

**Message**

**concernant le budget des Chemins de fer fédéraux pour 1988**

du 28 octobre 1987

---

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons, par le présent message, un projet d'arrêté fédéral concernant le budget des Chemins de fer fédéraux pour 1988 et vous proposons de l'approuver. Nous vous présentons également le plan à moyen terme 1989-1993 et vous demandons d'en prendre acte.

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

28 octobre 1987

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Aubert

Le chancelier de la Confédération, Buser

---

## Condensé

Dans le cadre de l'exécution du mandat de prestations 1987, nous avons modifié la présentation du budget des CFF. Nous renonçons désormais à répéter en détail les chiffres et les commentaires qui y figurent. En revanche, s'agissant de la contribution d'infrastructure et de l'indemnité, ainsi que de la planification des investissements, domaines où le mandat nous attribue d'importantes fonctions de direction, nous étoffons les informations.

Le budget 1988 se clôture de manière équilibrée. Ce résultat n'exprime pas la capacité de rendement de l'entreprise, mais découle du nouveau mandat. Ce dernier exige que nous fixions aux CFF des objectifs ambitieux, mais réalisables. La capacité de rendement de l'entreprise pourra être appréciée pour la première fois avec les comptes de 1987. Le résultat probable laisse entrevoir que celle-ci ne pourra guère atteindre les objectifs que nous lui avons assignés, situation à laquelle les dégâts dus aux intempéries de cette année ont contribué dans une large mesure. Le budget, en revanche, renseigne sur l'évolution du rendement des CFF. Le principal indice, la contribution que ceux-ci versent pour l'infrastructure, indique que la situation de l'entreprise se détériore. Alors que la contribution a été fixée à 211 millions de francs pour 1987, elle figure dans le budget de 1988 pour une somme de 121,5 millions. Cette évolution est surtout imputable aux produits de transport, notamment dans le trafic-marchandises. Les charges n'augmentent que dans les limites du renchérissement.

Bien que la contribution d'infrastructure soit moins grande que l'année précédente, nous l'avons laissée au niveau proposé par les CFF. La procédure d'appréciation utilisée pour la première fois lors de l'exécution du mandat 1987 montre en effet que la contribution de 121,5 millions exige des CFF

---

---

qu'ils tirent intégralement parti de leur potentiel de production. Elle couvrira 15 pour cent des dépenses d'infrastructure. Le taux de couverture des charges globales baissera de 87 (1987) à 84,5 pour cent. Ces valeurs peuvent se dégrader à moyen terme. A long terme, et notamment après la réalisation de RAIL 2000, on peut néanmoins s'attendre à une nouvelle amélioration du rendement.

Par rapport à l'année précédente, l'indemnité de la Confédération pour le transport régional des voyageurs s'amplifiera de 19 millions de francs pour atteindre 514 millions. Nous avons déterminé ce montant sur la base du compte des coûts de transport planifiés que les CFF établissent pour les prestations commandées dans ce secteur par la Confédération. L'indemnité augmente principalement par suite de l'accroissement des prestations qu'elle a décidées dans le cadre des mesures de promotion des transports publics. L'indemnisation du ferroutage repose sur l'offre actuelle. Les CFF s'attendent en 1988 à un essor du trafic, mais les recettes ne progresseront pas dans la même mesure en raison du bas niveau des prix. L'indemnité s'établira à 22 millions de francs (+ 7 mio. de fr.). Dès que les CFF auront présenté leur nouvelle conception du ferroutage, nous commanderons les prestations de ce trafic sur cette nouvelle base.

Les besoins d'investissement de l'entreprise sont en hausse. Nous avons approuvé pour 1989 un volume d'investissements nets de 1460 millions de francs. Par la même occasion, nous avons donné notre assentiment au plan des investissements à moyen terme des CFF visant à mettre en oeuvre jusqu'en 1990 des nouveaux projets qui, jusqu'à leur achèvement, déclencheront des investissements totalisant 1600 millions de francs. Ceux-ci serviront principalement au trafic-voyageurs.

# M E S S A G E

## 1           Partie générale

### 11           Introduction

Le Conseil d'administration des Chemins de fer fédéraux (CFF) a approuvé, le 17 septembre 1987, le budget 1988 et le plan à moyen terme 1989-1993. Par le présent message, nous soumettons le budget à votre approbation et nous vous présentons le plan à moyen terme pour que vous en preniez acte.

Les expériences faites avec l'application du mandat de prestations 1987 nous incitent à modifier quelque peu la forme du message par rapport aux années précédentes. Comme pour les PTT, nous renonçons à répéter de manière circonstanciée les chiffres et les commentaires contenus dans le budget des CFF. En revanche, nous aimerions préciser notre rapport dans les domaines où le nouveau mandat de prestations nous attribue d'importantes fonctions de direction vis-à-vis des CFF.

Dans le cadre du budget, cela concerne en premier lieu leur contribution pour les dépenses d'infrastructure. Nous disposons en outre d'une importante compétence de fixer les prestations de service public et leur indemnisation. La contribution d'infrastructure et l'indemnité servent à influencer à court terme la politique de gestion des CFF. En assumant la responsabilité financière de l'infrastructure, nous intervenons plus directement sur la politique des investissements. Cela est possible à moyen et à long termes. C'est pourquoi la politique des mises de fonds de l'entreprise sera commentée tout particulièrement concernant le plan à moyen terme.

Ainsi, la partie générale du message se subdivise en une vue d'ensemble succincte sur le budget global ainsi qu'en une présentation et un commentaire approfondis des positions bud-

gétaires "contribution d'infrastructure" et "indemnité", ainsi que de la rubrique "planification des investissements" du plan à moyen terme. Pour la partie spéciale, nous reprenons la présentation adoptée dans le message de l'année dernière.

## **12           Appréciation générale du budget 1988**

### **121          Vue d'ensemble des résultats**

Les deux tableaux ci-après présentent sommairement les principaux résultats du budget 1988. Le tableau 1 met en évidence ceux du compte de résultats d'entreprise, le tableau 2 ceux du compte des investissements. Les détails relatifs aux diverses positions du budget se trouvent dans le rapport des CFF.

