

Message

concernant la modification de la loi sur les chemins de fer

**A: Indemnisation des prestations de service public des entreprises
de transport concessionnaires**

B: Police des chemins de fer

du 18 novembre 1987

Messieurs les Présidents, Mesdames, Messieurs,

Nous vous soumettons un projet relatif à deux modifications de la loi sur les chemins de fer et vous proposons de l'adopter.

Par la même occasion, nous vous demandons de classer les interventions parlementaires suivantes:

- | | |
|------------------|---|
| 1982 M ad 79.062 | Indemnité versée aux chemins de fer privés (N 5. 10. 81, commission du Conseil national; E 27. 1. 82) |
| 1982 P 82.577 | Chemins de fer privés. Indemnisation des prestations fournies dans l'intérêt de l'économie générale (N 17. 12. 82, Christinat). |

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

18 novembre 1987

Au nom du Conseil fédéral suisse:

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

Condensé

Le message traite de deux questions indépendantes l'une de l'autre. Le chapitre A s'occupe de la refonte de l'indemnité pour les prestations de service public des entreprises de transport concessionnaires (ETC), le chapitre B de celle de la police des chemins de fer. Comme ces deux questions présupposent la modification de la loi sur les chemins de fer, elles font l'objet d'un seul message.

La nouvelle réglementation de l'indemnisation des ETC répond à une motion du Conseil national qui s'inspire des principes régissant l'indemnisation des CFF. Conformément au modèle du mandat de prestations 1987, l'activité des ETC sera désormais subdivisée en un secteur d'économie de marché et en un secteur de service public. Comme pour les CFF, ce dernier comprendra les prestations du transport régional des voyageurs et du ferroutage, dans la mesure où la Confédération et les cantons les commandent conjointement. Ils indemniseront en commun les frais non couverts y relatifs. Les ETC ne connaissant pas des conditions de propriété aussi simples que celles des CFF, il n'a pas été possible de reprendre des éléments plus substantiels du mandat des CFF. La Confédération ne pourra notamment pas assumer la responsabilité financière de l'infrastructure des ETC. C'est pourquoi il faudra, malgré l'indemnisation accrue, prévoir une aide financière destinée à couvrir les éventuelles pertes dans le secteur d'économie de marché.

La présente révision vise à renforcer la rentabilité économique des ETC; deux instruments seront particulièrement utiles à cet effet. Ces entreprises devront tout d'abord instaurer une comptabilité analytique. D'autre part, la Confédération et les cantons détermineront au préalable l'indemnisation des prestations commandées en commun. Les ETC devront aussi demander à l'avance la prise en charge des éventuels frais non couverts dans le secteur de l'économie de marché.

La nouvelle indemnité permettra de revoir le financement des investissements opérés par la Confédération. Celui-ci aura lieu principalement sur la base de prêts, ce qui permettra d'améliorer la transparence des coûts.

Lors de la consultation, les cantons ont généralement émis des avis positifs concernant le projet. Seul le nouveau financement des investissements a suscité des prises de position plutôt négatives. Par ailleurs, des réserves ont été formulées au sujet de la fixation préalable des prestations financières.

La nouvelle réglementation de l'indemnité n'a, en principe, pas d'effets sur les coûts. Dans la mesure où l'on peut déterminer les charges supplémentaires, elles seront réparties entre la Confédération et les cantons. Comme il s'imposait de sauvegarder la neutralité des coûts, il n'a pas été possible de tenir compte de la demande des cantons tendant à modifier également le champ d'application des prestations financières de la Confédération. Cette modification devra intervenir dans le cadre de la législation d'exécution de la politique coordonnée des transports.

La nouvelle réglementation de la police des chemins de fer répond à un très ancien besoin. La loi actuelle, qui date de 1878, est dépassée tant matériellement que formellement. Eu égard au code pénal édicté depuis lors et vu les dispositions pénales prévues dans d'autres textes législatifs, les prescriptions légales encore nécessaires pour

protéger les chemins de fer sous l'angle pénal seront insérées dans la loi sur les chemins de fer, ce qui entraînera l'abrogation de la loi sur la police des chemins de fer. Nous réglerons dans une ordonnance l'application de la nouvelle réglementation.

Message

Partie A

Indemnisation des prestations de service public des entreprises de transport concessionnaires

1 **Partie générale: Conception du nouveau régime**

11 **Point de départ**

111 **Nécessité d'une nouvelle réglementation**

Le mandat de prestations octroyé en 1982 aux Chemins de fer fédéraux (CFF) (FF 1981 II 453) a instauré un nouveau mode d'indemnisation pour leurs prestations de service public. Cette réglementation s'est donc différenciée de celle qui était applicable aux entreprises de transport concessionnaires (ETC) assurant le trafic général, cela tant quant à la nature des prestations qu'à leur ampleur. Déjà auparavant, des arrêtés du Parlement et du Conseil fédéral avaient créé une certaine disparité dans la réglementation de l'indemnisation. Vu les problèmes financiers de la Confédération, la somme de l'indemnité versée aux ETC pour leurs prestations de service public a été réduite linéairement de 10 pour cent en 1975 (ACF du 30 avril 1975) et incorporée dans le droit ordinaire en 1977 (RO 1977 2259). Une nouvelle réduction de 10 pour cent, limitée dans le temps, a suivi entre 1981 et 1983 (FF 1980 II 603).

L'aggravation de l'inégalité de traitement entre les CFF et les ETC a alors incité la commission du Conseil national à déposer une motion dans le cadre des débats relatifs au mandat de prestations 1982 (1982 M ad 79.062). Adoptée ensuite par les deux Chambres, elle avait pour but d'harmoniser la réglementation de l'indemnisation. Sa teneur est la suivante:

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.

Cela étant, l'Union des entreprises suisses de transport (UST) a élaboré un projet d'indemnisation, que le Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie (DFTCE) a soumis à l'appréciation des cantons en juillet 1983. Ceux-ci ont rejeté la solution proposée. Ils ont certes admis l'objectif de la motion, qui était d'indemniser les ETC selon des principes comparables à ceux qui sont appliqués aux CFF. Diverses questions peu claires les ont cependant incités à donner une réponse globalement négative.

A leurs yeux, il y avait notamment de trop nombreux projets en suspens, influençant tous la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Ces derniers ont mentionné leur participation, prévue, au déficit du trafic régional

des CFF au titre de la nouvelle réglementation des droits de douane sur les carburants, ainsi que la politique coordonnée des transports. Ils n'ont pas voulu envisager une nouvelle réglementation de l'indemnité aussi longtemps que la clarté ne régnerait pas à ce sujet.

Ils ont en outre critiqué le fait que l'UST voulait fixer les montants de l'indemnité en se fondant uniquement sur des calculs approximatifs et forfaitaires. Ils ont craint que cela ne fasse disparaître la nécessité de fournir rationnellement les prestations. Enfin, ils ont exigé qu'une comptabilité analytique serve de base au calcul de l'indemnité.

Les conditions se sont clarifiées depuis lors. La participation des cantons à la couverture du déficit du trafic régional des CFF ne s'est pas réalisée en relation avec la nouvelle réglementation des droits de douane sur les carburants. Quant à la politique coordonnée des transports, on a décidé la future répartition des tâches. De leur côté, les ETC travaillent déjà en partie avec des systèmes de comptabilité analytique ou préparent leur introduction. C'est pourquoi le moment est venu de remanier leur indemnisation. Il s'agit de l'adapter aux conditions applicables aux CFF. En revanche, les autres inégalités telles que les disparités de charges entre les cantons desservis par les CFF et ceux qui le sont par des chemins de fer privés ne peuvent être éliminées à l'heure actuelle. Pour le moment, l'indemnité doit être conçue de manière à ne pas modifier le rapport entre la charge financière de la Confédération et celle des cantons. De plus, elle correspondra aux principes de la politique coordonnée des transports.

112 Contributions versées actuellement aux ETC

112.1 Principes

Les contributions fédérales pour les ETC sont fondées juridiquement sur la loi du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (RS 742.101), sur l'arrêté du 5 juin 1959 relatif au rapprochement tarifaire (RS 742.402.2) et sur la loi du 4 octobre 1985 concernant le transport public (RS 742.40). On fait une distinction entre l'*indemnité* et les *aides financières*.

Les ETC reçoivent des indemnités pour les éléments de l'offre qui ne pourraient être fournis par une entreprise gérée uniquement d'après les principes de l'économie de marché, mais qui sont exigés par les pouvoirs publics dans l'intérêt général. Jusqu'à présent, les ETC ont bénéficié d'indemnités pour les prestations de service public et pour le rapprochement tarifaire dans les zones de montagne, justifié principalement par des impératifs de politique régionale. Les indemnités ne visent donc pas à promouvoir les ETC; elles représentent le prix à payer pour l'exécution des tâches prescrites par le droit fédéral. Une indemnité ne peut être prévue en principe qu'au moment où les avantages de la tâche attribuée ne compensent pas les frais et où il ne serait pas tolérable que l'entreprise obérée supporte elle-même la charge.

Les aides financières tendent à garantir la réalisation des tâches de transport et de desserte relevant de l'intérêt général et choisies par les ETC. En d'autres termes, elles visent à assurer la survie des entreprises. Les aides fédérales pour les ETC présupposent la participation des cantons. A l'instar des indemnités, elles ne sont

accordées que si les moyens de l'entreprise et les autres possibilités de financement sont mis entièrement à contribution et si la tâche à accomplir ne peut pas être menée à terme plus efficacement d'une autre manière (p. ex. rationalisation acceptable).

La situation financière des ETC est notamment tributaire du montant des indemnités. Ces dernières déterminent donc l'ampleur des aides financières. Cette interdépendance nous incite à examiner brièvement, à titre liminaire, les diverses contributions versées aux ETC.

112.2 Contributions selon la loi sur les chemins de fer

Le chapitre VI de la loi sur les chemins de fer régit l'indemnisation des prestations de service public, le chapitre VII règle les aides financières.

La loi sur les chemins de fer désigne par ailleurs les entreprises qui peuvent bénéficier de l'indemnité pour les prestations de service public, ainsi que des aides financières. Seules les entreprises assurant le trafic général sont visées par les chapitres VI et VII. Elles sont tenues de transporter régulièrement durant toute l'année des personnes ou des marchandises entre des localités habitées à l'année. Elles garantissent ainsi la desserte de base du pays ou d'une de ses régions. Deux trafics dits spéciaux ne sont pas soumis au champ d'application des chapitres VI et VII de la loi et ne bénéficient donc pas des contributions fédérales.

Les lignes qui ne quittent pas le territoire restreint d'une agglomération sont attribuées au *trafic local et de banlieue*. Il s'agit surtout de lignes des transports publics urbains.

La seconde catégorie du trafic spécial, le «*trafic touristique*», est défini de manière plus restrictive que ne le laisserait supposer sa désignation. Il comprend les entreprises et les lignes qui servent au trafic de délassément à proximité du domicile et aux excursions d'un jour. Il n'englobe pas tout le trafic touristique, puisque les lignes qui desservent des localités touristiques habitées toute l'année sont assimilées au trafic général.

