et la structure tarifaire sont optimaux, il

faudrait pour cela réduire les prestations. Cependant si ce secteur apporte une contribution à la couverture des frais fixes, une telle réduction des prestations peut, à court terme, détériorer le résultat global, les coûts à supprimer étant inférieurs aux produits supprimés. Les frais fixes ne peuvent, en effet, être diminués qu'à long terme. Dans le cadre d'une stratégie donnée, il est dès lors judicieux de maximiser les contributions à la couverture des frais fixes. Dans ces conditions, les prestations dont les coûts globaux ne sont pas entièrement couverts devraient être maintenues. Elles devraient être revues lorsqu'il s'agit de décider des investissements.

En résumé, l'objectif de l'équilibre des comptes par secteur sur la base des coûts complets est contestable, car il ne tient pas suffisamment compte des problèmes de la production liée. Il pourrait favoriser la prise de décisions erronées. A l'avenir, les contributions à la couverture semblent dès lors plus judicieuses en tant qu'objectifs financiers.

133.2 L'équilibre des comptes dans l'optique de l'économie nationale

Dans l'optique de l'économie nationale, l'équilibre des comptes est souvent considéré comme un objectif. Un tel point de vue est cependant contestable sur le plan scientifique. Les avis convergent uniquement sur un point: c'est uniquement lorsque tous les facteurs en matière de coûts et de produits sont pris en considération que l'autonomie financière peut devenir un critère d'efficacité sous l'angle de l'économie nationale.

Cette condition a des effets particulièrement limitatifs en ce qui concerne les transports. Jusqu'à présent, il est apparu impossible de déterminer de manière sûre les multiples coûts et avantages sociaux du trafic. Cette remarque est valable en général, mais aussi pour les CFF. La saisie et l'évaluation des coûts et avantages sociaux est en fin de compte un problème qui implique une échelle des valeurs. Il appartient donc aux milieux politiques de déterminer les objectifs.

Selon les critères de l'économie privée, l'existence des CFF devrait être remise en question. Cependant, lors de la discussion politique, personne ne s'oppose à ce que les CFF continuent à exister. L'importance de leur tâche dans le système des transports est indéniable. A lui seul, ce constat attribue consciemment ou inconsciemment une valeur sociale positive aux CFF. Celle-ci doit donc logiquement être aussi élevée que les dépenses nécessaires au maintien de leur existence.

Dès lors, les avantages sociaux des CFF correspondent au moins à leur déficit annuel. Cette assertion n'est cependant valable qu'à la condition que les CFF soient gérés selon les principes d'une saine économie. Le mandat 1982 a créé cette condition.

Le déficit des CFF possède une contre-valeur positive. A l'avenir, cette évaluation devrait être faite de manière plus consciente que par le passé. Aussi l'objectif financier des CFF doit-il être adapté. De cette manière, leurs avantages sociaux ne seront pas considérés comme une performance de mauvaise qualité qui doit être indemnisée après coup. Ces avantages seront envisagés comme un résultat positif. Les autres contributions que la Confédération leur verse représentent leur valeur sociale. Les milieux politiques peuvent vérifier si cette valeur correspond à leurs vues. Si cela n'est pas le cas, ils ont la possibilité de modifier les objectifs financiers des CFF. Il en va de même lorsqu'ils ne sont pas satisfaits de la gestion de l'entreprise.

134 Exigences générales posées au mandat 1987

Les enseignements tirés du mandat 1982 et les considérations portant sur le principe de la rentabilité nous incitent à élaborer le mandat 1987 d'après les critères suivants:

1. Le mandat 1982 s'est distingué par une définition claire et simple des responsabilités. Cette transparence, qui permet de

mieux évaluer les décisions de politique des transports, doit également être garantie dans le nouveau mandat, voire être améliorée partout où cela est nécessaire. Mentionnons à ce titre la délimitation précise du secteur du service public, l'octroi d'un mandat clair et net, ainsi que l'indemnisation des coûts non couverts qui en résultent.

2. Si la couverture des coûts n'est pas entièrement réalisée, cela ne signifie pas que l'entreprise a failli à sa tâche. Avec le mandat 1982, les CFF ont prouvé leur faculté de gérer efficacement leurs affaires. Afin de maintenir ce dynamisme, il convient de leur assigner un cadre de gestion et, partant, une mission qui puisse encore être accomplie moyennant les plus grands efforts.
3. Pour maintenir cette efficacité, les CFF doivent axer leurs efforts sur l'équilibre de leurs comptes. Ce critère ne doit être appliqué que dans les secteurs où il traduit véritablement l'efficacité de la gestion.

Par ailleurs, il importe de donner aux CFF un objectif global réalisable. Celui-ci dépend de la situation du marché. Il devra être fixé de manière que les avantages sociaux des CFF soient pris en considération à titre de prestation positive.

14 Mandat de prestations 1987

141 Objectifs et variantes du cadre de gestion

Le mandat 1982 n'est pas réalisable sur le plan financier. Dans ces conditions, les CFF ne pourraient pas équilibrer leurs comptes même s'ils entreprenaient les plus grands efforts possible. Dans l'optique actuelle, un déficit de quelques centaines de millions de francs subsistera de toute manière.

Lorsque les objectifs sont inatteignables, l'engagement du personnel baisse avec le temps. Il en va de même lorsqu'ils peuvent être atteints trop facilement. Cela étant, il faut chercher un cadre de

gestion et un mandat qui permettent aux CFF d'atteindre tout juste l'équilibre de leurs comptes moyennant de très grands efforts.

Ces conditions ne sont pas remplies pour le mandat 1982. Sa prolongation n'entre donc pas en ligne de compte.

Les CFF ont examiné quatre variantes d'un nouveau cadre de gestion et ils en ont saisi les répercussions. Ils ont aussi étudié comment elles satisfaisaient aux divers critères d'évaluation.

Les éléments d'appréciation suivants furent déterminants:

couverture des coûts, invitation à agir en fonction des principes de l'économie d'entreprise, possibilité de diriger l'établissement, maintien et promotion des efforts, acquisition des données et transparence, conformité à la législation.

Compte tenu de ces éléments, les CFF ont examiné les quatre variantes ci-après du nouveau cadre de gestion:

- A Extension du secteur de service public
- B Assainissement du bilan et réduction des actifs
- C Reprise par la Confédération et sous sa responsabilité financière d'une offre de transport de base
- D Délimitation des responsabilités financières pour l'infrastructure et l'exploitation entre Confédération et CFF

Les CFF proposent de fonder le nouveau cadre de gestion sur la variante D et d'élaborer le mandat sur cette base. Après un examen approfondi, nous nous sommes ralliés à cette suggestion et nous vous demandons par ce message d'adopter les propositions correspondantes. Toutefois, avant d'aborder les principaux aspects du nouveau cadre de gestion et du mandat qui en résulte, nous aimerions présenter brièvement les autres variantes étudiées et exposer les motifs essentiels justifiant leur exclusion.

141.1 Variante A - Extension du secteur de service public

141.11 Conception

La variante A reprend la conception fondamentale du mandat 1982. Elle définit clairement les prestations à indemniser. Celles-ci correspondent toujours à un champ d'activité des CFF.

Pour que le mandat 1987 soit réalisable sur le plan financier, il faut étendre le secteur de service public. Ce dernier comprendrait désormais des secteurs de production où il n'est visiblement pas possible de couvrir tous les coûts, mais qui remplissent une fonction importante du point de vue de l'économie nationale. Ces conditions semblent remplies pour le transport intérieur des marchandises - trafic par wagons complets et trafic de détail - et pour le ferroutage. Le secteur libre ou relevant de l'économie de marché engloberait donc le transport des voyageurs sur de longues distances et le transit des marchandises.

141.12 Répercussions financières

Les coûts, les produits et l'indemnité des prestations de service public sont comparés avec ceux du mandat 1982 dans le tableau suivant:

Tableau 7: Répercussions financières de la variante A

En mio. Fr.	1984			1987			1991		
	Pro- duits	Coûts	Indem- nité	Pro- duits	Coûts	Indem- nité	Pro- duits	Coûts	Indem- nité
Prestations de service public selon mandat 1982	451	1388	- 670	417	1369	- 667	308	1105	- 733
Prestation de service public selon variante A	733	1959	- 1095	779	2002	- 1120	931	2286	- 1247
Augmentation de l'indemnité par rapport au mandat 1982	+ 425			+ 453			+ 514		
Résultat de l'entreprise pour:									
- Mandat 1982	- 304			- 405			- 450		
- Variante A	+ 121			+ 48			+ 64		
Charge de la Confédération pour:									
- Mandat 1982 (indemn. + déficit)	974 (670 + 304)			1072 (667 + 405)			1183 (733 + 450)		
- Variante A (indemnité)	1095			1120			1247		

141.13 Evaluation

Contrairement au mandat 1982, le cadre de gestion prévu par la variante A permet aux CFF d'équilibrer leurs comptes. Du reste, il reprend les avantages et les inconvénients de la réglementation actuelle.