## 121.1 Compte de résultats d'entreprise

Tableau 1: Budget du compte de résultats d'entreprise

Compte de résultats d'entreprise	Compte	Résultat probable		Budget	Différence par rapport au compte au budget	
		Budget	Budget		1986	1987
		1986	1987		1986	1987
en millions de francs				en pour-cent		
Charges de personnel	2501,4	2571,2	2537	<b>2628,8</b>	+ 5,1	+ 2,2
Frais de choses	928,4	976,3	1003	<b>1037,6</b>	+11,8	+ 6,3
Amortissements	505,0	518,0	524	<b>529,6</b>	+ 4,9	+ 2,2
Intérêts	231,4	244,2	244	<b>265,9</b>	+14,9	+ 8,9
Gros entretiens résultant d'ordres d'investissement	83,2	100,0	86	<b>65,0</b>	-21,0	-35,0
Contribution pour l'infrastructure	--	211,0	211	<b>121,5</b>	.	-42,4
Autres charges	11,9	6,6	8	<b>7,5</b>	-37,0	+13,6
<b>Total des charges</b>	<b>4260,4</b>	<b>4627,3</b>	<b>4613</b>	<b>4655,9</b>	<b>+ 9,3</b>	<b>+ 0,6</b>
Produits de transports	3063,8	2979,0	2912	<b>2986,3</b>	- 2,5	+ 0,2
- Trafic-voyageurs	1206,7	1261,0	1243	<b>1274,0</b>	+ 5,6	+ 1,0
- Trafic-marchandises	1178,7	1208,0	1159	<b>1176,3</b>	- 0,2	- 2,6
- Indemnité pour les prestations de service public non rentables	678,4	510,0	510	<b>536,0</b>	-21,0	+ 5,1
Produits accessoires	483,1	526,1	501	<b>498,9</b>	+ 3,3	- 5,2
Propres prestations pour le compte des investissements	180,4	172,0	185	<b>181,0</b>	+ 0,3	+ 5,2
Prestations pour ordres de magasin	127,7	119,0	127	<b>123,0</b>	- 3,7	+ 3,4
Prestations pour le compte de résultats de l'infrastructure	--	787,0	801	<b>826,0</b>	.	+ 5,0
Autres produits	48,6	44,2	52	<b>40,7</b>	-16,3	- 7,9
<b>Total des produits</b>	<b>3903,6</b>	<b>4627,3</b>	<b>4578</b>	<b>4655,9</b>	<b>+19,3</b>	<b>+ 0,6</b>
Déficit	356,8	--	-35	--	.	.

## 121.2 Budget du compte des investissements

Tableau 2: Budget du compte des investissements

Compte des investissements	Compte	Budget	Budget	Différence	
	1986	1987	1988	par rapport aux	budget
	en millions de francs			en pour-cent	
Investissements bruts	1138,0	1279,6	<b>1480,8</b>	+ 30,1	+ 15,7
Contributions de tiers	198,8	151,9	<b>185,8</b>	- 2,1	- 18,2
Investissements nets	948,2	1127,7	<b>1295,0</b>	+ 36,6	+ 14,8
dont: Budget supplémentaire					
Protection de l'environnement	36,0	103,1	<b>169,0</b>	+469,4	+163,9
Rail 2000 1)	--	--	<b>30,0</b>	.	.

1) Sous réserve de l'approbation en votation populaire.

## 122 Appréciation

Alors que le compte des investissements ne nécessite pas d'explication particulière, les chiffres du compte de résultats d'entreprise doivent être appréciés de la manière suivante, compte tenu du mandat de prestations 1987:

Le budget 1988 du compte de résultats d'entreprise est équilibré, ce qui résulte de la conception du mandat précité. D'après ce dernier, la Confédération prend à sa charge les dépenses d'infrastructure. Les CFF peuvent donc comptabiliser comme produits leurs prestations en faveur de ladite infrastructure (prestations inscrites dans le compte de résultats de l'infrastructure). Ils déduisent les coûts correspondants des charges globales du compte de résultats d'entreprise selon une procédure approuvée par le Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie. Par la même occasion, ils doivent fournir une contribution pour leurs dépenses d'infrastructure. Nous fixons cette dernière en prenant en considération leur capacité de rendement, qui

apparaît en premier lieu dans l'excédent du compte de résultats d'entreprise. Nous pouvons fixer cette contribution à un niveau plus élevé si nous estimons que les CFF n'ont pas épuisé leur capacité de rendement. L'entreprise doit, par des mesures appropriées, prendre en considération cette modification de l'objectif et en tenir compte dans le budget. L'équilibre de ce dernier n'est donc pas un critère de la capacité de rendement des CFF; il est plutôt l'expression de l'objectif assigné par la Confédération en vertu du mandat de prestations 1987.

La figure 1 vise à illustrer encore une fois cette relation de cause à effet:

**Figure 1:** Interprétation du compte global de résultats d'entreprise (résultats du budget 1988, en mio. de fr.)

Comptes de résultats d'entreprise

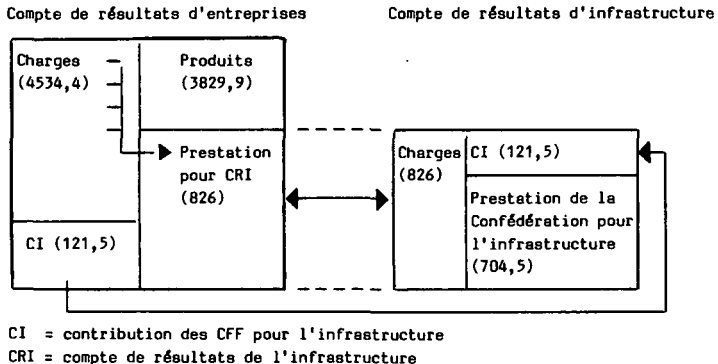
Charges (4534,4)	Produits (3829,9)
CI: (121,5)	→ Prestation pour CRI (826,0)
(4655,9)	(4655,9)

CI : contribution des CFF pour l'infrastructure  
 CRI: compte de résultats de l'infrastructure

La contribution d'infrastructure représente le principal critère d'appréciation du budget. Elle renseigne sur la capacité de rendement des CFF. Cette dernière s'exprime par la mesure

dans laquelle les CFF peuvent couvrir leurs dépenses d'infrastructure. Dès lors, ils sont tenus de présenter un compte de résultats de l'infrastructure en sus du compte global de résultats d'entreprise. La figure 2 explique le lien unissant ces deux comptes.