La nouvelle réglementation de l'indemnisation, qui est traitée dans le présent message, ne change rien au domaine de validité de la loi. Celui-ci sera revu dans le cadre de la législation d'exécution de la politique coordonnée des transports.

112.21 Indemnisation des prestations de service public

Les prestations de service public sont décrites à l'article 50 de la loi sur les chemins de fer.

La Confédération indemnise les ETC pour qu'elles satisfassent aux obligations mentionnées sous forme de principes à l'article précité. Depuis l'introduction de la loi sur les chemins de fer, la détermination du montant de l'indemnité a fait l'objet de discussions, car une pesée des intérêts en présence est nécessaire pour fixer les limites à partir desquelles une entreprise n'est plus intéressée à fournir une prestation.

Avec le temps, on s'est toutefois rendu compte que les obligations fondamentales

(d'exploiter, de publier un horaire, de transporter et d'appliquer un tarif) font partie intégrante de l'activité d'une entreprise de transport public, comme l'indiquent d'ailleurs les termes utilisés. Cela étant, elles ne sauraient constituer en soi des prestations de service public. En outre, la plupart des entreprises n'ont pas disposé des documents comptables permettant de fixer précisément les montants des indemnités. C'est la raison pour laquelle on a toujours fait usage de réglementations de fortune. La figure 1 montre que celles-ci ont néanmoins été rendues plus objectives au fil des années.

Indemnisation des ETC et des CFF, comparaison

Figure 1

Réglementation de l'indemnisation des ETC

Année d'introduction; Base légale; Champ d'application	Mode de calcul
1957 Loi sur les chemins de fer (LCF) Chemins de fer du trafic général	33 1/3 % de la valeur de certains amortissements
1972 Révision de l'article 51 LCF; toutes les ETC du trafic général	Indemnisation sur la base du volume du transport des écoliers, du marché des transports et des investissements dans les voies de communication

Corrections dues à la politique des finances

1975 et 1977 Arrêté fédéral du 30 avril 1975 et loi fédérale instituant des mesures propres à équilibrer les finances fédérales; toutes les ETC	Modification des bases de calcul: réduction de l'indemnité de quelque 10 %
1980 Arrêté fédéral du 20 juin 1980; toutes les ETC	Diminution provisoire de 10 % supplémentaires (jusqu'en 1983)

A titre de comparaison: réglementation de l'indemnisation des CFF

Année d'introduction; Base légale; Champ d'application	Mode de calcul
1971 Arrêté fédéral sur l'indemnisation des CFF de leurs prestations de service public	Indemnisation annuelle d'une partie des coûts non couverts du transport des travailleurs et des écoliers, ainsi que du trafic de détail
1982 Arrêté fédéral sur le mandat de prestations 1982 des CFF	Coûts non couverts du transport régional des voyageurs, indemnisation décroissante du trafic de détail, aide initiale pour le ferroutage

Depuis 1958, la Confédération a dépensé au titre de l'indemnité 0,7 milliard de francs pour les ETC et 5,35 milliards pour les CFF. De 1980 à 1986, les prestations correspondantes ont atteint respectivement 0,315 et 3,842 milliards de francs.

112.22 Aides financières

112.221 Améliorations techniques

Aux termes de l'article 56 de la loi sur les chemins de fer, la Confédération peut octroyer des contributions aux ETC pour des améliorations techniques si cette mesure accroît la rentabilité ou la sécurité de l'exploitation.

Ces contributions sont réservées aux ETC qui ont une importance considérable pour le trafic général du pays ou d'une de ses régions.

Entre la mise en vigueur de la loi sur les chemins de fer et 1986, la Confédération a dépensé 1,385 milliard de francs pour le financement des améliorations techniques. Ainsi, les fonds alloués par la Confédération, les cantons et les communes ont déclenché un volume d'investissement de quelque 2,64 milliards de francs.

Depuis l'introduction de la loi sur les chemins de fer, le Parlement ouvre périodiquement des crédits-cadres pour les engagements concernant l'aide aux investissements. Leurs montants se fondent sur les enquêtes effectuées auprès des ETC par l'Office fédéral des transports. Pour la période 1988-1992, les Chambres fédérales ont alloué un crédit-cadre de 930 millions de francs (FF 1986 III 969).

112.222 Aide au maintien de l'exploitation

Selon l'article 58 de la loi sur les chemins de fer, la Confédération peut accorder aux ETC obérées des contributions pour le maintien de l'exploitation (couverture du déficit). Ces subsides sont octroyés à la condition que l'entreprise concernée ait réalisé toutes les mesures de rationalisation que l'on peut raisonnablement exiger d'elle.

La couverture du déficit est réservée aux ETC qui sont indispensables au trafic général du pays ou d'une de ses régions. Leurs besoins de fonds figurent chaque année dans le budget. En 1985, 260 millions de francs ont été alloués pour le maintien des ETC (pour les chemins de fer, cette somme se réfère aux résultats d'exploitation de 1985; pour les entreprises d'automobiles, elle se rapporte à ceux de l'exercice 1984). La part fournie par la Confédération s'est élevée à 120,5 millions de francs.

112.223 Autres aides financières

En vertu de l'article 57 de la loi sur les chemins de fer, la Confédération peut accorder des contributions pour le remplacement de chemins de fer par des

services de transport routier si cela permet d'assurer la desserte de manière plus économique. Il ne doit pas en résulter, dans l'ensemble, une baisse de la qualité des transports. Les éventuels inconvénients du nouveau moyen de locomotion doivent être compensés par des avantages. De 1958 à 1986, la Confédération a dépensé 20,3 millions de francs à ce titre.

Aux termes de l'article 59 de la loi précitée, la Confédération peut accorder aux entreprises des contributions pour la remise en état ou le remplacement d'installations et de véhicules gravement endommagés ou démolis par les forces naturelles, ainsi que pour les travaux de déblaiement. Cette disposition est cependant appliquée de manière restrictive. Elle a été créée pour l'aide en cas de véritables catastrophes naturelles où l'ampleur des dégâts dépasse non seulement les possibilités financières de l'entreprise, mais aussi celles du canton. La couverture des dommages moins importants est financée dans les limites de l'article 58 (couverture du déficit).

112.23 Participation des cantons

La Confédération subordonne les prestations selon les articles 56 à 58 de la loi à la condition que les cantons intéressés participent au financement. Leurs parts sont échelonnées selon leurs capacités financières et leurs charges ferroviaires. Celles-ci sont calculées en fonction de la charge financière résultant des contributions qu'ils doivent fournir en vertu de la législation ferroviaire, ainsi que d'après la longueur du réseau par tête d'habitant.

Les parts des cantons ont été augmentées dans le cadre des mesures d'économie de la Confédération. Alors qu'elles oscillaient entre 30 pour cent et 70 pour cent au début des années 70, les cantons doivent actuellement participer aux contributions d'investissement et à la couverture du déficit à raison de 40 à 95 pour cent. Les taux en vigueur pour le classement des cantons peuvent encore être relevés pour les lignes présentant une importance surtout régionale. Tel est le cas des lignes ayant un trafic particulièrement faible et de celles dont le transport d'abonnés est supérieur à la moyenne.

112.3 Rapprochement tarifaire

Le rapprochement tarifaire vise, pour des motifs relevant principalement de la politique régionale, à réduire les tarifs dans les régions des Alpes et du Jura. Aux termes de l'arrêté sur le rapprochement tarifaire, les tarifs des ETC dans les zones de montagne – compte tenu de la distance effective – ne doivent pas être supérieurs à 140 pour cent des tarifs CFF. Pour les indigènes, on applique les prix de transport des CFF. La Confédération prend à sa charge la différence qui existe, d'une part, entre le tarif valable au moment de l'introduction du rapprochement tarifaire, augmenté du renchérissement et, d'autre part, le tarif admis. Cette indemnité est versée sur la base de décomptes annuels.

La Confédération a déboursé à ce titre 108 millions de francs en 1986.

Par une motion récemment adoptée, le Parlement nous a chargés de revoir la conception du rapprochement tarifaire; les travaux sont en cours.

113 Contributions selon la loi sur le transport public

Les articles 8 à 11 de la loi sur le transport public prévoient que la Confédération, les cantons et les communes peuvent demander aux entreprises de transport public de fournir, contre paiement, des prestations supplémentaires et des facilités tarifaires s'ils ne peuvent pas atteindre autrement un objectif culturel, social, économique ou relevant de la politique de l'environnement, de l'énergie ou de la sécurité, ou s'ils ne peuvent le concrétiser qu'au prix de charges beaucoup plus élevées.

Par son message du 26 février 1986 sur le financement de réductions tarifaires dans les transports publics (FF 1986 I 885), le Conseil fédéral a soumis aux Chambres un projet d'enveloppe financière de 490 millions de francs permettant d'indemniser de 1987 à 1992 les facilités tarifaires justifiées par la politique de l'environnement. Ce montant doit compenser la charge supplémentaire qui sera imposée aux CFF, aux PTT et aux ETC en raison de la réduction des tarifs. Le Parlement a approuvé ce projet en automne 1986. Il a fixé le montant de l'enveloppe financière à 520 millions de francs.

114 Répercussions de la nouvelle réglementation de l'indemnité

L'indemnisation accrue des prestations de service public diminuera les déficits et, partant, les aides financières destinées au maintien de l'exploitation. La diminution, voire la suppression des découverts a un effet motivant, car le déficit – lié à une image négative – fait place aux produits, qui reflètent une prestation positive.

Ces avantages financiers et psychologiques ne peuvent être attribués sans condition aux ETC. Celles-ci devront en contrepartie se soumettre à des conditions plus strictes pour pouvoir bénéficier de subventions fédérales.

Jusqu'à présent, la Confédération a supporté toute seule le coût de l'indemnisation des prestations de service public, les aides financières étant cependant prises en charge en collaboration avec les cantons. L'augmentation de l'indemnité aura pour effet de réduire le montant des aides financières. Cela déchargerait les cantons, étant donné qu'ils participent uniquement aux dites aides. Cette manière de procéder est toutefois contraire à l'objectif de la motion, dont il est question au chiffre 111.

12 Nouvelle réglementation de l'indemnité en général

121 Contraintes

La motion et le champ général de la politique des transports fixent les contraintes liées à la nouvelle réglementation.

Le motion exige que les CFF et les ETC soient traités selon des principes *comparables*. Elle se rapporte au mandat de prestations 1982 des CFF. Ce dernier a été remplacé par le mandat 1987. Mettre à jour, dans la mesure du possible, le régime de l'indemnisation des ETC répond donc à l'objectif de la motion. Par ailleurs, il s'agit de traiter de la même manière les choses comparables et différemment les objets dissemblables.

La motion précise en outre que les cantons doivent participer au financement de l'indemnité. La législation d'exécution de la politique coordonnée des transports délimitera les attributions de la Confédération et des cantons. Jusqu'à ce moment-là, l'engagement des cantons doit, en substance, être régi par les conditions actuelles. Cela vaut également pour le volume de leur charge financière et de celle de la Confédération.

122 Traits fondamentaux de la nouvelle réglementation

Les traits fondamentaux de la nouvelle réglementation sont fonction des contraintes.