Même d'après le mandat 1982, il n'est guère possible de contrôler si les prestations de service public sont produites de manière économique. L'objectif financier proprement dit fait défaut. L'indemnité correspond à la différence entre les coûts complets et les produits. De plus, les coûts complets des prestations de service public ne peuvent être déterminés de manière irréprochable. Ils sont calculés à l'aide de clés de ventilation qui reposent sur des décisions discrétionnaires. Plus le secteur de service public est défini largement, plus ces inconvénients sont prononcés. De ce fait, il est toujours plus difficile de contrôler la qualité de la gestion et de juger objectivement si le montant et la croissance de l'indemnité sont justifiés. Par ailleurs, le compte des coûts complets fait courir le risque de prendre des décisions erronées.

Le transport intérieur des marchandises n'est pas un secteur fermé sur lui-même et indépendant. Il est étroitement lié à d'autres secteurs. Il ne serait donc guère possible de séparer clairement et judicieusement les responsabilités et les compétences. Cela porterait atteinte à la capacité de gestion de l'entreprise. L'absence de responsabilité directe diminue la volonté de gérer l'entreprise de manière économique, particulièrement dans le secteur de service public.

Dans l'ensemble, la variante A devrait plutôt avoir des effets négatifs sur les prestations des CFF. Elle limiterait étroitement le secteur libre et, partant, l'esprit d'entreprise.

De plus, l'extension du secteur de service public n'est convaincante dans l'optique de la politique des transports. En principe, rien ne justifie la désignation du transport ferroviaire de marchandises comme prestation de service public, à moins que le transport routier de marchandises bénéficie lui-aussi de la même classification. C'est le marché qui exprime les besoins de transport de marchandises. On ne voit pas pourquoi les pouvoirs publics

devraient commander ici des prestations de service public et définir des objectifs quantitatifs. Le trafic marchandises est indéniablement un secteur qui relève de l'économie de marché. Le définir autrement n'est pas raisonnable.

141.2 Variante B - Assainissement du bilan et/ou réduction des actifs

141.21 Conception

La variante B comprend trois sous-variantes. Les deux premières prévoient chacune diverses mesures. La troisième combine les deux premières. Le principe de base n'est pas nouveau: il a déjà été appliqué plusieurs fois aux CFF. Il s'agit en l'occurrence de l'assainissement du bilan de l'entreprise.

La sous-variante no 1 se limite à un seul assainissement du bilan, dans la mesure des engagements à long terme. Cela réduirait sensiblement la somme du bilan. Seul le capital de dotation resterait inchangé. Sa réduction ne diminuerait pas la charge d'intérêt.

La sous-variante no 2 ne porterait à l'actif que la moitié des futurs investissements des CFF. Ce taux correspond en moyenne à la part de toutes les dépenses d'investissement qui est justifiée sur le plan commercial. Selon la conception, la part non capitalisable incomberait à la Confédération. La sous-variante tend dès lors à assainir de manière permanente la structure du capital.

La sous-variante 3 assainit d'abord le bilan et prévoit ensuite une capitalisation réduite des investissements.

Toutes les sous-variantes partent du principe qu'en sus des mesures d'assainissement, le mandat en vigueur doit être poursuivi avec les mêmes prestations de service public.

141.22 Répercussions financières

Les calculs ci-après reposent sur l'hypothèse que l'assainissement du bilan et la réduction des actifs seront opérationnels en 1987 et que toutes les installations fixes et tous les véhicules seront englobés. L'assainissement du bilan se fait dans la mesure des engagements à long terme. En 1987, ceux-ci se monteront à quelque six milliards de francs.

Tableau 8: Répercussions financières de la variante B

Mio. Fr.	Calcul de base selon mandat 82		V1 Amortissement spécial		V2: Réduction des actifs		V3: Combinaison V1/V2	
	87	91	87	91	87	91	87	91
Amortissements	533	633	360	446	553	588	360	389
Intérêts	<u>253</u>	<u>310</u>	<u>46</u>	<u>101</u>	<u>233</u>	<u>207</u>	<u>46</u>	<u>46</u>
Frais financiers	806	943	406	547	786	795	406	435
Allègement des frais financiers par rapport au mandat 82			400	396	20	148	400	508
Réduction de l'indemnité			- 100	- 99	- 5	- 37	- 100	- 127
Amélioration du résultat de l'entreprise par rapport au mandat 82			300	297	15	111	300	381
Résultat de l'entreprise	- 405	- 450	- 105	- 153	- 390	- 339	- 105	- 69

141.23 Evaluation

La variante B pourrait être judicieuse dans la sous-variante no 3. Elle améliore certes le résultat de l'entreprise, mais ne laisse entrevoir aucune possibilité d'équilibrer les comptes. Par ailleurs, elle reprend telle quelle la conception de base du mandat 1982. L'appréciation formulée pour ce dernier est donc, pour l'essentiel, également valable en l'occurrence. Par conséquent, cette variante est rejetée, car elle ne remplit pas les objectifs visés.

A long terme, les diverses sous-variantes n'auront pas les mêmes répercussions sur les finances fédérales. L'amortissement spécial unique diminue tout d'abord les besoins d'amortissement et allège ainsi les finances fédérales. Les nouveaux investissements exigent cependant davantage de capitaux de tiers, car seuls de faibles fonds d'amortissement seront disponibles.

La capitalisation de la moitié des investissements met à la charge de la Confédération la moitié du volume des investissements des CFF. Elle la grève beaucoup plus au cours des premières années. La charge supplémentaire sera cependant compensée à long terme. Les intérêts et les amortissements n'augmenteront plus, d'où une diminution du déficit.

141.3 Variante C - Reprise par la Confédération d'une offre de transport de base

141.31 Conception

C'est lors des délibérations relatives au mandat 1982 que des experts étrangers à l'administration ont pour la première fois mis en discussion le contenu de la variante C. Jusqu'à ce moment-là, les spécialistes des transports avaient toujours considéré que les entreprises ferroviaires relevaient de l'économie de marché et que leur succès économique était réduit ou rendu impossible par des charges de service public. Par contre, la variante C part du principe que les entreprises ferroviaires ne disposent actuellement d'aucun secteur de production qui puisse être exploité uniquement d'après les règles de l'économie de marché. Une offre de prestations de service public doit donc servir de base. Les entreprises peuvent en outre offrir des prestations du secteur libre d'après le principe des coûts additionnels et améliorer ainsi leurs résultats globaux.

La variante C repose sur une offre de base complète que la Confédération doit définir. Elle en assume la responsabilité financière.

re. En sus de cette offre de base, les CFF peuvent mettre librement sur le marché d'autres services de transport s'ils couvrent les coûts supplémentaires.

Une indemnité est versée pour l'offre de base selon le principe de causalité. Elle porte sur toutes les parties de l'infrastructure, ainsi que sur les prestations d'administration et de distribution nécessaires à la fourniture de l'offre. Ainsi, le trafic supplémentaire ne prend à sa charge que les frais supplémentaires d'infrastructure et de production liée.

Les CFF ont décrit les sous-variantes C 1 et C 2.

Dans la première, l'offre de base se compose du transport régional des voyageurs et de l'infrastructure nécessaire à ce propos. Dans ce contexte, il faut partir du principe que ce transport nécessiterait à lui seul tout le réseau ferroviaire actuel à voie unique, ainsi que des gares aux dimensions très réduites. C'est sur ce point que la variante C se distingue du mandat actuel. Celui-ci calcule l'indemnité sur la base des prestations de transport, en tenant compte des coûts d'infrastructure proportionnels. La variante "offre de base" saisirait et indemniserait, en revanche, tous les coûts de production de l'offre de base considérée isolément.

Dans une seconde sous-variante, on a examiné quelles répercussions résulteraient de l'inclusion, dans l'offre de base, de tout le trafic voyageurs (y compris le transport des bagages) et de l'infrastructure nécessaire à ce sujet.

141.32 Répercussions financières

L'infrastructure actuelle des CFF est largement axée sur les besoins de l'ensemble du trafic. Il manque des critères clairs pour délimiter les besoins d'infrastructure d'une offre de base. Dans ces conditions, les répercussions de la variante ne peuvent qu'être estimées. Les chiffres de 1984 servent d'exemple.