**Figure 2:** Lien entre le compte de résultats d'entreprise et le compte de résultats d'infrastructure (résultats du budget 1988 en mio. de Fr.)



Selon la figure 2, les critères déterminants pour apprécier le budget sont, outre la contribution d'infrastructure:

- le montant et l'évolution annuelle des produits, sans les prestations inscrites dans le compte de résultats de l'infrastructure,
- le montant et l'évolution annuelle des charges, sans la contribution d'infrastructure.

Comme le compte 1986 des CFF a été établi pour la dernière fois selon l'ancien régime, il n'est pas judicieux de faire un commentaire sur la contribution d'infrastructure.

**Tableau 3: Données relatives au budget 1988**

Données				Différence	
	Compte	Budget	Budget	par rapport aux	
	1986	1987	1988	compte	budget
	en millions de francs			en pour-cent	
Produits	3750 1)	3840,3	<b>3829,9</b>	.	- 0,3
Charges	4260	4416,3	<b>4534,4</b>	+6,4	+ 2,7
Contribution d'infrastructure	--	211,0	<b>121,5</b>	.	-42,4

1) Estimation selon ancienne structure du compte.

Les données ci-dessus montrent que le rendement des CFF va se dégrader. Le compte de résultats d'entreprise indique que ce sont surtout les produits qui évoluent de manière défavorable. Le trafic traditionnel par wagons complets mérite tout particulièrement d'être mentionné à cet égard. Dans le secteur des voyageurs, le nombre des passagers est, certes, en augmentation, mais la hausse des recettes ne couvre que partiellement le surcroît de dépenses. A l'exception des frais de choses, les charges se développent dans les limites du renchérissement.

### 123      **Appréciation du résultat probable de 1987**

Comme nous l'avons mentionné, le budget illustre certes l'évolution du rendement des CFF. Mais il dit peu de choses sur la véritable efficacité de la gestion. Celle-ci ne pourra être évaluée que sur la base du résultat comptable de l'exercice 1987. Si les CFF réussissent effectivement à équilibrer leurs comptes, ils auront atteint les objectifs fixés par le Conseil fédéral et le Parlement. Les écarts, positifs ou négatifs, reflèteront le degré d'efficacité de la gestion.

Le résultat probable de l'exercice 1987 montre que les CFF doivent plutôt s'attendre à un déficit. Ils ne pourront visiblement pas atteindre entièrement les objectifs qui leur ont été assignés. Toutefois, ce résultat négatif est, pour une très large part, imputable aux dégâts causés par les intempéries de la fin de l'été. Ces dégâts font certes partie d'un risque, mais ne relèvent pas de la responsabilité de l'entreprise. Lors de leur évaluation, on examinera donc s'il ne faudrait pas tenir compte de ces circonstances particulières en abaissant après coup la contribution d'infrastructure pour 1987. Les bases de décision correspondantes sont en cours d'élaboration.

### **13            Détail du budget 1988**

#### **131            Contribution d'infrastructure des CFF**

##### **131.1         Importance de la contribution d'infrastructure**

La contribution d'infrastructure versée par les CFF représente le principal instrument de contrôle dont la Confédération dispose à court terme pour maintenir la capacité de rendement économique des CFF. Plus nous la fixons à un niveau élevé, plus ceux-ci doivent accroître leurs efforts pour équilibrer leurs comptes. Notre tâche vise à concilier les possibilités objectives et l'obligation de mettre à contribution au maximum la capacité de rendement de l'entreprise. Mieux nous réussissons cette tâche, plus le résultat du budget et celui des comptes traduiront avec précision la responsabilité des CFF en matière de gestion. La responsabilité de la Confédération en matière de politique des transports se reflètera dans ses prestations financières en faveur de l'entreprise.

## 131.2 Procédure applicable à la fixation de la contribution d'infrastructure

Lors des discussions sur l'application du mandat de prestations 1987, l'administration fédérale et les CFF développent une procédure tendant à ce que la contribution d'infrastructure soit fixée conformément à ce mandat. Les premiers résultats de ces discussions ont déjà pu être repris pour la fixation de la contribution de 1988.

La procédure vise surtout à ce que les services compétents de la Confédération suivent en permanence l'élaboration du budget des CFF. Ceux-ci présentent les objectifs fondamentaux de leur budgétisation au début de chaque année. Ils fournissent ensuite constamment des informations sur toutes les modifications des objectifs. Finalement, les services fédéraux apprécient le projet de budget en tenant compte des modifications des objectifs et des raisons qui les ont motivées.

Lors de l'évaluation du budget, nous mettons sciemment l'accent sur les produits. C'est dans ce domaine que se trouve la plus grande marge d'appréciation, mais aussi le plus de possibilités d'influer sur les objectifs de gestion, conformément au mandat de prestations.

Il est plus facile d'avoir une vue d'ensemble sur les charges. Les efforts entrepris jusqu'ici par les CFF ont été tels qu'il n'existe plus guère de possibilités de procéder à des corrections. Par ailleurs, le plan des investissements, facteur important qui détermine les charges à long terme, est examiné de manière approfondie lors d'une procédure distincte (cf. ch. 142).

Pour suivre de très près l'élaboration de la planification des CFF, on instaurera prochainement un autre instrument propre à garantir la fixation de la contribution d'infrastructure selon le mandat de prestations. Le compte de résultats du management permettra d'analyser l'élaboration du budget non

seulement dans son ensemble, mais aussi de manière sectorielle. Il indiquera plus précisément les secteurs où les prestations des CFF ne correspondent peut-être pas aux objectifs de la Confédération. Le compte en question sera disponible au début des années nonante.