Le mandat 1987 des CFF fait une distinction entre le secteur de l'économie de marché et celui du service public. Sont réputées prestations de service public celles qui ne sont pas rentables, mais que les CFF doivent fournir malgré tout pour des raisons d'ordre supérieur. La Confédération les commande et verse une indemnité en échange. Par ailleurs, le mandat 1987 redéfinit l'objectif de la gestion des CFF afin de consolider la motivation du personnel et d'assurer une gestion efficace de l'entreprise. La définition de l'objectif tient compte de la position des CFF dans la politique des transports.

L'offre des ETC est comparable à celle des CFF. Elles fournissent, elles aussi, des prestations qui sont indispensables pour des raisons d'ordre supérieur. C'est pourquoi il faut, pour elles comme pour les CFF, dissocier le secteur du service public de celui de l'économie de marché.

Les CFF appartenant à la Confédération, cette dernière a toute latitude pour leur fixer des objectifs les obligeant à fournir des services de manière efficace. Les ETC devront également prouver que leur gestion est rationnelle, car on ne saurait augmenter automatiquement l'indemnité. Toutefois, nous ne pourrions pas emprunter la même voie que pour les CFF, la complexité des structures de propriété exigeant une solution simple, adaptée aux besoins des partenaires.

Ces considérations influent à divers égards sur la nouvelle réglementation de l'indemnité versée aux ETC. C'est ainsi que la Confédération ne peut leur attribuer un mandat uniforme. Afin que les solutions choisies pour les CFF et les ETC soient comparables, les principaux objectifs du mandat des premiers figurent directement dans la législation: la loi sur les chemins de fer doit, en ce qui concerne la nouvelle réglementation de l'indemnité, garantir pour toutes les ETC une offre de service public qui soit comparable à celle des CFF.

Elle sera modifiée de telle manière que les ETC soient contraintes de mettre entièrement à contribution leur capacité de rendement. Leur structure de propriété ne permet pas d'utiliser à leur égard la solution du mandat CFF. La Confédération ne saurait assumer la responsabilité financière de leur infrastructure. Cela étant, il n'est plus nécessaire d'exiger une contribution de couverture aussi élevée que possible pour les dépenses d'infrastructure, cela en vue d'obliger les entreprises à optimiser leur rendement. Par ailleurs, une partie des ETC est constituée par des entreprises de transport routier qui ne disposent pas d'une infrastructure comparable à celle des CFF.

La nouvelle réglementation des aides financières permet de tenir compte de tous ces éléments. A ce propos, il y a lieu d'accorder une attention particulière à l'établissement d'un processus de décision commun pour la Confédération et les cantons.

13 Résultat de la procédure de consultation

Le DFTCE a élaboré un projet sur cette base et l'a soumis à l'appréciation des cantons et des deux associations concernées des transports publics (Union des entreprises suisses de transports publics, UST; Union des entreprises concessionnaires suisses de transport par automobiles, SKAG).

Les avis reçus sont positifs. Tous les milieux consultés estiment que la réglementation actuelle de l'indemnité des ETC doit être revue. A l'exception de sept cantons, ils proposent que le nouveau régime soit appliqué aussi rapidement que possible, cela avant la législation d'exécution de la politique coordonnée des transports.

Les réponses sur le contenu du projet peuvent être classées en trois catégories fondamentales:

- Quatre cantons adoptent une attitude plutôt négative face à la nouvelle réglementation.
- L'UST, la SKAG et environ la moitié des cantons approuvent les propositions dans leurs grandes lignes. Ils formulent cependant des réserves ou des propositions de modification pour certaines questions importantes.
- Les autres cantons sont favorables au contenu de la nouvelle réglementation, mis à part de petites modifications.

Trois cantons qui approuvaient le projet quant au fond se sont toutefois opposés à sa réalisation avant la législation d'exécution de la politique coordonnée des transports.

Dans la mesure où nous n'avons pas pris en considération les réserves lors de l'élaboration du message, nous l'indiquons ci-après dans les passages consacrés à la réglementation correspondante.

La principale réserve concerne toutefois un problème que nous avons exclu de la présente révision de la loi. Plusieurs milieux consultés ont proposé une modification du champ d'application de celle-ci, tel qu'il est défini au chiffre 112.2. Ils ont demandé que les notions de trafic local, de trafic d'agglomération et de trafic régional soient définies clairement, si possible au niveau de la loi. Cette demande de clarification s'explique par le souci de voir la Confédération participer pleinement au financement du trafic d'agglomération comme elle le fait pour le trafic régional. Un canton a même subordonné son accord à la réalisation de cette requête.

Nous ne souhaitons pas nous opposer en principe aux efforts visant à clarifier et à redéfinir éventuellement le champ d'application. L'importance accrue des communautés de tarifs et de trafic, ainsi que la poursuite de l'urbanisation militent en faveur de ces questions. Le problème se rapporte néanmoins directement à la future répartition des tâches entre la Confédération

et les cantons. Elle ne sera traitée que dans le cadre de la législation d'exécution de la politique coordonnée des transports. Les mesures prises à ce titre pourraient, comme jusqu'ici, être fixées dans l'ordonnance d'exécution, de sorte qu'il ne sera pas nécessaire de modifier une nouvelle fois la loi sur les chemins de fer.

Certains milieux ont encore déclaré que l'égalité de traitement avec les CFF exigeait que les dépenses d'infrastructure des ETC soient prises en charge par la Confédération et les cantons (cf. à ce sujet le ch. 122).

14 Détail du nouveau régime d'indemnisation

141 Indemnisation au sens strict

141.1 Ampleur des prestations de service public

Les ETC accomplissent une tâche de transport comparable à celle des CFF. Par conséquent, il importe de délimiter de la même manière l'étendue de leurs prestations de service public. Cela signifie qu'elles fourniront de telles prestations dans le transport régional des voyageurs et dans le ferroutage.

Actuellement, le ferroutage ne touche guère les ETC. Le fait de le traiter sur le même pied que celui qui est pratiqué par les CFF ne suscitera pas de notables difficultés. Il sera considéré comme une prestation de service public lorsque les ETC l'assureront aux mêmes conditions que les CFF.

En revanche, la définition du transport régional des voyageurs pose des problèmes. Aux CFF, la catégorie de train constitue un critère pour définir ce trafic. En effet, chaque catégorie accomplit une tâche bien particulière. C'est ainsi que les convois C ou régionaux écoulent le trafic régional, les trains directs et intercity, le trafic sur de grandes distances. Si la Confédération considère le trafic régional des ETC comme une prestation de service public, elle agit comme elle le fait pour les CFF.

L'offre des ETC comprend aussi des trains directs et des trains régionaux. Comme elles n'exercent leur activité que sur un territoire restreint, la fonction de leurs «trains directs» n'est pas comparable à celle des trains CFF de même catégorie. Il s'agit plutôt de trains régionaux accélérés.

Par conséquent, l'offre des ETC dans le trafic régional doit être définie de manière plus large. En règle générale, tout le *trafic-voyageurs* constituera une prestation de service public. Les trafics touristiques et sur de longues distances peuvent en être exclus. Les règles applicables en l'occurrence seront fixées dans les textes d'exécution.

Pour les CFF, la Confédération reconnaît comme prestation de service public une desserte horaire dans le trafic régional, étoffée aux heures de fort trafic.

Aujourd'hui déjà, diverses ETC offrent une densité horaire supérieure. C'est pourquoi la définition du service public doit être étendue. Cela est supportable dans l'optique de la Confédération. L'offre étoffée des ETC répond à un besoin, fondé principalement sur les intérêts économiques des cantons. Contrairement à ce qui se passe pour les CFF, les cantons participeront à l'indemnité en supportant en moyenne la part du transport régional des voyageurs qui va au-delà des limites fixées pour les CFF.

La Confédération se réserve cependant le droit de commander une desserte moins étoffée que la cadence horaire et de la reconnaître au titre des prestations de service public. Diverses entreprises exploitent des lignes qui répondent, certes, à un besoin, mais qui n'écoulent qu'un très faible trafic. Dans ces cas, la Confédération ne commandera que le minimum nécessaire de prestations de transport. Afin d'éviter des problèmes de délimitation lorsqu'il s'agira de déterminer leurs coûts non couverts, elle fixera chaque fois des indemnités forfaitaires.

Les ETC assurent le transport des bagages dans le cadre du trafic-voyageurs. Pour des raisons de comptabilité, elles ne peuvent pas le séparer de ce dernier. Etant donné que le trafic-voyageurs est, en règle générale, reconnu comme une prestation de service public, le transport des bagages, contrairement à la réglementation appliquée aux CFF, fera partie de ce secteur d'activité.

Dans leurs réponses, plusieurs cantons ont proposé que le trafic-marchandises fasse également partie du secteur de service public. Cette exigence est contraire au principe selon lequel les CFF et les ETC doivent être traités de la même manière. L'aide financière prévue par l'article 58 est maintenue précisément afin de pouvoir maintenir le soutien à ce trafic. Des assainissements structurels pourraient toutefois s'avérer nécessaires dans ce domaine. C'est pourquoi son financement doit être conçu comme une aide financière. L'indemnité ferait l'objet d'un droit.

Le secteur de service public est caractérisé par le principe de la commande. Dans le trafic-voyageurs, une telle procédure peut se réaliser assez facilement, puisqu'il suffit de commander des trains. Cela étant, il est possible d'attribuer les coûts et les recettes et, partant, de contrôler la rentabilité. Dans le trafic-marchandises, la Confédération et les cantons ne pourraient mettre sur pied qu'une offre générale. Il en résulterait une marge d'appréciation qui empêcherait toute surveillance de ce secteur de production.

En résumé, toutes les prestations du trafic-voyageurs et bagages fixées d'un commun accord par la Confédération et les cantons, constituent en règle générale l'offre de service public. Les cantons et les tiers pourront commander des prestations supplémentaires qui vont au-delà de l'offre convenue par la Confédération, mais ils devront en indemniser les entreprises selon l'article 8 de la loi sur le transport public (RS 742.40). Toutes les autres prestations relèvent du secteur de l'économie de marché. Ce dernier comprend surtout le trafic marchandises et, pour certaines ETC, le transport des voyageurs sur de longues distances.

141.2 Calcul de l'indemnité

La Confédération indemnise les CFF des coûts d'exploitation non couverts du transport régional. Cette mesure ne touche pas l'infrastructure qui est déjà financée par la Confédération. Tel n'est toutefois pas le cas des ETC, raison pour laquelle il faut que leur indemnisation s'étende à tous les frais non couverts du secteur de service public.

Ce critère de calcul comporte certains inconvénients. En effet, les services fournis de manière irrationnelle entraînent automatiquement des dépenses accrues et,

partant, une plus grande indemnité. Il faudrait éviter de récompenser les entreprises pour leurs erreurs de gestion.

Il est difficile de contrôler précisément les diverses ETC quant à la gestion économique de leur secteur de service public. Cette vérification ne peut avoir lieu qu'a posteriori. En revanche, la loi devrait prévoir que la Confédération peut intervenir dans ce secteur en cas de mauvaise gestion. Si les pouvoirs publics constatent que tel est le cas, ils pourront fixer le montant de l'indemnité au-dessous de la somme des coûts d'exploitation non couverts planifiés. Si cela conduit l'entreprise à enregistrer des déficits, ceux-ci seront reportés à compte nouveau.