Tableau 9: Répercussions financières de la variante C

En mio. Fr.	Selon mandat 1982	Variante C 1		Variante C 2	
		Offre de base: transport régional des voyageurs	Offre supplé.: trafic march. et transport de voyageurs sur de grandes distances, prestations accessoires	Offre de base: trafic voyageurs	Offre supplé.: trafic de marchandises, prestations accessoires
Produits		232	2575	1192	1615
./. Frais d'exploitation		- 1024	- 1982	- 1810	- 1196
Contribution à la couverture		- 792	+ 593	- 618	+ 419
./. Coûts d'infrastructure		- 434 ¹	- 341	- 581 ²	- 194
Indemnité pour l'offre de base		- 1226		- 1199	
Gain des CFF provenant de l'offre supplémentaire			+ 252		+ 225
Charge de la Confédération	974	1226		1199	
1) 56 % des coûts totaux de l'infrastructure					
2) 75 % des coûts totaux de l'infrastructure					

141.33 Evaluation

Le transport régional des voyageurs englobe pratiquement toutes les lignes. Les autres prestations peuvent donc être fournies de façon à couvrir les frais. Le cadre de gestion permettrait d'équilibrer les comptes. Dans ce sens, la variante C renforce la capacité de gestion de l'entreprise, ainsi que la motivation des collaborateurs.

L'infrastructure existante ne saurait toutefois être subdivisée en une offre de base et une offre supplémentaire. Les parts des coûts devraient donc être fixées de manière arbitraire, du moins en partie. Les nouveaux investissements ne pourraient que rarement être ventilés de manière claire. Cela étant, il ne serait plus guère

possible de contrôler l'évolution des coûts dans le secteur du service public. De plus, on courrait le risque d'imputer trop de frais à l'offre de base. Les contraintes actuelles s'en trouveraient affaiblies.

Au niveau de l'entreprise, il n'est pas possible de séparer les attributions et les responsabilités pour le transport régional des voyageurs et le transport des voyageurs sur de longues distances. Une responsabilité moins marquée diminue les contraintes tendant à une gestion économique. Dans cette optique, il y aurait lieu de préférer la seconde sous-variante, qui attribue tout le trafic voyageurs à l'offre de base. Toutefois, elle limite l'esprit d'entreprise des CFF dans le domaine précis où leurs efforts conduiraient aux meilleurs résultats.

On remarque que la définition du secteur de service public comme offre de base ferait plus que doubler l'indemnité par rapport à la réglementation actuelle, bien qu'elle couvre en fin de compte le même état de faits. Par ailleurs, il serait difficile de justifier pourquoi le trafic marchandises des CFF, qui apporte environ la moitié des produits, serait traité uniquement comme un "trafic supplémentaire".

La variante C ne correspond pas à nos vues. Elle reviendrait à des conceptions de la politique des transports qui ont été largement discutées lors des délibérations sur la politique coordonnée en la matière, mais qui ont fini par être rejetées. Elle ne serait pas compatible avec les décisions correspondantes du Conseil des Etats.

141.4 Conclusions

En accord avec les CFF, nous estimons que les trois variantes précitées, relatives au nouveau cadre de gestion, ne sont pas judicieuses. Nous sommes favorables à une quatrième variante que nous vous présentons ci-après.

142.1 Conception

Nos propositions concernant le nouveau cadre de gestion et le mandat 1987 reposent sur la séparation des responsabilités financières entre la Confédération et les CFF.

Le nouveau cadre de gestion subdivise les CFF en deux secteurs clairement définis: l'infrastructure et l'exploitation. Dans ce dernier, il reprend en outre du mandat 1982 l'idée de la séparation en un secteur de service public et un secteur libre. La Confédération fixe les prestations de service public et indemnise les coûts d'exploitation qui en résultent. Elle assumera désormais la responsabilité financière de la construction et de l'entretien de l'infrastructure. Les CFF aménagent librement le secteur relevant de l'économie de marché. Ils sont responsables financièrement des coûts d'exploitation, y compris le matériel roulant, en résultant et fournissent en outre une contribution annuelle pour l'infrastructure, laquelle est fixée par nos soins. Ils fournissent les prestations de service public définies par la Confédération. Par ailleurs, ils construisent et entretiennent l'infrastructure aux meilleurs coûts. Ainsi, on ne sépare pas les divers secteurs, mais uniquement la responsabilité financière y relative.

142.11 Infrastructure

D'après les CFF, la Confédération aurait dû assumer la responsabilité de la construction et de l'entretien de toutes leurs installations fixes. Ce procédé aurait été simple du point de vue comptable. Mais il ne tient pas compte des projets de la politique des transports qui sous-tendent toute la conception du nouveau cadre de gestion.

Séparer l'infrastructure et l'exploitation des chemins de fer est une idée qui provient de la comparaison avec la situation du trafic routier. L'Etat met en effet les voies de communication à la disposition de la circulation routière; il les entretient et veille à la sécurité de l'exploitation. Les usagers de la route contribuent certes à la couverture des coûts en payant par exemple des droits sur les carburants. Le risque des investissements et de l'utilisation incombe cependant à l'Etat.

En revanche, les charges d'infrastructure grèvent toujours entièrement les comptes de résultats des chemins de fer, indépendamment de leur taux d'utilisation. Le risque incombe donc à l'entreprise.

Cette comparaison a été à l'origine de la réflexion. Il devrait en résulter des solutions identiques. Cela signifie cependant que la Confédération ne peut assumer que la responsabilité financière des installations fixes des CFF qui sont directement liés à la construction, l'exploitation et l'entretien du réseau.

Toutes les autres installations, ainsi que les véhicules doivent être attribués au secteur de l'exploitation, dont la responsabilité financière incombe aux CFF. Une application intégrale de ce principe de base entraînerait de nombreuses délimitations détaillées. Elle occasionnerait de grands frais d'administration et d'exécution. Lors de l'élaboration du mandat 1987, nous nous sommes surtout efforcés de trouver des solutions simples, transparentes et économiques. C'est dans ce sens que nous renonçons, au détriment de l'exactitude, à établir des délimitations trop complexes. Seuls les secteurs suivants sont exclus de l'infrastructure relevant de la responsabilité financière de la Confédération:

- les usines électriques et les lignes de transport jusqu'à l'entrée dans les sous-stations,
- les ateliers pour l'entretien des véhicules.

En revanche, dans les gares et les stations, nous n'écarterons pas les installations justifiées commercialement et nous laissons les entrepôts dans la catégorie de l'infrastructure, bien qu'il faille, en principe, assigner ces objets à la responsabilité financière des CFF. Les frais de délimitation seraient toutefois disproportionnés compte tenu de l'importance financière de ces objets. Ces parties des installations devront cependant être prises en considération de manière appropriée lors de la fixation de la contribution pour l'infrastructure.

142.12 Secteur du service public

Le mandat 1987 attribue au secteur du service public le transport régional des voyageurs et le ferroutage.

Quant à l'indemnisation du transport régional des voyageurs, il reprend les principes du mandat actuel. Nul ne conteste que ce trafic revêt un caractère de service public.

Pour le ferroutage, le mandat 1982 partait du principe qu'il fallait simplement une aide initiale, destinée à disparaître dès que ce trafic deviendrait rentable. Cette hypothèse ne s'est pas confirmée. Les CFF ont élaboré une conception de l'offre dans ce domaine. Les études ad hoc montrent qu'une exploitation rentable ne sera pas possible à moyen et à long terme. Certes, des améliorations sont décelables et prévisibles, compte tenu de la forte croissance du trafic. Les CFF ne pourraient cependant pas le maintenir sans indemnisation. Nous ne pouvons pas y renoncer pour des raisons inhérentes à la politique des transports et de l'environnement. Il constitue une solution de rechange pour le transit des camions de plus de 28 t traversant notre pays. Dès lors, le mandat 1987 reconnaît que le ferroutage relève du secteur du service public et que ses pertes doivent être compensées. La loi fédérale du 22 mars 1985 concernant l'utilisation du produit des droits d'entrée sur les carburants (RO 1985 834) fournit une base légale à cet effet.

La Confédération détermine l'offre du service public. Dans le transport régional des voyageurs, nous nous en tenons à une liaison par heure et par direction, prévue dans le mandat en cours, et nous créons la possibilité d'étoffer l'horaire en fonction des besoins et des heures de la journée. Les exigences supplémentaires sont régies par l'article 3, 3e alinéa, de la loi sur les CFF. Lorsqu'elles peuvent être remplies avec les capacités disponibles, le mandant doit prendre à sa charge les frais non couverts. S'il faut créer de nouvelles capacités, il doit aussi supporter les coûts des investissements supplémentaires.

Pour le ferroutage, il n'est pas possible de formuler des objectifs quantitatifs. Dans ce secteur, l'offre devra être développée dans le cadre des buts de notre politique des transports et de l'environnement, compte tenu des conditions du marché.