### 131.3 Résultat de la fixation de la contribution d'infrastructure

Au terme de l'élaboration de leur budget, les CFF ont proposé de fixer leur contribution à 121,5 millions de francs. Cela étant, la contribution évolue de la manière suivante par rapport aux valeurs connues ou qui ont pu être estimées jusqu'à présent:

Tableau 4: Evolution de la contribution d'infrastructure

Contribution d'infrastructure / Indices	Résultat probable		Différence avec le budget	
	Budget		Budget	
	1987		1988	1987
Contribution d'infrastructure en termes absolus, en mio. de Fr.	211	211	121,5	-89,5
Contribution d'infrastructure des CFF par rapport aux charges d'infrastructure couvertes par la Confédération	26,8 %	26,3 %	14,6 %	-12,2 %
Degré net de couverture des charges 1)	87 %	85,8 %	84,5 %	- 2,5 %

1) Sans les prestations inscrites dans le compte de résultats de l'infrastructure ni la contribution d'infrastructure.

Ces chiffres montrent que le rendement des CFF se dégrade par rapport à l'année précédente. Nous sommes cependant d'avis que la contribution d'infrastructure doit, malgré ce résultat, être laissée au niveau proposé par les CFF. L'élaboration du budget ayant été analysée continuellement, nous sommes arrivés à la conclusion que le montant de la contribution répond à l'objectif du mandat de prestations. Il contraint les CFF à utiliser complètement leur capacité de ren-

dement économique, et cela dans tous les secteurs où ils doivent assumer l'entière responsabilité de la gestion. L'affaiblissement de leur rendement résulte surtout de l'évolution des conditions-cadres qui échappent partiellement à leur influence.

Les raisons suivantes nous ont incités à donner suite à la proposition des CFF:

1. Déjà l'année précédente, les CFF ont établi un budget réaliste. Sans les répercussions des intempéries de la fin de l'été 1987, ils pourraient vraisemblablement fournir approximativement la contribution d'infrastructure exigée.
2. Dans le trafic-marchandises, l'objectif des CFF est de stabiliser les produits à peu près au niveau de l'année 1986. Cet objectif est ambitieux par rapport aux attentes des chemins de fer étrangers. Lorsque nous avons fixé la contribution d'infrastructure pour 1987, nous avons décidé que les CFF devraient corriger dès 1988 la réduction des chiffres prévisionnels relatifs au trafic-marchandises. Cet objectif ne semble pas réalisable dans les circonstances actuelles. La chute des prix qui se produira vraisemblablement avec la libéralisation du trafic lourd dans la CEE ne permet pas d'espérer une amélioration de la situation, même à long terme.

Les mesures de gestion des CFF et les dispositions fédérales destinées à promouvoir le trafic-voyageurs compliquent la planification des produits de ce trafic. C'est dans ce domaine que sont apparues des divergences d'opinion entre la Confédération et les CFF. L'incertitude de la planification nous a incités à renoncer à l'augmentation des valeurs planifiées. Le rendement des CFF, qui diminuera encore à moyen terme, nous a confortés dans cette décision. Les CFF devraient utiliser leurs forces pour améliorer leurs résultats à moyen terme et ne pas les mobiliser outre mesure pour atteindre un objectif trop ambitieux à court terme.

3. Du côté des charges, les CFF ont pratiquement épuisé toutes les réserves. Ces dernières années, la budgétisation sciemment restrictive a même eu pour effet un besoin de rattrapage dans le secteur des frais de choses et d'entretien.
4. Lors de l'établissement de leur budget, les CFF ont, de leur propre initiative, rejeté le premier résultat du projet. Ils ont décidé de l'améliorer de 40 millions de francs. C'est uniquement grâce à cet effort particulier qu'ils ont réussi à porter leur contribution d'infrastructure à 121,5 millions.

La contribution tient déjà compte des effets de la future modification de la classification des fonctions et des autres mesures envisagées dans le secteur du personnel. Si les décisions correspondantes n'étaient pas prises, la contribution devrait être adaptée ultérieurement dans une faible mesure.

## 132 Indemnisation des prestations de service public

### 132.1 Éléments de l'indemnité

Outre la contribution d'infrastructure qu'elle fixe, la Confédération influe de manière déterminante sur la gestion des CFF par le biais de la définition des prestations de service public. Elle les commande dans les secteurs désignés par le Parlement et les indemnise. L'indemnité est donc un dédommagement pour une prestation commandée et, partant, un élément des produits de transport.

A l'heure actuelle, la Confédération commande les prestations de service public des CFF dans trois domaines:

- dans le transport régional des voyageurs et dans le ferroutage, conformément au mandat de prestations 1987,
- dans le secteur des tarifs, conformément à l'arrêté fédéral transitoire du 1er octobre 1986 (FF 1986 III 401).

Les CFF estiment actuellement que l'indemnité extraordinaire découlant de l'arrêté fédéral susmentionné représente 41 millions de francs dans le trafic-voyageurs et 14 millions dans le trafic-marchandises.

### **132.2 Procédure applicable à la fixation de l'indemnité ordinaire**

C'est l'offre commandée par la Confédération qui est déterminante pour le montant de l'indemnité prévue dans le mandat de prestations. Dans le transport régional des voyageurs, la Confédération assume la fonction de mandant depuis l'entrée en vigueur du mandat de prestations 1982. Cette fonction doit cependant être actualisée dans le cadre du mandat 1987. En matière de ferroutage, elle est nouvelle. Les CFF élaborent actuellement une nouvelle conception de ce trafic qui tiendra compte des plus récents développements de la politique des transports. Après son acceptation, nous déterminerons toujours nos commandes en fonction de cette conception.

Le mandat de prestations 1987 dispose que nous fixons chaque année par avance le montant de l'indemnité. Celle-ci se calcule d'après les coûts d'exploitation non couverts planifiés des prestations commandées. Aux termes de l'ordonnance sur la promotion du trafic combiné et du transport des véhicules à moteur accompagnés (RS 742.149), la part des coûts d'infrastructure planifiés du ferroutage est également couverte.

A l'heure actuelle, les CFF calculent l'indemnité sur la base d'un compte des coûts de transport planifiés. Ce dernier repose sur les résultats effectifs de l'exercice 1986. Ceux-ci sont extrapolés à partir des prestations de trafic-voyageurs et marchandises commandées pour 1988 et adaptés aux modifications des produits et des charges attendues d'ici à 1988. Les taux de modification peuvent être déterminés par comparaison entre le budget 1988 et les résultats effectifs de 1986.