Selon le mandat 1987, les CFF doivent faire valoir d'avance leur prétention en matière d'indemnité. La Confédération convient avec eux de l'ampleur de celle-ci et des coûts non couverts planifiés des prestations de service public. Les écarts qui apparaissent lors du décompte ultérieur sont la conséquence d'un risque de planification et sont selon les cas mis soit à la charge de l'entreprise (sous-estimation des coûts non couverts), soit à celle des pouvoirs publics (surestimation).

Cette réglementation s'appliquera aussi aux ETC. La fixation préalable de l'indemnité apporte divers avantages. Elle les contraint à planifier soigneusement leur activité. Par la même occasion, elle montre aux pouvoirs publics le prix à payer pour les prestations de service public qu'ils exigent. De cette manière, une exigence de la conception globale des transports sera réalisée. Cette réglementation crée toutefois un risque pour les pouvoirs publics. Les entreprises auront, en effet, tendance à formuler leurs prévisions avec prudence afin d'augmenter le montant de l'indemnité. Or un tel comportement n'est efficace qu'à court terme. Si les résultats s'éloignent constamment des chiffres du budget, l'indemnité sera réduite. Cela pourrait se traduire par une surcharge financière à court terme pour les pouvoirs publics.

142 Répercussions de la nouvelle indemnisation sur les aides financières

L'expérience acquise dans l'exécution du mandat 1982 des CFF a montré que presque toutes les entreprises de transport public ne peuvent pas équilibrer leurs comptes, même si elles sont entièrement indemnisées de leurs prestations de service public. Cette remarque s'applique aussi aux entreprises qui épuisent toutes leurs possibilités de rationalisation. Dans ces conditions, il y a lieu de conserver les anciennes aides financières en sus de l'indemnité. Ces aides doivent, comme par le passé, assurer le maintien des ETC.

Elles sont revues dans le cadre de la nouvelle réglementation. Compte tenu des dispositions applicables aux CFF, elles devraient, pour l'essentiel, satisfaire à deux exigences:

1. Permettre uniquement le maintien des tâches qui servent expressément les intérêts des pouvoirs publics.
2. Etre aménagées de manière à garantir l'efficacité de la production.

142.1 Aide pour les améliorations techniques

Les aides pour les améliorations techniques sont généralement accordées aux ETC sous forme de subventions conditionnellement remboursables et ne portant pas d'intérêts ou sous forme de contributions à fonds perdu.

Dorénavant, en règle générale, aucun prêt sans intérêt ne sera plus octroyé aux CFF et aux ETC. De tels fonds incitent souvent les entreprises à apprécier de manière erronée la rentabilité de leurs investissements, étant donné que les frais de capitaux ne doivent pas être pris en considération. Ces tendances peuvent encore se renforcer lorsque des investissements financés à fonds perdu ne sont pas portés à l'actif ni, partant, amortis. Les entreprises risquent de procéder à de trop grands investissements dans tous les cas où des possibilités favorables de financement leur permettent de ne pas être entièrement responsables des coûts. Cette situation est particulièrement problématique pour les chemins de fer, car la structure de leurs coûts est déterminée principalement par les frais fixes nécessaires au maintien de la capacité.

Dans la mesure où les fonds propres des entreprises ne seront pas suffisants, les pouvoirs publics continueront de financer les investissements par le biais des crédits-cadrets. Les ETC auront également la possibilité de se procurer des fonds sur le marché des capitaux. Cette démarche devra chaque fois être approuvée par les autorités cantonales et fédérales. Les détails seront précisés dans l'ordonnance d'exécution.

Le financement par des emprunts a suscité beaucoup d'opposition lors de la consultation. On a estimé qu'il serait contraire à la promotion des transports publics. Il grèverait lourdement les comptes d'exploitation des ETC. Une augmentation des contributions réduirait la volonté de venir en aide aux entreprises. Comme la couverture des frais de capitaux subséquents est cependant garantie par l'indemnité et l'aide financière, les inconvénients économiques de l'ancienne solution pèsent plus lourds dans la balance. Par ailleurs, les pouvoirs publics subissent les mêmes frais financiers (intérêts) avec la pratique des contributions à fonds perdu. Mais ceux-ci figurent alors dans la comptabilité publique au titre des intérêts généraux. Afin d'assurer la transparence de la comptabilité, il convient de faire figurer les frais dans les comptes de celui qui les occasionne.

Pour tenir compte du résultat de la consultation, on pourra néanmoins continuer de financer à fonds perdu les parts non activables des investissements.

142.2 Aide au maintien de l'exploitation

Nous avons déjà relevé que l'aide financière destinée au maintien de l'exploitation ne pouvait pas être supprimée. A l'avenir également, les pouvoirs publics devront être disposés à compenser les dépenses d'exploitation non couvertes des ETC. Celles-ci seront moins importantes, car les montants de l'indemnité augmenteront.

La réglementation actuelle sera modifiée sur un point. Les ETC devront en effet annoncer à l'avance l'aide financière dont elles auront besoin pour maintenir leur exploitation. Les raisons de cette innovation ont déjà été exposées plus haut, en relation avec l'indemnité.

Le principe de la commande permettra de connaître les frais financiers occasionnés par les prestations du secteur de l'économie de marché, prestations qui ne donnent pas droit à l'indemnité. Seule la comparaison des coûts et des prestations permettra aux pouvoirs publics de savoir si l'activité de l'entreprise correspond aux vues politiques et aux possibilités financières. Les éventuelles mesures de correction ne sont efficaces que si elles sont prises au préalable. C'est ainsi que les pouvoirs publics pourront refuser expressément une aide pour les prestations qui ne répondent pas à leur intérêt. Si l'entreprise maintient cette offre, elle devra en supporter elle-même les éventuels frais non couverts. Il ne sera pas possible d'octroyer une aide après coup.

Les comptes prévisionnels montreront également si une entreprise fournit ses prestations moyennant un rapport raisonnable entre les coûts et les produits. Un critère d'appréciation important sera constitué par la mesure dans laquelle l'entreprise est à même de réunir par ses propres moyens les fonds nécessaires à la couverture des frais variables. Des frais variables non couverts ne sont pas tolérables du point de vue de l'économie d'entreprise et ils sont pour le moins problématiques dans l'optique de l'économie nationale. En règle générale, ils ne doivent pas être pris en compte lors du calcul de l'aide financière.

Comme la détermination de l'indemnité, la fixation préalable de l'aide pour le maintien de l'exploitation sert principalement à contrôler l'efficacité des ETC. Elle seule permet de séparer la responsabilité micro-économique de l'entreprise, influençable par cette dernière, de la dimension inhérente à la politique des transports. A l'instar de l'indemnité, l'aide financière convenue d'avance figurera dans le compte de résultats de l'entreprise au chapitre des produits. Le solde reflètera le résultat dont l'entreprise devra répondre. S'il est négatif, on pourra, à juste titre, le qualifier de «déficit».

Cette attribution univoque de la responsabilité est quelque peu restreinte par le risque de planification qui résulte de la fixation au préalable. Si une entreprise établit sciemment un budget pessimiste, elle pourra dans certains cas couvrir les éventuels déficits dont elle est responsable. Une forte minorité des milieux consultés estime que cet inconvénient est si grand que le principe de la fixation préalable ne saurait constituer un moyen pour contrôler l'efficacité des ETC. Nous savons cependant, aujourd'hui déjà, dans quelle mesure leurs budgets divergent des valeurs effectives. Compte tenu de ces informations, il suffit de faire usage, dès le début, des possibilités de réduction prévues pour les deux types de prestations financières. A cette condition, les avantages inhérents à une meilleure fixation des objectifs pour les ETC l'emporteront sans aucun doute sur l'inconvénient résultant du risque de planification.

La liberté de gestion des ETC est un peu limitée dans la mesure où elle dépend souvent directement des décisions prises par les CFF. Cela vaut tant pour le marché des acquisitions que sur le terrain des ventes. Malgré des intérêts opposés, ces conditions obligent fréquemment les ETC à reprendre les plans de gestion des CFF. Tel a été le cas, par exemple, pour Cargo Domicile, introduit en 1985. Pour des raisons tenant à l'unité de l'offre, les ETC ont dû s'adapter à ce système, bien qu'il ait occasionné des manques à gagner à certaines d'entre elles.

Cette interdépendance justifie la possibilité, dans des cas exceptionnels, de

déroger au principe de la fixation préalable. Si une ETC peut prouver que des décisions incontournables des CFF influencent durablement les contributions convenues, on peut alors envisager une adaptation ultérieure.

143 Future présentation des comptes des ETC

Jusqu'à présent, la nouvelle réglementation de l'indemnisation a échoué, notamment parce que les ETC ne disposaient pas de bases comptables suffisantes. Dans l'intervalle, les mesures nécessaires ont été mises en œuvre pour combler ces lacunes. Naturellement, les ETC ne sauraient mettre sur pied une comptabilité aussi ample que le système de gestion financière et de comptabilité des CFF (FIRE). Leur comptabilité doit néanmoins remplir certaines exigences minimales.

La somme de l'indemnité correspond aux coûts non couverts planifiés du service public. Ainsi, l'aide au maintien de l'exploitation s'étend, en principe, à tous les frais non couverts planifiés du reste de l'offre de transport des ETC. Le nouveau système de comptabilité analytique permettra de calculer ces deux sortes de contributions de manière irréprochable, cela dans deux optiques différentes. Il doit d'une part garantir une budgétisation sûre, permettant de déterminer au préalable le montant de l'indemnité et de l'aide financière. D'autre part, afin de contrôler que les prestations ont été produites de manière économique, il doit prouver de manière fiable, à la fin de l'exercice, les coûts d'exploitation effectifs non couverts relevant du secteur de service public et de l'offre de transport soumise aux lois du marché.

Pour remplir ces exigences, les ETC développeront un compte des coûts de transport qui mettra en évidence les résultats annuels de l'entreprise, de ses lignes et des diverses catégories de train classées selon le trafic-marchandises et celui des voyageurs. Le système comptable devra permettre de séparer les frais variables des frais fixes. Ces informations sont nécessaires à l'appréciation de l'efficacité économique des ETC. Certaines de ces conditions pourront être supprimées suivant la structure de l'entreprise.

Contrairement au compte de résultats de l'entreprise, la comptabilité analytique est un instrument de gestion économique, raison pour laquelle elle doit tenir compte de tous les coûts, y compris ceux qui sont calculés. L'indemnité et les aides financières ne se rapportent évidemment qu'aux dépenses effectives.

Si une entreprise budgétise les coûts non couverts de ses prestations de service public en se fondant sur une comptabilité insuffisante, l'indemnité et l'aide financière seront fixées de manière qu'elle supporte le risque inhérent à la planification.

L'Office fédéral des transports a déjà établi des directives provisoires fixant les exigences minimales auxquelles doit satisfaire un système de comptabilité analytique. Toutefois, nous sommes conscients qu'un tel système exige une période de rodage. Les nouvelles dispositions devront donc, dans un premier temps, être appliquées avec souplesse.