142.13 Secteur de l'économie de marché

Ce secteur comprend le transport des voyageurs sur de longues distances, y compris l'acheminement des bagages, le trafic par wagons complets, le trafic de détail et les affaires accessoires.

Au début, des tendances visaient à incorporer tout le trafic combiné dans le secteur du service public. Cette intention a toutefois été abandonnée pour le transport des conteneurs. Un examen approfondi des conditions montre que celui-ci ressemble au trafic par wagons complets, abstraction faite de quelques éléments techniques. Dans ces conditions, il n'était pas justifié de le considérer comme un service public.

Les CFF sont libres d'aménager l'offre relevant de l'économie privée. Cette liberté de gestion trouve uniquement ses limites dans les objectifs financiers qu'ils doivent atteindre dans ce secteur. L'objectif minimal est d'en couvrir les charges. De plus, ils doivent également fournir une contribution pour l'infrastructure; celle-ci est fixée chaque année par nos soins.

142.14 Aménagement des relations financières

Dans le secteur du service public, nous déterminons l'offre et nous indemnisons les CFF des coûts d'exploitation non couverts qui en résultent. Les comptes budgétaires des CFF nous servent de base pour fixer l'indemnité. Les montants de cette dernière sont chiffrés chaque année dans le cadre de la procédure budgétaire.

Dans le secteur de l'économie de marché, nous fixons la contribution que les CFF doivent fournir pour l'infrastructure. A cet effet, nous disposons des informations tirées du compte de contribution à la couverture du FIRE.

Compte tenu des objectifs du mandat en matière de politique des transports et des finances, ces données servent à fixer la contribution des CFF pour l'infrastructure. Afin d'étendre le plus possible la liberté de gestion, nous nous limitons à indiquer une contribution forfaitaire et nous renonçons à imposer des objectifs pour chaque secteur. La contribution sera fixée au préalable pour chacune des deux premières années du mandat. Par la suite, les contributions seront imposées chaque fois pour une période de trois ans. Les CFF comptabiliseront comme déficits les contributions qu'ils n'ont pas fournies et qu'ils n'ont pas pu prélever sur les réserves constituées auparavant. Si les produits dépassent les charges globales (y compris la contribution pour l'infrastructure), les CFF peuvent alimenter des réserves avec les excédents.

Pour l'infrastructure, les CFF tiendront un compte spécial, le compte de résultats d'infrastructure. Ce dernier enregistrera au titre des charges les amortissements, les intérêts et le gros entretien des installations tombant sous la responsabilité de la Confédération. Les produits seront constitués par leur contribution et - à titre de solde - par la contribution de la Confédération pour l'infrastructure.

Les relations financières entre la Confédération et les CFF restent inchangées. La Confédération continuera de mettre à la disposition des CFF des prêts pour des investissements d'exploitation

et d'infrastructure. Les intérêts passifs seront entièrement comptabilisés dans les comptes de résultats correspondants. De cette manière, toutes les charges ressortiront à tout moment des comptes.

142.15 Possibilités d'intervention

Nous possédons d'efficaces possibilités d'intervention à court et à moyen terme lors de la fixation de l'offre, de l'indemnité pour le secteur du service public et de la contribution pour l'infrastructure du secteur libre. En revanche, les charges d'infrastructure ne peuvent être contrôlées sérieusement que par des mesures d'orientation à long terme. Nous avons donc l'intention d'apprécier et d'approuver les planifications des CFF à moyen et à long terme et de les porter périodiquement à la connaissance des Chambres fédérales.

La gestion des CFF en fonction des objectifs sera garantie en premier lieu par les objectifs financiers. Nous nous réservons cependant le droit d'intervenir directement sur les instruments et les résultats de planification et de contrôle des CFF lorsque cela nous paraît nécessaire et judicieux.

142.16 Fixation de nouvelles prestations sujettes à indemnité

A de nombreuses reprises, on a critiqué le fait que la formulation du mandat en vigueur ne laisse pas de marge de manoeuvre pour créer de nouvelles prestations de service public, comme cela pourrait parfois être souhaitable sur le plan politique, par exemple pour des considérations relevant de la politique de l'environnement. Dans le cadre de gestion actuellement à l'examen, on pourrait être tenté de financer des prestations de service public non prévues initialement dans le mandat en réduisant la contribution

des CFF pour la couverture des coûts d'infrastructure. Cette solution nous semble erronée. Elle nuit à la clarté et à la transparence des comptes. De plus, elle complique la définition des responsabilités relatives à la politique des CFF. Elle a déjà créé des difficultés pour le mandat 1982. C'est pourquoi l'arrêté fédéral sur le mandat 1987 prévoit expressément que de nouvelles prestations de service public doivent être fixées par un autre arrêté fédéral.

142.2 Répercussions financières

Le tableau montre les répercussions financières de la variante D. La charge de la Confédération correspond à la somme de l'indemnité compensatrice et à la contribution qu'elle doit verser pour l'infrastructure. La variante D ne modifie pas la charge de la Confédération comparativement au plan financier en cours des CFF, lequel est fondé sur le mandat 1982 (cf. ch. 31).

Le tableau illustre en outre la future subdivision des comptes des CFF. Comme par le passé, le compte de résultats d'entreprise enregistre toutes les dépenses et tous les produits. Du côté des charges, on note comme nouveaux éléments la contribution des CFF pour l'infrastructure, du côté des produits leur prestation préalable pour l'infrastructure qui sera prise en charge financièrement par la Confédération. Le solde du compte de résultats d'entreprise renseigne sur le rendement effectif des CFF. Un déficit éventuel doit donc être porté à compte nouveau.

Les charges du compte de résultats d'infrastructure peuvent pour la plupart être tirées directement du compte de résultats d'entreprise. Quelques chiffres doivent être ventilés.

Tableau 10: Répercussions financières de la variante D

1. Entreprise globale

Compte de résultats d'entreprise (en millions de francs)		1984 Comptes		1987 plan		1991 Plan	
Charges (C)	Produits (P)	C 4293	P 4293	C 4781	P 4781	C 5571	P 5571
Charges de personnel	Produit du trafic voy.	2392	1119	2633	1280	3089	1561
Frais de choses 1)	Produit du trafic mar.	824	1178	951	1289	1065	1480
Amortissements	Indemnité compens. 2)	496	454	558	498	633	554
Intérêts	Produits accessoires, autres produits	221	510	253	549	310	626
Gros entretien	Propres prestations	105	257	92	297	93	340
Contribution aux charges d'infrastructure	Prestations pour l'in- frastructure 3)	255	775	294	868	381	1010
SOLDE: versement dans la réserve pour la couverture des futurs déficits	SOLDE: prélèvement sur la réserve de compensation; déficit	-	-	-	-	-	-

2. Secteur de l'infrastructure

Compte de résultats de l'infrastructure (en millions de francs)		1984 Comptes		1987 plan		1991 Plan	
Charges 3	Produits	775	775	868	868	1010	1010
Amortissement	Contribution des CPF pour l'infrastructure	269		302		346	
Intérêts		144	255	164	294	202	381
Entretien	SOLDE: contribution de la Confédération pour l'infrastructure	362		402		462	
			520		574		629

1) Y compris les autres charges

2) Transport régional des voyageurs et ferroutage

3) Ce montant se compose des parts des charges globales (C) imputables à l'infrastructure (amortissement des installations, 65 % des intérêts passifs, gros entretien et parts des frais de choses)

Dans le domaine de la politique et de la science des transports, la séparation de l'infrastructure et de l'exploitation fait l'objet de discussions depuis des années. En Suisse, cette solution a été examinée pour la première fois par la commission chargée de l'élaboration de la CGST. A l'étranger, plusieurs chemins de fer européens l'ont traitée sous diverses formes. Le Chemin de fer fédéral allemand a notamment suivi cette voie en créant une comptabilité dite séparée. Celle-ci n'a toutefois pas encore été approuvée par le gouvernement. Ce retard est dû entre autres à l'idée initiale selon laquelle l'Etat devrait être responsable financièrement et matériellement de l'infrastructure des chemins de fer. Cela aurait nécessité la séparation de vastes services des entreprises ferroviaires et leur intégration dans l'administration publique. Or l'exploitation ferroviaire est étroitement liée à l'infrastructure. Une séparation organique de ces deux secteurs ne saurait donc conduire à des résultats judicieux. C'est pourquoi la séparation doit être limitée à la responsabilité financière.