Lorsque le nouveau système comptable aura été définitivement introduit, les CFF remplaceront le compte des coûts de transport planifiés par un compte de résultats du management, lequel contiendra des données prévisionnelles encore plus fiables. Il est possible que les montants de l'indemnité se modifient après l'introduction du compte de résultats du management.

### 132.3 Résultat de la fixation de l'indemnité

L'indemnité calculée pour 1988 s'élève à 536 millions de francs (1987: 510 mio. de fr.).

Sur cette somme, 514 millions (1987: 495 mio.) concernent le transport régional des voyageurs. Les coûts d'exploitation planifiés se montent à 749 millions (724 mio.) et les produits à 235 millions (229 mio.). Ces derniers comprennent la part des mesures tarifaires prises par la Confédération en vue de la promotion des transports publics. Ils progresseront de 6 millions (+ 2,6 %) par rapport aux prévisions de 1987. Cette amélioration est imputable à l'étoffement de l'horaire que la Confédération a également commandé au titre des mesures de promotion des transports publics. Toutefois, les recettes supplémentaires ne pourront pas compenser l'augmentation des coûts due aux nouvelles prestations. La détérioration du résultat global se traduira donc par une hausse de 19 millions de l'indemnité.

L'indemnité pour le ferroulage atteint 22 millions de francs (1987: 15 mio.). Les frais planifiés s'élèvent à 49 millions (45 mio.) et les produits à 27 millions (30 mio.). L'indemnité augmentera donc massivement par rapport à l'année précédente (+ 7 mio. ou 47 %). Les résultats effectifs obtenus jusqu'ici en 1987 montrent que les CFF ne pourront pas réaliser les recettes budgétisées pour l'année en cours. Ils s'at-

tendent pour l'heure à des produits se montant uniquement à 26 millions, ce qui portera vraisemblablement le déficit à 19 millions. Selon le mandat de prestations, cette différence est mise à la charge des CFF au titre de risque de planification. Bien que ceux-ci n'atteindront pas non plus les tonnages prévus, cette chute des produits est surtout imputable à des concessions tarifaires rendues indispensables en raison de la baisse des prix des carburants. Cette évolution se poursuivra en 1988. Les CFF l'ont prise en considération dans leurs comptes prévisionnels pour cette année-là. Ils s'attendent cependant à un nouvel accroissement des tonnages acheminés. Etant donné le bas niveau actuel des tarifs, les produits supplémentaires qui en résulteront ne pourront toutefois pas compenser l'alourdissement des coûts. En 1988, le taux de couverture des coûts complets (52 %) sera inférieur à celui de 1986 (57 %).

Les chiffres prévisionnels de 1988 ne comprennent pas les répercussions de la nouvelle conception de l'offre. Font également défaut les effets des mesures en matière d'offre que nous avons envisagées pour aplanir les divergences qui nous opposent à l'Italie au sujet du trafic des poids lourds. Suivant les résultats des négociations, l'indemnité de 22 millions de francs devrait être adaptée ultérieurement.

#### 14 Plan à moyen terme 1989 - 1993

##### 141 Généralités

En approuvant le plan à moyen terme, nous avons pris acte des pronostics concernant la détérioration du rendement des CFF. Cette dégradation se manifestera de la manière suivante:

**Tableau 5: Données du plan à moyen terme 1989 - 1993**

Données	Budget	Plan à moyen terme				
	1988	1989	1990	1991	1992	1993
	en millions de francs					
Charges (sans contribution d'infrastructure)	4534	4815	5021	5216	5371	5531
Produits (sans les prestations inscrites au compte de résultats d'infrastructure)	3830	3966	4103	4249	4352	4472
Contribution des CFF pour l'infrastructure	122	25	4	8	8	25

Les CFF font valoir que cette évolution est surtout déterminée par des facteurs qu'ils ne peuvent influencer. Ils font notamment allusion, sous réserve des décisions définitives, aux mesures prévues concernant la rémunération du personnel fédéral (modification de la classification des fonctions et autres mesures envisagées dans le secteur du personnel, ainsi que relèvement des salaires réels) et à la situation difficile du trafic-marchandises. Nous partageons cette opinion, mais nous exigeons d'eux qu'ils revoient leurs conceptions de l'offre dans ce trafic afin de restreindre durablement la croissance de son déficit. Ainsi, nous soutenons expressément tous les efforts que la direction générale et le conseil d'administration des CFF entreprennent pour réaliser dans les meilleurs délais les mesures prévues dans le plan à moyen terme. L'amélioration de l'offre prévue dans le cadre du projet RAIL 2000 contribuera de manière déterminante à accroître le rendement de l'entreprise à long terme.

## **142        Contrôle des investissements**

### **142.1     Point de la situation**

Les résultats du plan à moyen terme reposent sur deux éléments. Les diverses conceptions de l'offre des CFF servent de

bases. Elles sont liées aux attentes qui ont trait à l'évolution économique de l'année concernée. Les résultats du plan ne peuvent donc pas être influencés à court terme.

Les modifications des conceptions de l'offre ne se produisent pas à intervalles réguliers. Nous les approuvons en règle générale dans le cadre du plan à long terme. La planification des investissements reste donc le principal instrument, utilisable chaque année, qui permet d'agir à moyen terme sur les CFF. Il revêt une grande importance, car en déterminant les investissements, on fixe à long terme une part considérable des charges à venir. Par ailleurs, une grande partie des mises de fonds des CFF concerne l'infrastructure, pour laquelle la Confédération assume désormais la responsabilité financière.

Etant donné cette situation, les travaux relatifs à l'exécution du mandat de prestations 1987 sont axés à moyen terme sur un contrôle efficace de la planification des investissements.