144 Participation des cantons

144.1 Principes

La motion exige que les cantons participent à la fixation de la nouvelle indemnité et y contribuent financièrement. Ils obtiendront un droit de regard approprié. Nos propositions sont fondées sur les conditions actuelles. Les règles de l'article 60 de la loi sur les chemins de fer continueront d'être appliquées. Elles doivent cependant être adaptées de manière que la nouvelle réglementation de l'indemnité et de l'aide financière n'augmente le montant des charges ni de la Confédération ni des cantons. De plus, la participation financière de ces derniers doit coïncider avec leur droit de regard.

144.2 Participation aux investissements

Le financement des investissements sera toujours assuré selon les principes en vigueur. Seule nouveauté: le financement se fera surtout par des emprunts à rémunérer. La base légale est constituée par l'article 56 de la loi sur les chemins de fer. Les fonds étrangers destinés aux investissements des ETC proviendront principalement des nouveaux crédits-cadres. L'invitation faite aux cantons de participer au financement n'y change rien. Elle est, aujourd'hui déjà, réglée à l'article 60, 2^e alinéa, de la loi ainsi que dans l'ordonnance concernant l'exécution de la loi sur les chemins de fer (RS 742.101.2).

La Confédération exige des ETC qu'elles planifient à long terme leurs investissements si elles veulent bénéficier des crédits-cadres. Pour pouvoir profiter des crédits de paiement, elles devront en outre planifier leurs besoins de fonds à court terme et les incorporer dans le budget annuel.

Comme par le passé, les cantons pourront exercer leurs droits de regard par l'intermédiaire de leurs représentants au sein des organes des ETC. D'autre part, ils pourront participer à l'élaboration des conventions d'investissement qui seront signées avec leurs ETC.

144.3 Participation des cantons à l'indemnité et à l'aide au maintien de l'exploitation

D'après le droit en vigueur, la Confédération prend à sa charge l'indemnité, la couverture du déficit étant assurée conjointement par la Confédération et les cantons. La nouvelle réglementation répartit différemment leurs contributions financières. L'indemnité ira généralement en s'accroissant; l'aide au maintien de l'exploitation, en revanche, diminuera. L'actuelle participation des cantons au financement, prévue à l'article 58 de la loi sur les chemins de fer, a donné satisfaction. Il importe donc de l'étendre à l'indemnité. Les principes figurant à l'article 60, 2^e alinéa, de la loi susmentionnée et les dispositions de l'ordonnance sur l'exécution de l'article 60 peuvent par conséquent être repris tels quels.

Les taux des contributions cantonales doivent cependant être modifiés. La figure n° 2 montre qu'ils doivent être réduits afin que les cantons ne subissent pas une charge supplémentaire par rapport à la réglementation actuelle.

Répartition des contributions d'après l'ancienne et la nouvelle réglementation

Figure 2

Ancienne réglementation

Compte de résultats d'entreprise de toutes les ETC

Charges	Produits de transport, y compris le rapprochement tarifaire	
	①	Indemnité
	②	Couverture du déficit
	③	

Nouvelle réglementation

Compte de résultats d'entreprise de toutes les ETC

Charges	Produits de transport, y compris le rapprochement tarifaire	
	④	Indemnité
	⑤	Aide financière

part de la Confédération

part des cantons

$$① + ② = ④ \text{ ou } ③ = ⑤$$

Le droit de regard des cantons doit correspondre à leur nouvelle participation financière. C'est pourquoi ils devront pouvoir intervenir dans tous les cas où il est possible d'influer sur l'indemnité et l'aide au maintien de l'exploitation. Cela se produit lors de la fixation de l'offre de service public et de son indemnisation, ainsi qu'au moment de la détermination et du chiffrage de l'offre de transport soumise aux lois du marché et qui bénéficie d'une aide financière. La procédure ci-après vise à garantir dans ce sens le droit de regard des cantons.

Les ETC présenteront chaque année leurs budgets aux cantons. Ce document contiendra l'offre de service public et le résultat escompté de l'activité de l'entreprise. Ce dernier, à son tour, se composera notamment de l'indemnisation prévue et de l'aide envisagée pour le maintien de l'exploitation. Afin de sauvegarder le droit de regard des pouvoirs publics en matière d'investissement, le budget présentera aussi les besoins de fonds pour les investissements à effectuer. Cela vaut notamment lorsque les entreprises se procurent des fonds sur le marché des capitaux.

Les cantons examineront d'abord les budgets dans le cadre de leurs mandats au sein des conseils d'administration. Ils pourront néanmoins avoir aussi recours à leurs services administratifs. Quelle que soit la procédure, ils soumettront leurs préavis à la Confédération. Ce préavis peut recommander que le budget soit accepté sans autre modification. Les cantons ont cependant la possibilité d'exiger des entreprises qu'elles le revoient. Du point de vue formel, la prise de position du canton consiste à demander à la Confédération qu'elle approuve l'offre des prestations, ainsi que les contributions financières qui en découlent. En règle générale, la Confédération donne suite aux requêtes des cantons sans procéder à de vastes examens. Elle ne les étudie en détail que s'il existe des divergences entre

les cantons et les entreprises ou entre les cantons eux-mêmes. Par ailleurs, elle interviendra activement lorsque ses directives contraignantes ne sont pas respectées.

La réglementation du droit de regard des cantons ne modifie guère la pratique actuelle. Outre une participation accrue de ceux-ci, elle suppose néanmoins que les ETC établissent leurs budgets plus tôt qu'actuellement. Cela réduira certes l'exactitude des prévisions, mais les entreprises devront améliorer leurs instruments de planification, ce qui est salutaire dans l'optique de l'économie d'entreprise.

En outre, la réglementation reposera provisoirement sur les bases légales actuelles. La législation d'exécution de la politique coordonnée des transports précisera la participation des cantons.

145 Questions spéciales

145.1 Distribution de bénéfices

L'indemnité proposée pour les prestations de service public dans le transport régional des voyageurs correspond à la différence entre les produits de transport (y compris le rapprochement tarifaire) et les charges d'exploitation.

Certaines ETC pourraient avoir un secteur d'économie de marché qui enregistre un excédent de produits. La couverture intégrale du déficit du secteur de service public pourrait dans ces cas avoir pour effet de faire apparaître un bénéfice ou une augmentation de celui-ci dans le compte de résultats de l'entreprise.

Autoriser ces entreprises à distribuer des bénéfices supplémentaires reviendrait à grever plus fortement les pouvoirs publics que ce n'est le cas actuellement. La figure n° 3 (voir ch. 311) présente ce mécanisme en détail.

Les bénéfices ne traduisent correctement la qualité de gestion de l'entreprise que si celle-ci les réalise entièrement par ses propres moyens. Cette condition n'est pas remplie aussi longtemps que les ETC disposent de fonds ne devant pas être rémunérés. C'est pourquoi elles devront verser un intérêt approprié sur tous les fonds d'origine externe avant de pouvoir distribuer des bénéfices. Dans la mesure où cela a été convenu, il faut rembourser les fonds au lieu de s'acquitter des intérêts. Les intérêts ou les remboursements sont répartis entre la Confédération et les cantons selon l'article 60 de la loi sur les chemins de fer.

Si une entreprise rémunère tous ses capitaux étrangers selon les conditions du marché et qu'elle dispose de réserves appropriées, on peut se demander dans quelle mesure elle est à même de distribuer un dividende et s'il faut réduire l'indemnité.

L'indemnité étant un dédommagement pour une prestation commandée, sa réduction en cas de bénéfice n'est pas conforme au système. Malgré tout, il semble choquant du point de vue financier qu'une entreprise distribue des fonds publics. C'est pourquoi nous instituons la possibilité de réduire l'indemnité pour les entreprises rentables. Si celles-ci ne sont que partiellement actives dans le trafic général, on ne pourra diminuer l'indemnité que du montant correspondant à la part du bénéfice réalisé dans ce secteur.

Une réduction ne sera possible que si elle ne met pas en danger le financement à terme de la trésorerie et ne compromet pas la constitution d'une réserve appropriée. De même un dividende équitable doit être garanti. Mais l'indemnité sera toujours réduite de la marge de bénéfice qui résulte, le cas échéant, du fait que le transport des bagages est pris en compte comme prestation de service public.

145.2 Statut de diverses catégories d'entreprises

La nouvelle réglementation concerne principalement les chemins de fer concessionnaires du trafic général, mais elle inclut également les autres catégories d'entreprises telles que les compagnies de transport routier et de navigation. Des modalités simplifiées seront appliquées lorsque la structure spécifique de ces compagnies l'exige. Nous aménagerons en conséquence l'ordonnance d'exécution.

L'activité principale de nombreux services de transport routier et compagnies de navigation concessionnaires s'étend sur des domaines ne relevant pas du trafic général. Dans ces cas, ils sont et resteront indépendants dans leur gestion. Ils ne pourront bénéficier de l'indemnité que pour quelques prestations dans le transport régional des voyageurs. C'est pourquoi il est judicieux, selon les circonstances, de les indemniser a posteriori sur la base des résultats comptables effectifs.

Une telle solution ne peut cependant être appliquée qu'aux petits services de transports qui n'auraient pas les moyens d'établir une comptabilité prévisionnelle. On s'efforcera en outre d'appliquer une procédure simplifiée pour les entreprises qui ne possèdent qu'un nombre restreint de lignes ou de trafics donnant droit à l'indemnité.

146 Résumé

Les points suivants caractérisent la nouvelle réglementation:

1. Les ETC sont actives dans un secteur de service public et dans un secteur d'économie de marché. Le premier englobe les prestations du transport régional des voyageurs (y compris l'acheminement des bagages) et du ferroutage. Toutes les autres prestations des ETC relèvent de l'économie de marché.
2. Les ETC ont droit à une indemnité pour leurs prestations de service public. Celle-ci s'applique, en règle générale, aux dépenses non couvertes. Afin de maintenir l'exploitation des entreprises, la Confédération et les cantons peuvent prendre à leur charge les dépenses non couvertes des prestations de transport ressortissant à l'économie de marché. Ils conviennent de ces deux contributions financières avec les ETC. La décision, qui se prend d'avance, a un effet contraignant.
3. Sur proposition des cantons, la Confédération approuve l'ampleur des prestations de service public et leur indemnisation. Il en va de même pour la

fixation des prestations bénéficiant de l'aide financière et du calcul de cette aide. La Confédération ne peut pas soutenir les prestations qui n'ont pas été convenues d'avance. Si une entreprise ne fournit pas ses services de manière économique, la Confédération et les cantons versent un montant inférieur à celui des dépenses non couvertes, tant pour l'indemnité que pour l'aide financière. Il en résulte des déficits dont doit répondre l'entreprise concernée. Ceux-ci seront portés à compte nouveau. Le risque inhérent à la planification est supporté par celui qui a fait l'appréciation erronée.