Même si on ne sépare que la responsabilité financière, il se pourrait que la compagnie ferroviaire ne soit plus intéressée à construire et exploiter son infrastructure de manière économique. En effet, les charges correspondantes ne lui seraient plus imputées directement. Cette crainte nous semble cependant infondée. La responsabilité financière de l'infrastructure est attribuée à la Confédération uniquement dans le compte de résultats de l'entreprise. En revanche, c'est la comptabilité du FIRE (compte de résultats du management) qui est déterminante pour les efforts d'optimisation de l'ensemble de l'entreprise, composée des secteurs de l'exploitation et de l'infrastructure. Ce procédé garantit que les mesures de rentabilité des CFF seront effectuées avec la rigueur nécessaire, également dans le secteur de l'infrastructure. Par ailleurs, le rapport entre la contribution à la couverture et les charges globales d'infrastructure deviendra presque obligatoirement l'un des critères de la qualité de la gestion.

Cela contribuera également à ce que les efforts de rentabilité soient aussi entrepris vigoureusement dans le secteur de l'infrastructure. Dans ces conditions, les avantages de la conception dépassent de loin les inconvénients éventuels.

Dans l'optique des CFF, le nouveau cadre de gestion apporte les avantages suivants:

- La séparation de l'exploitation et de l'infrastructure clarifie la responsabilité financière de la Confédération et des CFF. En fixant la contribution à la couverture, l'Etat central peut tenir compte des possibilités des CFF et rendre leur mandat réalisable, tout en imposant des efforts de gestion optimaux. En formulant des objectifs ambitieux, mais réalisables, il incite l'entreprise à agir de manière efficace.
- Les CFF pourront être mieux gérés. Les tâches, les compétences et les responsabilités pourront être assignées clairement.
- La nouvelle conception est praticable et transparente pour les CFF. Le nouveau système de gestion financière et de comptabilité pourra procurer des données suffisamment nuancées. Chaque secteur de production se verra attribuer les coûts qu'il occasionne effectivement. Les modifications de prestations dans un domaine n'influenceront pas les coûts dans d'autres domaines. L'instrument de la gestion financière concorde avec le cadre de gestion.

Ce nouveau cadre apporte également des avantages décisifs pour la Confédération et la collectivité:

- La Confédération disposera d'instruments de direction adéquats avec lesquels elle pourra agir efficacement sur les CFF. Les charges administratives nécessaires à la fixation des objectifs et leur contrôle pourront être contenues dans certaines limites.
- Le nouveau cadre de gestion des CFF est simple. Il est structuré clairement et facilement compréhensible.

Le mandat 1987 possède en outre l'avantage de reposer largement sur les éléments solides du mandat 1982. Il reprend telle quelle sa philosophie de base en continuant de faire une distinction entre les prestations de l'économie de marché et les prestations de service public et d'obliger les CFF à adopter une gestion efficace. Grâce au nouveau cadre de gestion, la Confédération pourra désormais formuler des objectifs financiers réalisables.

142.31 Comptabilité avec les principes de la politique coordonnée des transports (PCT)

Lors de la session de juin 1985, le Conseil des Etats a adopté la révision partielle de la constitution fédérale, que nous avions proposée par notre message du 20 décembre 1982 sur les bases de la politique coordonnée des transports. La commission du Conseil national a commencé ses délibérations. Le mandat 1987 doit tenir compte de ce projet. Il repose toujours sur les dispositions constitutionnelles et les lois en vigueur. Le nouveau cadre de gestion devrait cependant se rapprocher autant que possible de la future réglementation qui sera élaborée en matière de politique coordonnée des transports. Il doit être aménagé de manière qu'il puisse être adapté facilement, en temps opportun, à la législation d'exécution de la PCT.

Cela étant, nous avons examiné les variantes du nouveau cadre de gestion, étudiées par les CFF, quant à leur compatibilité avec les principes de la PCT.

142.311 Répartition des tâches

Un point capital de la PCT, c'est la répartition judicieuse des tâches de transport entre la Confédération et les cantons. La première doit être responsable du réseau national, les seconds étant

compétents pour le trafic régional. Les articles constitutionnels que nous proposons reposent sur ce principe. Ils comprennent aussi des principes fédéraux sur l'aménagement et la promotion des transports régionaux.

Le Conseil des Etats s'en tient à la responsabilité de la Confédération pour le réseau national. Par la même occasion, l'article 36 ter, 3e alinéa, de la constitution, dans la version adoptée par ce conseil, charge la Confédération de promouvoir également le transport public régional des voyageurs.

Cette disposition constitutionnelle autorise la variante du nouveau cadre de gestion, proposée par les CFF. Elle représente une possibilité de concrétiser les dispositions constitutionnelles. Pour les lignes régionales CFF, l'encouragement du trafic régional par la Confédération se limite donc à ce que cette dernière mette l'infrastructure à disposition de l'entreprise. Une telle solution est judicieuse, car elle est facilement compréhensible et peut être appliquée simplement. Nous vous proposons donc que la Confédération assume la responsabilité financière de tout le réseau CFF. Le cadre de gestion des CFF pourrait sans grandes difficultés être adapté en temps opportun à d'autres réglementations d'exécution de la PCT. Il importe que la variante choisie soit compatible avec les décisions de la PCT.

142.312 Définition de l'infrastructure

Nous avons déjà discuté de ce problème sous le chiffre 142.11 et nous avons relevé que les propositions des CFF ne sont pas compatibles avec les principes de la PCT. Nous avons donc modifié en conséquence la variante D.

142.313 Taxes d'utilisation

Aux termes de l'article 36ter, 4e alinéa, de la constitution, tel qu'il figure dans la version établie par le Conseil des Etats, les usagers des réseaux de transport doivent en règle générale couvrir

à long terme les coûts qu'ils occasionnent. Le législateur détermine les exceptions. Selon l'article 37, chiffre 1, lettre b, les entreprises de transport versent des taxes d'utilisation pour les réseaux d'importance nationale.

Ces dispositions partent du principe que les réseaux de transport doivent couvrir leurs coûts. Les taxes d'utilisation doivent couvrir tous les coûts d'une installation pendant sa durée d'existence. La variante D proposée par les CFF ne tient pas compte de cette exigence. Elle prévoit certes des taxes d'utilisation, mais celles-ci ne devraient pas être fixées en fonction de l'utilisation (p. ex. voyageurs-kilomètres dans le transport régional des voyageurs), mais à l'aide de montants forfaitaires. De plus, il s'agit de contributions qui ne peuvent guère couvrir les coûts. Le cas échéant, les CFF devraient faire usage de la dérogation au principe de la couverture des coûts, dérogation qui doit être établie par le législateur.

142.32 Indemnisation des prestations de service public des entreprises de transport concessionnaires (ETC)

Lors des débats relatifs au mandat 1982, les Chambres fédérales ont adopté la motion suivante de la commission du Conseil national:

"Le Conseil fédéral est prié de présenter au Parlement un message et des propositions disposant que les prestations de service public non rentables des chemins de fer privés et des services concessionnaires de transports routiers seront indemnisées selon des principes comparables à ceux qui sont appliqués aux CFF. Les cantons doivent participer à cette indemnité dans le cadre de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons."

L'Union des entreprises suisses de transports publics (UST) a élaboré alors un nouveau projet d'indemnité pour les entreprises qui lui sont affiliées. Ce projet reprenait les principes des CFF et prévoyait que les montants de l'indemnité seraient fixés d'après un calcul approximatif des coûts, étant donné que la plupart des entreprises de transport concessionnaires ne disposent pas de véritable comptabilité analytique. L'UST a proposé que la nouvelle réglementation soit réalisée selon son projet.

Le Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie a consulté les cantons au sujet du principe et du projet présenté. Ceux-ci ont rejeté de justesse la nouvelle réglementation. La majeure partie d'entre eux a cependant reconnu le principe selon lequel les ETC devraient bénéficier d'une indemnité comparable à celle qui est versée aux CFF. Mais à l'époque, ils n'étaient pas disposés à accepter une nouvelle solution. En effet, divers projets concernant les transports étaient en suspens. Ils influençaient tous la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Dès lors une nouvelle réglementation ne pouvait être envisagée avant que la situation ne soit clarifiée. Les conditions se sont modifiées. Il n'a pas été possible de faire participer les cantons au déficit du transport régional des voyageurs des CFF dans le cadre de la nouvelle réglementation des droits de douane sur les carburants. Quant à la PCT, on entrevoit une possibilité de répartir à l'avenir les tâches entre la Confédération et les cantons.

Cela étant, il importe de réformer également l'indemnisation des ETC. Il s'agit tout d'abord de régler l'indemnisation, qui doit être adaptée à celle dont bénéficient les CFF. Pour le moment, il ne saurait être question d'éliminer les autres inégalités entre les ETC et les CFF. Cette opération ne sera réalisable que dans le cadre de la PCT.

Nous préparons actuellement un message portant modification de la loi sur les chemins de fer. Ce projet apportera aux ETC une indemnisation comparable à celle des CFF. Pour des raisons financières,

elle sera conçue de telle sorte que ni la Confédération ni les cantons ne subissent des charges supplémentaires. Nous vous présenterons vraisemblablement un message au début de l'année prochaine.