#### **142.2 Déroulement de la planification des investissements aux CFF**

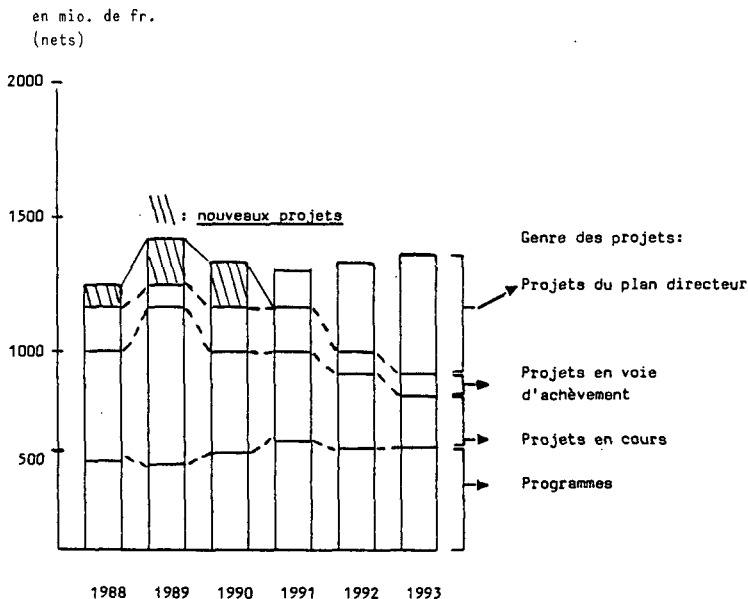
Les CFF axent leurs investissements sur les conceptions du plan à long terme. Ils inscrivent dans un plan à moyen terme d'une durée de cinq ans le volume des mises de fonds qui en résultent ainsi que les besoins de renouvellement ordinaires. Une telle planification ne peut être appliquée judicieusement que si elle fait constamment l'objet d'examen. Elle doit, en effet, être adaptée aux nouvelles conditions qui se produisent chaque année. Les modifications concernent particulièrement la fin de la période de planification. C'est là que les CFF prévoient les projets plus ou moins facultatifs. Ils qualifient de plan directeur cette partie de leur plan à moyen terme. Lors de la planification permanente, ils décident le

plus tard possible si un projet relevant du plan directeur peut être inscrit définitivement à titre de "nouveau projet" dans le plan des investissements proprement dit.

Le passage du plan directeur au plan à moyen terme constitue le noyau fondamental de la planification, cela pour les raisons suivantes: Plus un projet est pressenti pour être réalisé, moins il est possible de le modifier. A ce moment-là, les CFF établissent les modalités des travaux, d'où les premières conséquences financières. De plus, lors de cette étape, ils déterminent le volume des investissements pour les années suivantes, car la concrétisation des nouveaux projets s'étend toujours sur plusieurs années. Les besoins de fonds apparaissent alors obligatoirement et ne peuvent plus guère être modifiés par la suite.

Les CFF utilisent le terme de programme pour qualifier la plus grande partie de leurs besoins de renouvellement. Cela étant, la structure du volume des investissements se présente de la manière suivante dans le plan à moyen terme:

**Figure 3:** Structure du volume des investissements prévus (1988: budget; 1989-1993: plan à moyen terme)



Il ressort du déroulement des investissements que la Confédération peut influencer très efficacement la planification des mises de fonds des CFF lorsque les objectifs du plan directeur sont inscrits comme "nouveaux projets" dans le plan des investissements. Cet enseignement, tiré des discussions sur l'exécution du mandat de prestations 1987, a déjà pu être intégré dans le processus de décision relatif au plan à moyen terme 1989-1993.

Outre cet aspect matériel du contrôle des investissements, nous devons également examiner si le volume des mises de fonds prévu par les CFF correspond aux possibilités financières de la Confédération. Cette question sera examinée plus en détail dans les lignes suivantes.

### **142.3    Contrôle du volume des investissements**

Les besoins d'investissement des CFF ne sauraient être déterminés exclusivement par les impératifs de la gestion. Ils doivent être compatibles avec les conditions-cadres des finances fédérales. C'est pourquoi nous sommes appelés à statuer sur le volume annuel des investissements de l'entreprise. Nous le fixons de manière contraignante en prenant en considération non seulement les nécessités de la politique financière, mais aussi les objectifs de la politique conjoncturelle.

En fixant le volume des investissements, nous assignons un objectif aux CFF. Ce dernier a une valeur impérative pour leur planification. Cependant, les projets ne peuvent que difficilement être influencés à court terme. Pour pouvoir fixer un objectif efficace, nous déterminons de manière contraignante le volume des investissements non pour le budget, mais pour la première année du plan à moyen terme.

La figure 3 montre que l'ampleur du volume annuel des investissements ne peut être modifiée que dans une mesure limitée. Plus de la moitié des fonds concernent en règle générale les projets en cours de réalisation ou d'achèvement. Ceux-ci

ne peuvent plus guère être influencés, à l'exception du rythme de leur réalisation. Or cette tâche relève du secteur opérationnel sur lequel la Confédération ne devrait pas agir directement. Les CFF consacrent un autre tiers des fonds aux tâches dites de programme, à savoir aux investissements de remplacement en cours pour de petits objets ou des groupes d'objets (renouvellements de la caténaire, de la superstructure, etc.). Ils servent uniquement au maintien de l'exploitation sur le plan technique et sont donc indispensables. Comme les programmes représentent une grande part des mises de fonds, cette tranche des investissements devra néanmoins être examinée dans le cadre de l'exécution du mandat de prestations 1987. La Confédération se réserve donc le droit de vérifier périodiquement le rythme de renouvellement des installations ainsi que les normes de développement et de qualité. Cela étant, seuls les "nouveaux projets" peuvent être modifiés rapidement et avec une grande efficacité. Mais ils ne représentent que le 10 pour cent à peine du volume annuel des investissements.

En approuvant le plan à moyen terme 1989-1993, nous avons fixé à 1460 millions de francs le volume net des investissements pour l'exercice 1989. Sur cette somme, moyennant l'issue positive de la votation populaire, quelque 50 millions seront affectés à RAIL 2000. Etant donné que ce volume représente un objectif contraignant pour la planification concrète des investissements, les CFF devront demander spécialement les fonds pour couvrir les éventuels dépassements. Par cette décision, nous augmentons les investissements de 160 millions (+ 12 %) par rapport au budget 1988.

#### **142.4    Contrôle matériel des investissements**

Le contrôle exercé par la Confédération ne saurait se limiter au volume des investissements. La surveillance, aussi simple que possible, de l'utilisation des fonds approuvés est encore plus importante à cet égard.

Il ressort du déroulement de la planification que la Confédération peut influencer très efficacement sur les "nouveaux projets". Il suffit que les services fédéraux compétents se concentrent sur cette question lors du contrôle matériel des investissements. Ils peuvent se limiter à apprécier, quant au fond, les projets dont les CFF veulent planifier définitivement la réalisation.