4. Toutes les prestations d'exploitation que les cantons ou des tiers exigent en plus de celles qui sont fixées dans les conventions entre la Confédération et les cantons sont réputées être une offre supplémentaire au sens de l'article 8 de la loi sur le transport public (RS 742.40). Elles ne peuvent être convenues avec les ETC que si les mandants les indemnisent entièrement. Sauf disposition contraire d'un arrêté fédéral, cela concerne également les allègements tarifaires (art. 11 de la loi sur le transport public).
5. Afin de garantir l'application de la nouvelle réglementation, les ETC remettront des documents précis de planification et de décompte. Ceux-ci doivent être conformes aux prescriptions édictées par le DFTCE.
6. La répartition des prestations financières entre la Confédération et les cantons continuera d'être régie sur la base de l'article 60 de la loi sur les chemins de fer. La clé de répartition est fondée sur la réglementation appliquée jusqu'ici pour la couverture du déficit. Elle sera revue de manière à conserver le rapport des charges financières entre la Confédération et les cantons.
7. Le financement des investissements se déroulera selon la procédure existante, mais les fonds seront obtenus sous forme de prêts. La participation des cantons restera la même.

15 Compatibilité avec les principes de la politique coordonnée des transports

Le projet est compatible avec les principes des articles constitutionnels de la politique susmentionnée, lesquels ont été approuvés par les Chambres fédérales (FF 1987 964). Lorsqu'il reprend des éléments du mandat de prestations 1987 des CFF, nous l'avons justifié dans le message correspondant (FF 1985 III 698 s.). Du point de vue des articles constitutionnels, il est indifférent de savoir si le financement des entreprises se fait en fonction d'un calcul distinct pour l'infrastructure et l'exploitation (CFF) ou sur la base du calcul des coûts complets (ETC).

Contrairement à ce qui vaut pour les CFF, les cantons seront associés à la nouvelle réglementation de l'indemnité, ainsi qu'à l'aide financière qui lui est liée. Cela correspond à un principe fondamental des dispositions constitutionnelles. Toutefois, le partage des responsabilités entre la Confédération et les cantons n'est pas encore défini avec précision. Il ne le sera qu'au moment des débats sur la législation d'exécution. Dès qu'il sera connu définitivement, il pourra être intégré sans problème dans la nouvelle réglementation qui nous occupe. D'ici là, on s'en tiendra aux réglementations actuelles pour traiter la participation des cantons.

2 Partie spéciale: Commentaire des modifications de la loi sur les chemins de fer

21 Chapitre VI

211 Article 49

L'article 49 fixe les principes de l'indemnité.

Par ailleurs, nous profitons de la révision du chapitre VI pour supprimer les notions d'avantages et de charges étrangers à l'exploitation. Ces notions ont été mentionnées jusqu'à présent à l'article 49, puis précisées aux articles 52 et 53. Elles n'ont plus guère d'importance lors de l'application pratique. C'est pourquoi les articles 52 et 53 sont biffés.

211.1 1^{er} alinéa

Le 1^{er} alinéa continue d'imposer aux pouvoirs publics l'obligation d'indemniser les entreprises des prestations de service public qu'elles fournissent. La seule innovation consiste dans le fait que la Confédération et les cantons, conformément à la motion 79.062, prennent en charge conjointement l'indemnité.

211.2 2^e alinéa

Le 2^e alinéa adapte à la pratique actuelle la notion de prestations de service public.

Aujourd'hui comme hier, le critère de non-rentabilité malgré une gestion commerciale permet de reconnaître le caractère de service public d'une prestation. En revanche, la référence aux obligations dites fondamentales est périmée. On constate cependant que ces obligations justifient effectivement des prestations de service public. Mais, pour des considérations commerciales, les entreprises devraient fournir la plupart des prestations fondées sur les obligations fondamentales même si celles-ci n'existaient pas.

Les mandats de prestations des CFF ont imposé une définition du service public plus proche de la pratique. Elle résulte du principe de la commande, préconisé par la conception globale des transports. Elle se rapporte directement à des prestations concrètes. Celles-ci relèvent du service public si la Confédération et les cantons les commandent à l'entreprise pour des raisons d'ordre supérieur.

211.3 3^e alinéa

Le 3^e alinéa explicite le principe général du 2^e alinéa. Il délimite de manière exhaustive les domaines d'exploitation où la Confédération peut commander des prestations de service public. La lettre c dispose en outre qu'en vertu de l'article 3, alinéa 2^{bis}, de la loi sur les CFF (FF 1986 III 380), seul un arrêté fédéral peut modifier cette délimitation. Au-delà de ces limites, les cantons peuvent inclure d'autres prestations dans le secteur du service public, mais ils doivent les

indemniser entièrement en vertu des articles 8 et 11 de la loi sur le transport public (RS 742.40).

212 Article 50

L'article 50 régit la procédure pour la fixation de l'offre de service public. En règle générale, celle-ci sera commandée par les cantons, qui collaboreront étroitement avec les ETC. La Confédération approuvera, en principe, l'offre proposée par les cantons. Celle-ci sera examinée en détail dans des cas particuliers.

Pour des raisons d'ordre supérieur, la Confédération admet le ferroutage comme prestation de service public. Elle seule peut commander les prestations et les indemniser en conséquence. Le financement est assuré par la loi du 22 mars 1985 relative à l'utilisation du produit des droits d'entrée sur les carburants (RS 725.116.2) et par l'ordonnance sur la promotion du trafic combiné et du transport des véhicules à moteur accompagnés (RS 742.149).

213 Article 51

L'article 51 régit la fixation de l'indemnité. Le 1^{er} alinéa prescrit les principes. Les 2^e et 3^e alinéas précisent l'indemnisation des prestations d'exploitation.

213.1 1^{er} alinéa

En principe, les coûts non couverts des prestations de service public sont indemnisés. La Confédération et les cantons conviennent de la somme de l'indemnité selon la même procédure que celle qui est suivie pour la fixation de l'offre de service public. Les pouvoirs publics obtiennent ainsi pour une année le prix définitif des prestations de service public.

213.2 2^e alinéa

Le 2^e alinéa précise que les entreprises ont, certes, droit à l'indemnité, mais qu'elles ne sauraient prétendre à la prise en charge de tous les frais non couverts. Les lettres a à d indiquent les cas où l'indemnité peut être réduite. Les cantons peuvent le proposer lors du calcul de cette dernière. La Confédération fera valoir ses intérêts lors de l'approbation.

Les lettres a et b garantissent surtout une gestion rationnelle des entreprises. Une telle gestion touche tant les coûts que les produits. Sous réserve de l'arrêté sur le rapprochement tarifaire, les entreprises peuvent, dans une large mesure, fixer eux-mêmes leurs tarifs en vertu de la loi sur le transport public. Elles doivent utiliser cette marge de manœuvre principalement dans le secteur d'économie de marché, mais aussi dans celui du service public. Il leur appartient d'épuiser les potentialités du marché et d'adapter les tarifs aux particularités régionales. L'indemnité peut être réduite si les prix demandés ont tendance à être trop bas.

Des tarifs avantageux peuvent néanmoins être appliqués dans les limites de l'article 11 de la loi sur le transport public.

Une entreprise se conduit également de manière irrationnelle lorsqu'elle ne fournit pas ses prestations dans la forme exigée par la Confédération (let. b).

Lors de l'appréciation de la rentabilité des entreprises, la Confédération examinera surtout dans quelle mesure celles-ci réussissent à couvrir par leurs propres moyens les frais variables des prestations de service public.

La lettre c oblige les ETC à fonder leurs résultats sur une comptabilité analytique. Cette dernière est indispensable pour apprécier de manière appropriée la qualité de la gestion. Le DFTCE édictera des prescriptions sur la comptabilité analytique qui permettra de fournir les résultats requis sans grever outre mesure les petites ETC. Les entreprises dont la comptabilité ne sera pas conforme à ces prescriptions ne pourront pas être contrôlées quant à leur rentabilité, ce qui justifiera une réduction de l'indemnité.

La lettre d permet de distribuer des dividendes appropriés. Elle fixe une limite à ce propos. On évitera ainsi que certaines entreprises ne versent de trop gros bénéfices grâce à une généreuse indemnité.

213.3 3^e alinéa

Le Conseil fédéral peut assouplir le principe de la fixation préalable de l'indemnité. Il accorde deux dérogations.

Il renoncera à exiger la budgétisation pour les petites entreprises exemptées de l'obligation de tenir une comptabilité analytique (cf. ch. 232).

En outre, les ETC pourront demander après coup une adaptation de l'indemnité convenue. La Confédération examinera leurs requêtes si elles peuvent prouver que la modification s'impose en raison des décisions prises par les CFF en matière de gestion.

214 Articles 52 et 60

L'article 52 correspond largement à l'ancien article 60. Nous l'appliquons cependant pour la première fois à l'indemnité et aux aides financières. Cela étant, il doit, pour des raisons de technique législative, être inséré dans le chapitre VI. Les dispositions de l'article 60 peuvent donc être limitées au minimum. On constate encore que les aides financières de la Confédération continuent de présupposer la participation des cantons. A l'exception du financement prévu par l'article 57, on peut pour le reste faire référence à l'article 52.

Nous profitons de l'occasion pour simplifier l'ancien texte de l'article 60, le placer à l'article 52 et, sur un point, l'adapter à la législation fédérale usuelle.

Jusqu'à présent, le texte de loi mentionnait expressément les taux des subventions des cantons. Il fallait en déduire les prestations fédérales. Cette formulation, qui n'est ni habituelle, ni appropriée pour une loi fédérale, est modifiée. Ces prestations figureront dorénavant dans la loi. Cela implique une modification rédactionnelle de la plupart des alinéas de l'article 60.

La nouvelle réglementation de l'indemnité est liée au nouveau calcul des taux de contribution (ch. 32), d'où la possibilité de simplifier l'application. Les taux des contributions sont calculés de manière à tenir compte des répercussions financières des classes régionales mentionnées au 5^e alinéa de l'ancien article 60. Ces dernières peuvent donc être supprimées. L'entrée en vigueur de la modification de la loi permettra d'en revenir à un seul taux de subventionnement par canton. Malgré cette simplification, le 5^e alinéa (ancien) ne peut être abrogé. Il servira encore de base légale pour diminuer les prestations fédérales destinées aux entreprises desservant surtout des agglomérations (nouvel al. 4).

Lorsque la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons sera fixée définitivement, les articles 52 et 60 pourraient être abrogés.

215 Article 53

L'indemnité dépend de la définition de l'offre de service public et des éventuelles réductions effectuées lors de son calcul. Elle est fixée en commun par la Confédération et les cantons. S'ils n'arrivaient pas à se mettre d'accord dans des cas particuliers, une autorité supérieure devra éliminer les divergences.

Jusqu'à présent, les questions fondamentales concernant l'indemnité ont été réglées par le Tribunal fédéral. L'article 53 n'y changera rien. Or le calcul de l'indemnité est, tout bien considéré, une question d'exécution, raison pour laquelle c'est le Conseil fédéral qui se prononcera en dernière instance.

22 Chapitre VII

221 Article 56, 1^{er} alinéa

La Confédération n'accordera plus aux ETC que des prêts portant intérêt. Elle entend ainsi les encourager à mettre en œuvre pour leurs investissements une gestion axée davantage sur les principes de l'économie d'entreprise, abstraction faite des objets ne pouvant être portés à l'actif. En accord avec la Confédération et les cantons, les ETC pourront financer leurs investissements par le biais du marché des capitaux. La Confédération est disposée à cautionner ces emprunts. Le Conseil fédéral règlera les détails de la procédure d'approbation dans le cadre de l'ordonnance d'exécution des chapitres VI et VII de la loi sur les chemins de fer (RS 742.101.1).