2 Partie spéciale

21 Explications relatives à la modification proposée de la loi sur les CFF

211 Article 3, alinéa 2bis

En relation avec le mandat 1982, cet article a été inséré dans la loi sur les CFF. Il doit être précisé et étendu. La précision concerne les conditions dans lesquelles les CFF fournissent des prestations de service public; l'extension donne la possibilité de créer à tout moment par un arrêté fédéral de nouvelles prestations sujettes à indemnisation.

212 Article 3a

Cette disposition contient la principale innovation relative au cadre de gestion des CFF. Elle rend la Confédération responsable financièrement de l'infrastructure des CFF, précise les dépenses concernées et nous donne finalement la compétence de déterminer l'ampleur de l'infrastructure et de fixer la contribution ad hoc à fournir par l'entreprise.

213 Article 7, lettre d

La nouvelle disposition crée la base permettant de fixer dans la loi sur les CFF l'indemnisation des prestations de service public fournies par l'entreprise. Elle constitue la condition sine qua non pour la suppression de la disposition correspondante de la loi sur les chemins de fer.

214 Article 7, lettre e

Le nouveau cadre de gestion prévoit que les déficits des CFF ne seront plus couverts par la Confédération, mais uniquement par les éventuelles réserves des CFF. Si celles-ci ne sont pas disponibles ou si elles sont insuffisantes, les pertes seront reportées à compte nouveau. Ainsi, il ne sera plus nécessaire de statuer sur les mesures destinées à couvrir les déficits. La disposition correspondante peut donc être abrogée.

215 Article 8, 1er alinéa, lettre b^{bis}

Nous obtenons la compétence de fixer l'indemnisation pour les prestations de service public des CFF, ainsi que la contribution de ces derniers aux dépenses d'infrastructure.

216 Article 15

Le nouveau cadre de gestion apporte deux modifications dans la comptabilité des CFF. D'une part, ils tiendront un compte de résultats d'infrastructure en sus de leur compte de résultats d'entreprise. Le premier comprend au titre des charges les amortissements, les intérêts et l'entretien de l'infrastructure, au titre des produits les contributions des CFF et de la Confédération pour l'infrastructure.

D'autre part, la présentation du bilan sera structurée selon la fortune du secteur de l'exploitation et celle de l'infrastructure.

217 Articles 15a et 16

Selon le nouveau cadre de gestion, deux sortes d'excédents de recettes peuvent être réalisés. Si les recettes dépassent les dépenses d'exploitation et la contribution pour l'infrastructure,

fixée par nos soins, l'excédent servira à alimenter des réserves destinées à couvrir les futurs déficits. Si les recettes couvrent les dépenses d'exploitation et toutes les charges d'infrastructure, il en résulte un véritable bénéfice, lequel est soumis à la réglementation actuelle, reprise à l'article 16.

La possibilité de constituer des réserves est la contrepartie de la proposition visant à supprimer l'interdiction de reporter les déficits à compte nouveau.

218 Article 19

Etant donné que la Confédération accepte la responsabilité financière de l'infrastructure des CFF, il n'est plus nécessaire qu'elle leur octroie des subventions non remboursables en vertu du 1^{er} alinéa de l'actuel article 19. Elle fixera les contributions d'infrastructure des CFF selon leur capacité financière. Cela étant, les parties de l'infrastructure non justifiées sur le plan commercial grèveront de toute manière la Confédération et non les CFF.

Le rachat d'entreprises ferroviaires constitue un cas particulier. La solution actuelle doit être conservée en l'occurrence, étant donné que ce cas peut peser considérablement sur le secteur de l'exploitation.

22 Modification de la loi sur les chemins de fer

L'article 7, lettre d, de la loi sur les CFF, constitue une nouvelle base légale pour l'indemnisation de cette entreprise pour ses prestations de service public. L'article 51, 6^e alinéa, de la loi sur les chemins de fer peut donc être abrogé.

**23 Arrêté fédéral fixant les principes du mandat 1987 des
Chemins de fer fédéraux et l'indemnisation de leurs
prestations de service public**

231 Article premier - Mandat général

L'article premier reprend les principales règles du mandat 1982. Il exige que les CFF soient gérés en fonction du marché et selon les principes d'une saine économie.

Dans le secteur du service public, il distingue l'offre fixée par la Confédération et l'offre supplémentaire que les CFF fournissent, contre indemnisation, à la demande des cantons, des communes ou d'autres intéressés, conformément à l'article 3, 3e alinéa, de la loi sur les CFF.

232 Article 2 - Prestations relevant de l'économie de marché

Du point de vue quantitatif, le nouveau cadre de gestion ne change rien au secteur de l'économie de marché. Les objectifs financiers sont cependant beaucoup plus souples. Les dépenses d'exploitation doivent absolument être couvertes. Pour la contribution supplémentaire à fournir au titre de la couverture des charges d'infrastructure, on pourra tenir compte de tous les facteurs déterminants.

233 Article 3 - Prestations de service public

Le ferroutage sera dorénavant attribué au secteur du service public. Nous obtenons en outre le mandat de contrôler non seulement la quantité, mais aussi la qualité des prestations de service public.

234 Article 4 - Transport régional des voyageurs

L'objectif du trafic régional reste la desserte horaire, avec un étoffement lors des heures de pointe. Le projet part du principe que les prestations supplémentaires seront commandées et indemnisées en premier lieu par les cantons, les communes ou les tiers intéressés, conformément à l'article 3, 3e alinéa, de la loi sur les CFF.

235 Article 5 - Ferroutage

Nous ne pouvons pas fixer d'objectifs quantitatifs dans le ferroutage. L'offre doit continuer de se développer selon les besoins du marché et les objectifs de la politique des transports et de l'environnement.

Le ferroutage maintiendra son rôle, tel qu'il est défini dans la conception du transit élaborée par nos soins.

236 Article 6 - Planification des finances et des investissements

Nous pouvons influencer à court terme la gestion des CFF au moyen de l'indemnité compensatrice et de la contribution pour l'infrastructure. En revanche, les dépenses globales d'infrastructure ne peuvent être contrôlées efficacement que si les décisions sont prises assez tôt lors de la phase de planification. C'est pourquoi nous contrôlerons tant la planification à long terme que la planification pluriannuelle des CFF, de manière à pouvoir agir en temps utile sur l'évolution de l'entreprise. Par la même occasion, nous l'harmoniserons avec d'autres intérêts de la Confédération et les vœux des cantons.

Le législateur a examiné de manière approfondie la nature juridique du mandat. Après entente avec le Conseil fédéral (message sur le contrat d'entreprise 1982, FF 1981 II 483, ch. 6), il lui a donné la forme d'un arrêté fédéral de portée générale, non soumis au référendum. Le nouveau mandat a la même nature juridique que le précédent.

Le mandat 1982 a une durée de validité de cinq ans, durée qui s'est révélée très courte. Les travaux relatifs au nouveau mandat ont dû commencer avant que des résultats sûrs aient permis d'évaluer de manière appropriée le mandat en cours. Une plus longue durée de validité s'impose donc. D'autre part, le cadre de gestion des CFF devra certainement être adapté à la législation d'exécution de la PCT. Nul ne sait quant celle-ci entrera en vigueur. Dans ces conditions, l'expiration du mandat 1987 est fixée à ce moment-là, mais nous prévoyons cependant un délai maximum de huit ans.

3 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

31 Conséquences financières

Le nouveau cadre de gestion des CFF et le mandat 1987 n'alourdiront pas les finances fédérales. Le tableau ci-après montre que seule la structure des contributions fédérales versées aux CFF sera modifiée. Leur volume restera le même.

Tableau 11: Répercussions financières du nouveau mandat

Mandat 1982			Mandat 1987			
CFP	Confédération	Confédération	CFP			
Fr. Charges	Produits	Charges	Charges	Compte de résultats de l'infrastructure	Produits	Charges
Amortissements, Intérêts, etc.	Déficit	Déficit	2)	1)	Prestations pour l'infrastructure.	1)
	Indemnité compensatrice	Indemnité compensatrice	Indemnité	2)	Indemnité compensatr.	Amortissements, Intérêts, etc.
Frais de choses	Produits accessoires, etc.				Produits accessoires	Frais de choses
Frais de personnel	Produits du trafic marchandises				Produits du trafic marchandises	Frais de personnel
	Produits du trafic voyageurs				Produits du trafic voyageurs	

1) Contribution des CFP aux charges d'infrastructure

2) Contribution de la Confédération aux charges d'infrastructure

Le nouveau projet ne modifie pas seulement la composition des prestations fédérales pour les CFP, mais aussi le genre de leur financement. Il ne sera plus versé de contributions à fond perdu (investissements directs).