Afin que cette tâche puisse être menée à bien, les CFF doivent fournir des documents spéciaux. Ils y indiquent chaque année tous les nouveaux projets qu'ils envisagent de réaliser. Ceux-ci sont classés selon des conceptions et présentent non seulement la description des travaux et leur début, mais aussi les frais d'investissement. La mission principale des services fédéraux consiste à examiner à l'aide de ces informations si les points forts des investissements correspondent aux objectifs de la planification à long terme que nous avons approuvée. Ils ne vérifieront que dans des cas exceptionnels si la concrétisation d'un projet particulier est justifiée.

La responsabilité des projets déjà examinés incombe ensuite exclusivement aux CFF. La Confédération se réserve néanmoins le droit de contrôler la rentabilité des projets (cf. ch. 142.5).

Dans le cadre du budget des investissements pour 1988 et du plan à moyen terme 1989-1993, les CFF ont présenté à l'appréciation des services fédéraux les nouveaux projets suivants:

**Tableau 6: Nouveaux projets approuvés pour la période 1988 à 1990**

Groupe d'objets	Conception	Frais de construction 1) en millions de francs
1. Installations ferroviaires (infrastructure)	1.1 Investissements de remplacement	143
	1.2 Rationalisation	21
	1.3 Amélioration et extension, dont	574
	- Trafic-voyageurs, y. c. amélioration des installations d'accueil	249
	- Sécurité	56
	- Gérance des biens-fonds	<u>224</u>
	1.4 Divers	45
2. Véhicules, y. c. usines électriques (exploitation)	2.1 Remplacement	16
	2.2 Rationalisation	13
	2.3 Améliorations et développe- ment, dont:	815
	- Trafic-voyageurs	749
	- Trafic-marchandises	21
	- Sécurité	<u>45</u>
3. Conceptions spéciales	3.1 RAIL 2000	2)
<b>Total</b>		<b>1627</b>

1) Frais bruts (y compris la participation de tiers), répartis sur la période 1988 à 1990.  
2) Il n'y a pas encore d'appréciation, car la votation populaire doit encore avoir lieu.

Le tableau 6 montre que la Confédération a approuvé jusqu'en 1990 des projets qui déclencheront des investissements bruts pour quelque 1600 millions de francs. Ce montant n'est qu'indicatif. Il faut en déduire les contributions de tiers dont l'ampleur n'est pas encore déterminée. Par ailleurs, les dates prévues pour le début des travaux sont souvent reportées. Après approbation, ces objets, selon l'avancement des travaux, grèveront les comptes d'investissement suivants à la rubrique "projets en cours". Ils échapperont alors à toute intervention.

Tant pour l'infrastructure que pour l'exploitation, les CFF privilégient actuellement les investissements relatifs au trafic-voyageurs. Cette pondération correspond aux mesures visant à le rendre plus attrayant, afin de modifier la répartition du trafic entre les divers moyens de transport. Etant donné que les CFF souhaitent acquérir des locomotives à multiples usages, les investissements dans le parc des véhicules profiteront également au trafic-marchandises.

Quant aux immobilisations, il y a lieu de souligner la volonté des CFF d'encourager les investissements relatifs à la gérance des biens-fonds. On peut, dans ce domaine, s'attendre à la rentabilité absolue des investissements. Ceux-ci contribueront à améliorer le rendement à long terme.

L'accent est mis aussi sur les investissements de remplacement, qui sont absolument nécessaires au maintien de l'exploitation. Cela étant, leur approbation va de soi. Il en va de même pour les investissements qui servent uniquement à améliorer la sécurité. Ces deux types de mises de fonds sont utiles à l'ensemble du trafic, de sorte qu'ils profitent tant au trafic-voyageurs qu'à celui des marchandises.

A l'exception des investissements pour la gérance des biens-fonds, ces nouveaux projets ne pourront pas exercer directement une influence positive sur le rendement de l'entreprise. La plupart d'entre eux ne sont rentables qu'en termes relatifs. Cela signifie que le rendement de l'entreprise diminuerait encore s'ils n'étaient pas réalisés. Néanmoins, des installations d'accueil attrayantes et un matériel roulant confortable amélioreront encore l'image des CFF.

#### **142.5    Appréciation de la rentabilité des investissements**

Le contrôle matériel des investissements par la Confédération a été conçu sous une forme aussi simple que possible. Conformément au mandat de prestations 1987, il laisse aux CFF une liberté de gestion maximale. Afin de permettre un contrôle

approprié de la réalisation des investissements déjà approuvés, les CFF sont en outre tenus de soumettre un calcul de rentabilité pour chacun des nouveaux projets.

Cette exigence vise surtout à garantir qu'ils appliquent systématiquement l'instrument du "controlling", introduit depuis un certain temps déjà. Par ailleurs, la Confédération souhaite ainsi savoir quelle importance est attribuée à la rentabilité lors du choix de nouveaux projets. Ces deux informations ne servent toutefois pas à influencer directement sur des projets particuliers. Elles constituent plutôt un élément supplémentaire pour juger si les CFF utilisent entièrement leur capacité de rendement. Elles sont donc employées principalement pour fixer la contribution d'infrastructure.

## **2           Partie spéciale**

### **21           Conséquences financières et effets sur l'état du personnel**

En sus de la prestation pour l'infrastructure et des indemnités, le budget et la planification financière de la Confédération prévoient d'autres contributions financières pour les CFF. Celles-ci sont fondées sur des arrêtés fédéraux spécifiques et représentent le prix des prestations commandées. Les indemnités et aides financières suivantes correspondent, dans le compte financier de la Confédération, aux budgets et au plan à moyen terme des CFF.