222 Article 58

L'ancien 1^{er} alinéa est repris in extenso ou presque. Le principe selon lequel la Confédération et les cantons peuvent soutenir les entreprises grevées reste en vigueur. En revanche, les 2^e et 3^e alinéas sont modifiés.

Le 2^e alinéa régit la nature et l'ampleur de l'aide. Les ETC doivent la requérir à l'avance suivant la même procédure que celle qui est applicable pour l'indemnité. L'aide s'étend, en principe, aux coûts d'exploitation non couverts. Les frais non couverts de l'offre de service public étant compensés, l'aide financière correspond

aux pertes afférentes aux prestations de transport relevant de l'économie de marché.

Aux termes du 3^e alinéa, la couverture intégrale des coûts n'entre en ligne de compte que si l'entreprise fournit ses prestations de manière rationnelle. L'aide sera réduite surtout lorsqu'une prestation de transport relevant de l'économie de marché ne couvre pas ses frais variables. Cela incitera l'entreprise concernée à supprimer de telles offres, indésirables du point de vue de l'économie d'entreprise.

23 Chapitre IX

231 Article 63a (nouveau)

L'article 63a exige des ETC qu'elles aménagent leur compte de résultat d'entreprise de manière qu'il exprime clairement leur responsabilité pour le résultat de l'exploitation. L'entreprise réalise un excédent d'exploitation lorsque son résultat est meilleur que prévu. Elle peut le porter à compte nouveau. Ce résultat positif ne traduit pas toujours une amélioration de l'efficacité. Une budgétisation prudente peut aussi entraîner un résultat positif. C'est pourquoi les ETC ne peuvent utiliser l'excédent que pour des objectifs bien définis, à savoir couvrir les futurs déficits.

Des déficits d'exploitation se produisent lorsqu'une entreprise n'atteint pas les valeurs prévisionnelles convenues. Ils apparaissent également quand la Confédération et les cantons réduisent l'indemnité ou l'aide fondée sur l'article 58. Les entreprises doivent répondre des déficits et les porter à compte nouveau. Si la diminution des prestations des pouvoirs publics vise à imposer une rentabilité accrue, le déficit correspondant sera cumulé les années suivantes jusqu'à ce que l'entreprise ait pris les mesures de rationalisation appropriées.

232 Article 63b (nouveau)

En principe, un système efficace de comptabilité analytique est absolument indispensable pour appliquer la présente modification de la loi. Le DFTCE édictera les prescriptions nécessaires à la tenue d'une telle comptabilité. Les grandes lignes du système seront obligatoires pour toutes les ETC. Les dispositions seront rédigées de manière à permettre des simplifications au sein du système. Cette souplesse est nécessaire parce que les ETC ont des structures très variées. Ainsi, les petites entreprises ne devront observer que certaines dispositions. La simplification, par paliers, des prescriptions permettra aux ETC de satisfaire assez rapidement au moins aux exigences minimales. Selon leurs dotations en personnel et en fonds, elles pourront s'approcher progressivement du niveau prévu par les prescriptions du département. Ce dernier indiquera également dans quelle mesure les communautés de tarifs et de trafic devront respecter les principes régissant le système.

La comptabilité analytique est en premier lieu un instrument de gestion d'entreprise. Elle mettra clairement en évidence les résultats des divers secteurs de

production. Cela étant, on pourra en déduire les prestations financières des pouvoirs publics. De nombreuses ETC, notamment les services de transport routier, n'ont qu'un secteur de production, qui est souvent restreint. Dans de telles entreprises, les charges liées à la tenue d'une comptabilité analytique sont nettement disproportionnées aux avantages. C'est pourquoi nous pourrions les exempter de l'obligation de tenir une telle comptabilité. Par ailleurs, plusieurs ETC (p. ex. les entreprises de transport urbain) ne sont actives dans le trafic général que pour une faible part. Leurs documents comptables correspondent donc nécessairement aux besoins résultant de leur activité principale. Il est dès lors judicieux que nous puissions les dispenser d'appliquer les prescriptions de la Confédération. Nous n'autoriserons cependant cette simplification que pour les entreprises qui disposeront de pièces comptables permettant de déterminer de manière irréfutable les prestations financières de la Confédération.

233 Article 65, 2^e alinéa

L'abrogation de cet alinéa met les ETC sur le même pied que les CFF. L'objectif est de porter à l'actif tous les investissements d'infrastructure. Une telle pratique correspond aux principes d'une gestion fondée sur l'économie d'entreprise. Par ailleurs, l'application de cette disposition crée actuellement des difficultés considérables.

L'alinéa en question était justifié naguère par des motifs de politique financière. Les déficits pouvaient être financés plus facilement que les investissements. Cela n'est plus tellement le cas à l'heure actuelle. Les projets d'investissement continueront néanmoins d'être examinés avec soin, car les fonds correspondants doivent être alloués par le biais des crédits-cadres. Cela concorde avec les objectifs du nouveau régime de l'indemnisation.

234 Article 69

La notion de bénéfice net est redéfinie au 2^e alinéa. L'ancien article 69, repris tel quel, constitue le 1^{er} alinéa.

On ne saurait parler de bénéfice net que si l'entreprise rémunère de manière appropriée toutes les prestations financières des pouvoirs publics ou si elle les a remboursées.

24 Chapitre XIII

241 Article 95, 2^e alinéa

La modification de l'article 95 vise à étendre l'applicabilité du chapitre IX aux services de transports routiers concessionnaires. Les dispositions comptables des entreprises de transport public seront dès lors uniformisées dans la mesure où cela est absolument nécessaire en raison de la nouvelle réglementation et où cela est judicieux et réalisable. C'est ainsi que l'obligation de faire approuver les comptes par la Confédération n'est pas étendue aux entreprises de transport par auto-

mobiles. Comme la plupart de ces entreprises ne sont que partiellement actives dans le trafic général ou ont une structure artisanale, exiger l'approbation de leur compte global serait disproportionné. Si elles servent au trafic général, elles sont aujourd'hui déjà contrôlées par l'Office fédéral des transports sur la base de l'ordonnance d'exécution correspondante (RS 744.115). C'est pourquoi les articles 70, 71 et 72, 3^e alinéa, ne sont pas applicables.

25 Commentaire des dispositions transitoire et finale

251 Disposition transitoire

Le chiffre 312 montre que le taux maximal actuel de la participation de la Confédération (60 %) doit être augmenté, afin que les cantons ne subissent pas de pertes financières. Seule l'entrée en vigueur permettra de fixer exactement l'augmentation. Aujourd'hui déjà, il est clair que cette réglementation exceptionnelle ne devra être appliquée qu'à un petit nombre de cantons.

Le premier alinéa permettra de traiter ces cantons en dérogation à l'article 52, 2^e ou 4^e alinéa. Après une phase transitoire de quatre ans, la nouvelle répartition des charges pourra être estimée avec précision. Il sera alors possible d'adapter aux nouvelles conditions les 2^e et 4^e alinéas de l'article 52.

Après l'entrée en vigueur de la loi révisée, des contributions ne pourront être allouées aux ETC que sur la base d'une comptabilité analytique. Elles devraient donc être supprimées pour les entreprises qui ne disposeront pas d'une telle comptabilité à ce moment-là. Comme l'entrée en vigueur aura lieu dans un délai assez court, les entreprises pourront malgré tout faire valoir pendant quatre ans leurs droits à une indemnité et à une aide financière approximatives. Ces deux contributions seront fixées de manière que le risque de planification soit supporté nettement par l'entreprise. Après l'expiration de la phase transitoire, l'indemnité et les aides financières de la Confédération seront supprimées définitivement. Les entreprises que nous aurons libérées de l'obligation de tenir une comptabilité analytique en vertu de l'article 63b, 1^{er} alinéa, ne seront pas touchées par cette mesure.

252 Disposition finale

La mise en œuvre de la nouvelle réglementation présuppose que les ETC disposent d'une comptabilité analytique. Cette condition se réalisera progressivement. Les entreprises étant structurées différemment, il en résultera vraisemblablement une assez longue période de rodage. C'est pourquoi nous fixerons nous-mêmes l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions; il est prévu de le faire au début de l'année 1990. Il faudra pour cela que suffisamment d'entreprises disposent d'une comptabilité analytique à ce moment-là. C'est à cette date qu'elles devront, pour la première fois, présenter leurs comptes prévisionnels. Ainsi, la nouvelle réglementation ne déploiera tous ses effets sur le plan comptable qu'en 1991.

Les entreprises, dont la comptabilité analytique ne répond pas, lors de l'entrée en vigueur, aux exigences de la Confédération, seront traitées dès ce moment selon l'article 51, 2^e alinéa, lettre c. La Confédération fixera le montant de son indemnité selon sa propre appréciation. Elle fera expressément supporter à l'entreprise le risque de planification.

26 Modifications rédactionnelles

La comptabilité des chemins de fer est en pleine refonte, d'où l'apparition de nouvelles expressions. Etant donné cette évolution, les anciens termes tels que «compte de construction» et «compte de profits et pertes» sont remplacés par «compte des immobilisations» et par «compte de résultats» (art. 63, 64, 65, 67 et 76, 1^{er} al.). L'article 59a a en outre été adapté à la terminologie de la nouvelle loi fédérale sur les aides financières et les indemnités.

3 Conséquences

31 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

311 Conséquences pour la Confédération

En principe, le présent projet n'a pas de répercussions sur les charges financières. La somme de l'indemnité et des aides financières selon l'article 58 ne sera, en règle générale, pas modifiée. L'indemnité accrue allège cependant les finances cantonales au chapitre de la couverture du déficit.

La motion exige que cet allègement accordé aux cantons serve à participer au financement de l'indemnité.

Dans des cas exceptionnels, la nouvelle réglementation occasionnera *certaines dépenses supplémentaires inhérentes au système*.

- a. Moyennant des circonstances favorables, une entreprise disposant de bonnes conditions dans le secteur d'économie de marché peut y enregistrer un excédent de recettes. Par la même occasion, elle est en mesure, grâce à la nouvelle réglementation concernant le trafic régional, de demander une indemnité plus importante que les contributions accordées jusqu'alors par les pouvoirs publics. La figure n° 3 donne un aperçu de cette situation:

Ancienne réglementation

Compte de résultats
d'entreprise

Char- ges total 100	Produits, y compris le rapprochement tarifaire 80
	Indemnité 5
	Couverture du déficit 15

Charge des pouvoirs
publics:Indemnité et couverture
du déficit = 20

Nouvelle réglementation

Compte de résultats selon les divers secteurs de
l'entrepriseSecteur du
service public

Char- ges 60	Produits 35
	Indemnité (nouveau) 25

Charge des pouvoirs publics:
Indemnité = 25Secteur de
l'économie de marché

Char- ges 40	Produits 45
Excé- dent 5	
↓	
	Bénéfice 5

Il est difficile d'estimer la charge supplémentaire induite par le système. Seuls les résultats des comptabilités analytiques permettraient de la déterminer. Elle est cependant si faible qu'elle sera vraisemblablement compensée par les produits supplémentaires engendrés par le système. Ceux-ci résultent de l'obligation de rémunérer et de rembourser de manière appropriée tous les capitaux étrangers avant de distribuer des bénéfices.