D'après l'ancien mandat 1982 la confédération serait grevée de la manière suivante (chiffres sans les contributions pour les constructions):

Comptes/plan financier des CFF	Total (charge de la Confédération)	Indemnité compensatrice	Couverture du déficit
En millions de francs			
1984 (comptes)	974	670	304
1987 (plan)	1072	667	405
1991 (plan)	1183	733	450

Le nouveau concept modifiera les différents éléments des comptes CFF, mais non leur total:

Nouveau concept: Total Comptes/ plan finan- cier des CFF	Total (charge de la Confédé- ration)	Indemnité compen- satrice	Dépenses d'infrastructure	
			non couvertes (contribution fédérale)	contribution des CFF
En millions de francs				
1984 (comptes)	974	454	520	255
1987 (plan)	1072	498	574	294
1991 (plan)	1183	554	629	381

Avec le nouveau mandat, l'indemnité compensatrice est plus faible que d'après l'ancien, car elle ne comprend plus les coûts d'infrastructure. La contribution d'infrastructure sera en revanche plus élevée que l'ancienne couverture du déficit. Comme l'indemnité compensatrice, moins importante, est versée dans l'année en cours et que la contribution d'infrastructure, plus élevée, ne sera payée que l'année suivante, les finances fédérales enregistreront un allègement unique de 180 millions de francs durant l'année de transition.

Contrairement à l'optique à long terme, des variations annuelles peuvent se produire dans un bref laps de temps par rapport à la charge actuelle du budget fédéral. Si les CFF ne peuvent ni fournir la contribution à la couverture ni recourir à la réserve de

compensation, ils doivent reporter à compte nouveau la différence (en tant que déficit proprement dit): la charge du compte financier pour l'exercice en cours sera réduite comparativement à la réglementation actuelle. Les CFF pouvant constituer des réserves, la charge sera plus grande dans le cas contraire, lorsqu'ils parviennent à réaliser un excédent au titre de la contribution à la couverture. Ces variations devraient toutefois s'équilibrer à moyen ou à long terme. Elles peuvent être influencées lors de la fixation des contributions à la couverture.

Les possibilités d'intervention fournies à la Confédération par le nouveau cadre de gestion et le mandat 1987 contraignent les CFF à utiliser entièrement leur marge de manoeuvre. Elle exige d'eux qu'ils examinent constamment la structure de leurs coûts et leur rendement.

Le projet n'a pas de répercussions financières sur les cantons et les communes.

32 Effets sur l'état du personnel

L'effectif du personnel de l'administration fédérale n'est pas modifié par le projet.

Les expériences que le projet permettra de recueillir montreront si la Confédération doit intensifier le contrôle qu'elle exerce sur les CFF. On examinera le cas échéant si la dotation de l'administration fédérale en personnel est suffisante à ce propos.

Le projet n'a aucun effet sur l'état du personnel des cantons et des communes.

Le projet a été annoncé dans les Grandes lignes de la politique gouvernementale pour la période 1983 - 1987 (FF 1984 I 238, ch. 622).

4 Constitutionnalité et bases légales

La révision de la loi sur les CFF et de la loi sur les chemins de fer repose sur l'article 26 de la constitution.

L'arrêté fédéral fixant les principes du mandat 1987 des Chemins de fer fédéraux et l'indemnisation de leurs prestations de service public se fonde sur le nouvel article 7, lettre d, de la loi sur les CFF.

Explication des principales notions utilisées dans le message

Avantages sociaux
(avantages pour l'économie
nationale)

Avantages créés par une entreprise
ou un particulier et qui ne bénéficie
pas uniquement à cette dernière.

Catégories de trains

- TGV
- Trains IC (trains A)
- Trains B
- Trains C

Trains à grande vitesse

Trains intercity

Trains directs, sans les convois
intercity.

Trains relevant du transport régional
des voyageurs.

Contribution à la couverture
(des frais fixes)

Excédent des produits par rapport
aux frais proportionnels.

Controlling (comptabilité
de gestion)

Instrument de gestion pour atteindre
les objectifs de l'entreprise. Il se
compose des activités suivantes:

- fixer les objectifs
relatifs aux résultats = planifier
- vérifier si les objectifs sont atteints en
comparant en permanence la situation effective
et les objectifs = contrôler
- à l'aide des écarts constatés, mettre en
oeuvre les corrections et les redressements
nécessaires. = diriger

Coûts (notions)

- directs
(coûts d'exploitation)
- coûts de production liée

Coûts qui peuvent être attribués à
un secteur bien déterminé de l'entreprise
(p. ex. les coûts des wagons à planchers surbaissés
utilisés pour le ferroutage).

Coûts qui se produisent lors de la
production simultanée de produits
relevant de plusieurs secteurs
(p. ex. frais de publicité, coûts de
surveillance de la voie) et qui ne
peuvent être attribués à un secteur
particulier.

- coûts d'exploitation	Somme des frais directs (d'exploitation) et des coûts de production liée.
- coûts d'infrastructure	Coûts de tous les équipements et de toutes les installations fixes (p. ex. frais d'entretien et amortissement de la voie).
- coûts proportionnels (coûts marginaux)	Coûts se modifiant par rapport au volume de la production (p. ex. coûts des heures de travail nécessaires au chargement de Y tonnes de marchandises par mois dans la gare X).
- coûts fixes	Coûts ne se modifiant pas comparativement au volume de la production (p. ex. amortissement des installations fixes d'une gare aux marchandises, coûts des heures de travail nécessaires au nettoyage d'une gare aux marchandises).
- coûts complets	Coûts globaux, somme de tous les frais fixes et proportionnels, somme de tous les coûts d'infrastructure et d'exploitation.
Coûts sociaux (coûts pour l'économie nationale)	Coûts occasionnés par une entreprise ou un particulier et qui ne sont pas supportés par elle (p. ex. coûts des mesures de protection contre le bruit).
Equilibre des comptes	Couverture des coûts complets
- Equilibre des comptes par secteur	Couverture des coûts complets dans un secteur bien déterminé (p. ex. dans le transport des voyageurs sur de longues distances).
Etablissement des comptes (notion)	
- Compte de résultats	
-- Compte de résultats d'entreprise	Compte global destiné au public. Il renseigne sur le résultat financier annuel, mesuré selon les charges et les produits de l'exercice.

-- Compte de résultats
d'infrastructure

Compte renseignant sur les dépenses
annuelles et le financement de l'in-
frastructure des CFF.

- Compte analytique
(p. ex. système FIRE
des CFF)

Instrument interne de gestion pour
le contrôle et le management de la
production économique des presta-
tions et leur commercialisation
optimale sur le marché; base du
compte de résultats d'entreprise;
ses critères sont les coûts et les
produits.

-- Compte de résultats
du management

Elément du compte analytique; il
analyse le résultat de l'entreprise
par paliers: le produit des ventes
est comparé aux divers groupes de
coûts (coûts directs, diverses caté-
gories de frais fixes).

-- Compte de résultats des
prestations

Compte de résultats du management,
subdivisé selon les divers secteurs
de production.

-- Compte de résultats par
ligne

Compte de résultats du management,
subdivisé selon les différentes
lignes.

Gestion axée sur les
résultats

La part de la gestion axée sur la
réalisation d'objectifs financiers
est désignée par ce terme. Elle com-
prend l'élaboration et la fixation
d'objectifs chiffrés à tous les
niveaux de l'entreprise, le contrôle
permanent des résultats effectifs,
ainsi que la mise en oeuvre des
éventuelles mesures de correction.

Production liée

Production simultanée de prestations
intéressant plusieurs secteurs de
production relevant de la même ligne
(p. ex. toutes les prestations de
transport fournies sur la ligne
Olten-Berne).

Secteurs de production

Secteurs des CFF classés par produits et décrits avec précision (on distingue par exemple le transport de voyageurs sur de longues distances, le transport régional de voyageurs, le trafic de détail, le trafic par wagons complets, le ferroutage, les prestations accessoires, les propres prestations).

Taxes d'incitation

Charge financière concernant des activités qui occasionnent des coûts sociaux. Elle doit favoriser d'autres activités qui occasionnent de moindres coûts sociaux pour un résultat équivalent.

Loi fédérale sur les Chemins de fer fédéraux

Projet

Modification du

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 27 novembre 1985¹⁾,
arrête:*

I

La loi fédérale du 23 juin 1944²⁾ sur les Chemins de fer fédéraux est modifiée comme il suit:

Art. 3, al. 2^{bis}

^{2bis} Un mandat de prestations (dénommé ci-après «mandat») définit plus précisément les tâches que doivent remplir les Chemins de fer fédéraux en vertu des 1^{er} et 2^e alinéas. Ils fournissent des prestations de service public dans la mesure où le mandat ou un arrêté fédéral le détermine et prévoit l'indemnité correspondante.