**Tableau 7: Indemnité et aide financière de la Confédération en faveur des CFF**

Compte financier de la Confédération	Compte	Budgets						
	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
	en millions de francs							
<b>1. Contributions d'exploitation</b>								
Transport régional des voyageurs	662	495	514	545	564	572	589	602
Ferroutage 2)	13	32	22	26	31	36	42	49
Allégements tarifaires pour les transports publics	-	62	55	55	55	55	55	- 3)
Transport des automobiles à travers le Simplon 2)	1	1	1	1	1	1	1	1
Déficit 1)	283	333	-	-	-	-	-	-
Prestations de la Confédération pour l'infrastructure 1)	-	-	576	704	849	918	967	1019
<b>Total</b>	<b>959</b>	<b>923</b>	<b>1168</b>	<b>1331</b>	<b>1500</b>	<b>1582</b>	<b>1654</b>	<b>1671</b>
<b>2. Contributions pour la construction</b>								
Raccordement des aéroports								
. de Cointrin	18	14	2	1	-	-	-	-
. de Kloten	3	-	-	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>980</b>	<b>937</b>	<b>1170</b>	<b>1332</b>	<b>1500</b>	<b>1582</b>	<b>1654</b>	<b>1671</b>

1) Versement renvoyé d'une année.

2) Financement par les droits de douane affectés sur les carburants.

3) Mesure arrivant à expiration en 1992.

Les CFF sont indemnisés de leurs prestations de service public durant l'année en cours. Ainsi, en 1988, la Confédération supportera une indemnité de 591 millions de francs (transport régional des voyageurs: 514 mio., ferroutage: 22 mio. et allégements tarifaires: 55 mio.). En revanche, la prestation de la Confédération pour l'infrastructure est versée aux CFF avec une année de retard. La somme de 704,5 millions prévue dans le budget ne se répercutera donc qu'en 1989 sur les finances fédérales.

A moyen terme (jusqu'en 1993), les CFF s'attendent à ce que l'indemnité augmente à peine de 4 pour cent chaque année. La prestation de la Confédération pour l'infrastructure s'amplifiera en moyenne de 5,6 pour cent par année.

Les besoins d'investissement ne peuvent être couverts qu'à raison de 50 pour cent par les fonds d'amortissement et par l'imputation directe sur le compte de résultats d'entreprise (gros entretien). Outre les sources de financement propres aux CFF, la Confédération accorde des prêts par le biais du compte capital. Ceux-ci se monteront à 525 millions (budget 1987: 300 mio.) pour 1988 et à 675 millions pour 1989. Cela étant, le taux de croissance moyen sera de 4,6 pour cent par année à moyen terme.

Le projet n'a pas d'effet sur l'état du personnel fédéral.

## **22 Bases juridiques**

### **221 Article premier**

L'article premier concrétise la compétence figurant à l'article 7, lettre d<sup>bis</sup>, de la loi sur les CFF, selon laquelle les Chambres fédérales approuvent la contribution d'infrastructure indépendamment du reste du budget. Nous avons fixé celle-ci à 121,5 millions de francs et repris ainsi la proposition des CFF.

Le montant de la contribution d'infrastructure influant sur les chiffres mentionnés à l'article 2 de l'arrêté général sur le budget des CFF, il doit être traité en premier lieu.

### **222 Article 2**

L'article 2 récapitule les budgets relatifs au compte des investissements, au compte de résultats et à l'effectif du personnel.

Le montant du compte de résultats, mentionné au chiffre 2, tient compte de la contribution d'infrastructure de 121,5 millions de francs que nous avons approuvée.

Le chiffre 3 repose sur l'article 2 de la loi fédérale instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales (RS 611.010). Cet article exige que l'effectif budgétisé du personnel des CFF soit soumis à l'approbation du Parlement. Il entrave donc la réalisation des objectifs du mandat de prestations 1987, qui vise à renforcer la responsabilité de l'entreprise. Une politique autonome en matière de personnel constituerait cependant un élément essentiel d'une gestion indépendante.

La loi se réfère à l'effectif du personnel en 1974. Aux CFF, celui-ci était alors de 41'031 collaborateurs. Depuis lors, ils n'ont cessé de le réduire. En 1986, ils employaient 37'010 unités. Même si le budget pour 1988 prévoit une augmentation de 934 postes comparativement à 1986, les CFF, avec 37'944 agents, se trouveront bien en dessous de la base initiale de 1974. Ils mettent tout en oeuvre pour appliquer une politique restrictive en matière de personnel, conformément à la loi.

### 223            Article 3

Les CFF présentent au Parlement à titre d'information, sous forme de plan à moyen terme, la planification pluriannuelle exigée à l'article 6 de l'arrêté fédéral sur le mandat 1987 des CFF (RS 742.37). La planification à long terme exigée dans le même article sera portée à votre connaissance en même temps que le budget, lorsqu'elle aura été revue et formulée par les CFF. Cela est prévu après la date de la votation populaire concernant RAIL 2000.

# Arrêté fédéral concernant le budget des Chemins de fer fédéraux pour 1988

Projet

du

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu le rapport et les propositions du Conseil d'administration des Chemins de fer fédéraux du 17 septembre 1987;

vu le message du Conseil fédéral du 28 octobre 1987<sup>1)</sup>,

*arrête:*

## **Article premier**

La contribution des Chemins de fer fédéraux pour l'infrastructure, qui se monte à 121,5 millions de francs, est approuvée. Les coûts globaux s'élevant à 826 millions, la Confédération prend à sa charge une somme de 704,5 millions au titre de la couverture des dépenses d'infrastructure des Chemins de fer fédéraux.

## **Art. 2**

Le budget des Chemins de fer fédéraux pour 1988 est approuvé avec les montants ci-après; il comprend:

1. Le budget du compte des investissements, s'élevant à 1480,8 millions. Après déduction des contributions de tiers et de divers produits (185,8 mio. de fr.), 1230 millions sont mis à la charge du compte des immobilisations et 65 millions à celle du compte de résultats;
2. Le budget du compte de résultats, qui est équilibré, les produits et les charges atteignant chacun 4655,9 millions;
3. Le budget relatif à l'effectif du personnel (37 944 postes).

## **Art. 3**

Il est pris acte du plan à moyen terme des Chemins de fer fédéraux pour les années 1989 à 1993.

## **Art. 4**

Le présent arrêté, qui n'est pas de portée générale, n'est pas sujet au référendum.

31782

<sup>1)</sup> FF 1987 III 409

## Message concernant le budget des Chemins de fer fédéraux pour 1988 du 28 octobre 1987

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1987
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	45
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	87.057
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	17.11.1987
Date	
Data	
Seite	409-439
Page	
Pagina	
Ref. No	10 105 280

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.