Art. 3a (nouveau)

¹ La Confédération prend à sa charge les dépenses d'infrastructure des Chemins de fer fédéraux. Celles-ci comprennent l'amortissement, les intérêts et l'entretien de l'infrastructure.

² Le Conseil fédéral désigne les installations et les équipements fixes qui font partie de l'infrastructure des Chemins de fer fédéraux.

³ Ces derniers fournissent des contributions aux dépenses d'infrastructure. Elles sont fixées selon les principes du mandat.

Art. 7, let. d et e

Il appartient à l'Assemblée fédérale:

d. De fixer les principes du mandat des Chemins de fer fédéraux et ceux de l'indemnisation de leurs prestations de service public en promulguant des arrêtés fédéraux de portée générale, non soumis au référendum.

e. *Abrogée*

¹⁾ FF 1985 III 634

²⁾ RS 742.31

Art. 8, 1^{er} al., let. b^{bis} (nouvelle)

¹ Le Conseil fédéral exerce la haute surveillance sur la gestion et les finances des Chemins de fer fédéraux. Il peut donner à ceux-ci les instructions qu'il juge utiles pour sauvegarder des intérêts importants du pays. Il lui appartient notamment:

b^{bis}. D'exécuter le mandat, et particulièrement de fixer de manière détaillée les prestations de service public des Chemins de fer fédéraux, l'indemnisation correspondante, ainsi que les contributions de ceux-ci pour les dépenses d'infrastructure.

Art. 15

¹ Les Chemins de fer fédéraux tiennent leur propre comptabilité.

² Ils établissent un compte de résultats d'infrastructure distinct pour les dépenses d'infrastructure et leur couverture.

³ Ils tiennent leurs comptes de telle façon que l'état de fortune, les dépenses et les produits puissent être vérifiés de manière sûre et complète et être attribués tant à leur propre domaine de responsabilité qu'à celui de la Confédération.

Art. 15a (nouveau)

¹ Avec l'excédent de produits restant après la couverture des dépenses d'exploitation et le versement de leur contribution aux coûts d'infrastructure, les Chemins de fer fédéraux constituent des réserves destinées à compenser les futurs déficits. Les dispositions de l'article 16 sont réservées.

² Si les produits des Chemins de fer fédéraux ne suffisent pas à couvrir les dépenses d'exploitation et la contribution aux dépenses d'infrastructure, ils enregistrent le déficit correspondant dans leur compte de résultats dans la mesure où ils ne peuvent pas le compenser par les réserves destinées à la couverture des futurs déficits. Le déficit est porté à compte nouveau.

Art. 16

¹ Les Chemins de fer fédéraux utilisent comme il suit le bénéfice net restant après la couverture de toutes les dépenses d'exploitation et d'infrastructure:

- a. Ils alimentent tout d'abord la réserve pour la couverture des futurs déficits jusqu'à ce qu'elle atteigne 30 pour cent du capital de dotation;
- b. Ils rénumèrent ensuite le capital de dotation jusqu'à concurrence de 4 pour cent.

² Lors de l'approbation des comptes annuels, l'Assemblée fédérale statue sur l'utilisation de l'excédent résiduel.

Art. 19

En cas d'acquisition d'autres chemins de fer par la Confédération (art. 2), il convient de déterminer dans l'arrêté fédéral fondamental le montant qui grèvera le compte des immobilisations des Chemins de fer fédéraux. Cette charge ne doit pas dépasser la valeur commerciale que le chemin de fer à acquérir représente pour eux.

Art. 20

Le Conseil fédéral arrête les prescriptions d'exécution concernant le régime financier et la comptabilité, la présentation des budgets et des comptes annuels, ainsi que la planification à moyen et à long terme que les Chemins de fer fédéraux doivent lui soumettre.

II

La loi fédérale du 20 décembre 1957¹⁾ sur les chemins de fer est modifiée comme il suit:

Art. 51, 6^e al.

Abrogé

III

¹⁾ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

²⁾ Elle entre en vigueur le 1^{er} janvier 1987.

**Arrêté fédéral
fixant les principes du mandat 1987
des Chemins de fer fédéraux et l'indemnisation
de leurs prestations de service public**

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'article 7, lettre d, de la loi fédérale du 23 juin 1944¹⁾ sur les Chemins de fer fédéraux (loi sur les CFF);

vu le message du Conseil fédéral du 27 novembre 1985²⁾,

arrête:

Article premier Mandat général

¹ Les Chemins de fer fédéraux axent leur offre et leurs investissements sur les exigences du marché.

² Ils s'efforcent, dans les limites des dispositions ci-après, d'équilibrer leurs comptes selon les principes d'une saine économie.

³ Ils fournissent des prestations de service public si le mandat ou un arrêté fédéral l'exige et prévoit l'indemnité correspondante.

⁴ En vertu de l'article 3, 3^e alinéa, de la loi sur les CFF, ils offrent contre paiement les prestations supplémentaires exigées par les cantons, les communes ou d'autres intéressés.

Art. 2 Prestations relevant de l'économie de marché

¹ Par prestations relevant de l'économie de marché, on entend:

- a. Le transport de voyageurs sur de longues distances, ainsi que l'acheminement des bagages y relatif;
- b. Le trafic par wagons complets (y compris le transport des conteneurs);
- c. Le trafic de détail.

² Pour les prestations relevant de l'économie de marché, les Chemins de fer fédéraux couvrent au moins les dépenses d'exploitation.

³ Ils accordent des contributions pour les dépenses d'infrastructure. Le Conseil fédéral fixe ces dernières de telle sorte qu'elles forcent les Chemins de fer fédéraux à entreprendre les plus grands efforts de gestion.

¹⁾ RS 742.31

²⁾ FF 1985 III 634

Art. 3 Prestations de service public

¹ Par prestations de service public, on entend:

- a. Le transport régional des voyageurs;
- b. Le feroutage.

² Le Conseil fédéral fixe l'offre de prestations de service public que la Confédération est tenue d'indemniser. Il la revoit périodiquement et fait procéder aux adaptations nécessaires.

³ Le Conseil fédéral veille à ce que les Chemins de fer fédéraux fournissent aux meilleurs coûts les prestations de service public. Leur qualité doit répondre aux exigences du marché.

Art. 4 Transport régional de voyageurs

Dans le transport régional de voyageurs, les Chemins de fer fédéraux offrent en principe des liaisons chaque heure. Le Conseil fédéral peut étoffer cette offre pour les heures de fort trafic.

Art. 5 Feroutage

Pour le feroutage, les Chemins de fer fédéraux aménagent leur offre d'après les objectifs du Conseil fédéral en matière de politique des transports, de l'environnement et de l'aménagement du territoire.

Art. 6 Planification des finances et des investissements

¹ Les Chemins de fer fédéraux déterminent leurs investissements selon une planification à long terme soumise à l'approbation du Conseil fédéral. Cette planification sera présentée périodiquement à l'Assemblée fédérale pour qu'elle en prenne acte avec le budget des Chemins de fer fédéraux.

² Une planification pluriannuelle sera présentée à l'Assemblée fédérale pour qu'elle en prenne acte avec le budget des Chemins de fer fédéraux. Elle porte notamment sur l'offre prévue, les investissements nécessaires à cet effet, ainsi que sur le résultat probable de l'entreprise.

Art. 7 Fixation de l'indemnité et de la contribution des CFF aux dépenses d'infrastructure

¹ Dans les secteurs du service public, la Confédération indemnise les Chemins de fer fédéraux des coûts d'exploitation non couverts, attestés dans les plans prévisionnels. Le Conseil fédéral fixe chaque année par avance les montants de l'indemnité.

² Pour 1987 et 1988, le Conseil fédéral fixe au préalable pour chaque année la contribution des Chemins de fer fédéraux pour les dépenses d'infrastructure. A partir de 1989, il détermine d'avance ce montant pour chacune des trois années consécutives.

Art. 8 Référendum et entrée en vigueur

¹ Le présent arrêté est de portée générale, mais, en vertu de l'article 7, lettre d, de la loi sur les CFF, il n'est pas soumis au référendum.

² Il entre en vigueur le 1^{er} janvier 1987 et reste applicable jusqu'à l'entrée en vigueur de la législation d'exécution des articles constitutionnels sur la politique coordonnée des transports, mais au plus tard jusqu'à la fin de 1994.

Message sur le mandat de prestations 1987 des Chemins de fer fédéraux du 27 novembre 1985

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1985
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	50
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	85.070
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	24.12.1985
Date	
Data	
Seite	634-721
Page	
Pagina	
Ref. No	10 104 588

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.