- b. Grâce à la nouvelle réglementation, les entreprises pourront constituer des réserves, ce qui n'était pas prévu jusqu'ici. Tel sera le cas lorsque la Confédération, sur proposition des cantons, approuvera des découverts budgétisés de manière trop pessimiste comme bases de l'indemnité et de l'aide au maintien de l'exploitation.

Ici aussi, il est pratiquement impossible d'estimer la charge supplémentaire. Les répercussions seront cependant assez faibles. La part des réserves résultant d'une budgétisation pessimiste pourra être mise à contribution dès les années suivantes, étant donné que l'on réduira l'aide financière. A noter qu'il y aura aussi des entreprises dont les budgets seront trop optimistes.

- c. Toute une série d'entreprises d'automobiles concessionnaires reçoivent aujourd'hui une indemnité, mais ne bénéficient pas de la couverture du déficit. Grâce à la nouvelle réglementation, leur indemnité augmentera, sans que cette augmentation soit contrebalancée par une diminution de cette couverture.

Dans ces cas, la Confédération ne reconnaîtra qu'une partie de l'offre à titre de prestation de service public. Grâce à cette correction, la charge supplémentaire due au système ne sera pas importante.

Abstraction faite de la constitution des réserves, la nouvelle réglementation de l'indemnité n'influera guère sur le *plan financier de la Confédération*. Comme par le passé, l'indemnité sera versée durant l'année en cours. Quant à l'aide financière selon l'article 58, la part de la Confédération sera versée durant l'année en cours à raison de 80 pour cent, le solde après présentation du décompte. Si la somme de l'indemnité est doublée (limite maximale), les finances fédérales subiront durant l'année de transition une surcharge unique ne dépassant pas 4 millions de francs.

On estime à 10 millions de francs au maximum les frais supplémentaires dus au système qui devront être supportés dès l'application de la nouvelle réglementation. Sur cette somme, 6 millions seraient à la charge de la Confédération, non compris le revenu supplémentaire découlant de la rémunération appropriée de tous les capitaux étrangers. Ces montants devraient pouvoir être réduits durant la période d'application.

En résumé, le projet influera de la manière suivante sur les finances fédérales:

	Année d'introduction	Année subséquente
	En millions de francs	
1. Dépenses supplémentaires dues au système	} Tout au plus 6	Moins de 6
a. Indemnité accrue pour les entreprises rentables		
b. Possibilités de constituer des réserves		
c. Extension de l'indemnité aux entreprises ne bénéficiant pas jusqu'ici de la couverture du déficit		
2. Modification du plan financier:		
Surcharge durant l'année de transition	Environ 4	—
Total	Tout au plus 10	Moins de 6

Le nouveau régime permettra de mieux contrôler l'efficacité économique des ETC. L'effectif actuel suffira à assurer ce contrôle, dans la mesure où il aura lieu par sondages.

312 Conséquences pour les cantons et les communes

La motion exige que les cantons participent à la nouvelle réglementation de l'indemnité. Le projet ne doit pas porter atteinte à leur situation économique. Cette exigence est remplie pour l'essentiel.

Pour atteindre ces objectifs, il faut recalculer les parts des cantons aux fins de l'application de l'article 60 de la loi sur les chemins de fer. Il y a lieu d'établir une réglementation aussi simple que possible.

Durant l'année de l'entrée en vigueur du nouveau régime, la charge des divers cantons sera calculée d'après l'ancienne et la nouvelle réglementation. Les dispositions, toujours valables, de l'article 60 de la loi sur les chemins de fer et des prescriptions d'exécution serviront de base. Le rapport établi entre les anciennes valeurs et les nouvelles donnera le facteur de correction avec lequel on pondérera

les futures charges des cantons. Nous maintiendrons ce système jusqu'à ce que l'on dispose de résultats effectifs qui permettent de recalculer les clés selon l'article 60. Lors de la procédure de consultation, les cantons ont estimé que cette solution était réalisable.

Cette réglementation peut occasionner des modifications financières à l'intérieur d'un même canton. Aujourd'hui, nous connaissons un système différencié qui, pour un canton donné, prévoit une marge pouvant aller jusqu'à 9 pour cent, suivant les entreprises. A l'avenir, un seul pourcentage sera utilisé par canton, ce qui influencera la structure des contributions cantonales, notamment la charge des communes. L'ordre de grandeur de ces mutations est toutefois insignifiant.

La ventilation des charges selon les articles 52 et 60 de la loi sur les chemins de fer a pour effet que la Confédération et les cantons se répartissent automatiquement les charges supplémentaires dues au système. Etant donné que celles-ci sont censées ne pas dépasser dix millions de francs, le montant à la charge des cantons ne devrait pas excéder 4 millions.

Par ailleurs, le projet influe sur les finances des cantons dans la mesure où ceux-ci, comme la Confédération, subiront une surcharge durant l'année de transition. Elle ne dépassera pas 10 millions de francs. Naturellement, les deux montants se répercutent différemment sur les divers cantons.

Ceux-ci auront une tâche supplémentaire: ils devront contrôler les budgets de leurs entreprises de transport, ce qui pourrait augmenter leurs frais administratifs. Cette charge dépend toutefois de la manière dont ils assumeront cette tâche. Si les cantons font surtout valoir leur influence au sein des conseils d'administration des ETC, les frais seront faibles. Ils se limiteront à présenter des propositions à la Confédération. Les cantons ayant plusieurs ETC possèdent cependant, aujourd'hui déjà, des structures administratives qui leur permettent de mener à bien cette tâche supplémentaire. Les cantons ayant peu d'ETC ne seront pas beaucoup touchés par le projet. C'est pourquoi ce dernier ne fera guère augmenter les charges de personnel des cantons. La majeure partie de ceux-ci ont partagé cette opinion lors de la procédure de consultation.

4 Grandes lignes de la politique gouvernementale

Le projet est annoncé dans les Grandes lignes de la politique gouvernementale 1983-1987 (FF 1984 I 153, ch. 622). Il s'agit en l'occurrence d'un projet classé dans le premier degré de priorité (FF 1984 II 1348).

5 Constitutionnalité

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

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 18 novembre 1987¹⁾,
arrête:

I

La loi du 20 décembre 1957²⁾ sur les chemins de fer est modifiée comme il suit:

Titre

Chapitre VI: Indemnisation des prestations de service public

Art. 49

I. Principes

¹ La Confédération et les cantons indemnisent les chemins de fer concessionnaires du trafic général en échange des prestations de service public qu'ils fournissent.

² Les prestations de service public sont celles qu'une entreprise ferroviaire gérée commercialement ne pourrait assurer sans une compensation proportionnelle, et que la Confédération et les cantons commandent malgré tout dans l'intérêt général.

³ La Confédération commande dans l'intérêt général:

- a. Les prestations de transport régional des voyageurs, y compris l'acheminement des bagages;
- b. Les prestations de ferroutage et
- c. D'autres prestations fixées par un arrêté fédéral.

Art. 50

II. Détermination des prestations de service public

¹ Sur proposition des cantons, la Confédération détermine l'offre de service public concernant le transport régional des voyageurs.

² Elle définit l'offre de ferroutage.

¹⁾ FF 1988 I 1209

²⁾ RS 742.101

Art. 51

III. Ampleur de l'indemnisation

¹ L'indemnisation correspond aux coûts des prestations de service public qui, selon les plans prévisionnels, restent non couverts.

² Elle est réduite si:

- a. La prestation n'est pas planifiée ou fournie rationnellement;
- b. Elle n'est pas fournie dans la forme exigée par la Confédération;
- c. Le système de comptabilité analytique ne répond pas aux prescriptions édictées par le Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie en vertu de l'article 63b, 2^e alinéa, ou si
- d. Après avoir rémunéré les capitaux étrangers conformément au marché, alimenté les réserves légales et versé un dividende approprié, l'entreprise accuse un excédent de produits.

³ L'indemnité est fixée d'avance et de manière contraignante. Le Conseil fédéral désigne les entreprises ou les éléments de l'indemnité qui peuvent échapper à cette procédure.

Art. 52

IV. Co-financement par les cantons

¹ La Confédération et les cantons se répartissent la charge de l'indemnisation des prestations de service public fournies dans le transport régional des voyageurs. La clef de répartition sera fonction de la capacité financière des cantons et des charges qui leur incombent en raison des subventions qu'ils allouent aux chemins de fer concessionnaires en vertu du droit fédéral.

² La part de la Confédération sera de 5 pour cent au moins et de 60 pour cent au plus.

³ Lorsque les cantons sont appelés à supporter de lourdes charges, la part de la Confédération peut, à titre exceptionnel, être relevée jusqu'à concurrence de 85 pour cent.

⁴ Elle pourra être diminuée pour les lignes qui, dans l'optique de la Confédération, présentent un intérêt général moindre.

⁵ Lorsque plusieurs cantons sont concernés, la part de chacun d'eux est calculée d'après le nombre des stations situées sur son territoire et leur importance pour le trafic, ainsi que d'après la longueur du tronçon exploité dans le canton.

⁶ Les cantons déterminent si les communes ou d'autres collectivités participent au financement de l'indemnité.

Art. 53

V. Recours devant le Conseil fédéral

Les décisions concernant l'ampleur de l'indemnité ou sa réduction peuvent faire l'objet d'un recours devant le Conseil fédéral.

VI. Imputation *Art. 54, titre marginal*

VII. Délimitation *Art. 55, titre marginal*

Titre

Chapitre VII: Aides financières et prêts

Art. 56, 1^{er} al.

¹ Si un chemin de fer d'une importance considérable pour le trafic général entend construire ou compléter des installations ou des équipements, ou encore acquérir des véhicules pour améliorer sensiblement la rentabilité ou la sécurité de l'exploitation, la Confédération peut accorder ou cautionner des prêts aux conditions du marché. Des aides financières non remboursables peuvent également être allouées pour les parts non activables de ces investissements.

Art. 58

III. Maintien de l'exploitation

¹ La Confédération peut accorder des aides financières aux chemins de fer concessionnaires obérés, en vue de maintenir leur exploitation, aussi longtemps qu'ils sont indispensables au trafic général.

² Sur proposition du canton intéressé, elle fixe l'aide financière d'avance et de manière contraignante. Celle-ci correspond, en règle générale, aux coûts d'exploitation non couverts planifiés.

³ L'aide financière est supprimée pour les prestations qui ne sont pas demandées par le canton ou qui ne sont pas approuvées par la Confédération. Elle est réduite lorsque l'entreprise ne prend pas toutes les mesures propres à améliorer sa situation financière, notamment lorsqu'elle continue de fournir des prestations non rentables.

Art. 59

IV. Aide pour réparer les dommages causés par les forces naturelles

La Confédération peut accorder aux chemins de fer concessionnaires des aides financières pour la remise en état ou le remplacement d'installations et de véhicules gravement endommagés ou démolis par les forces naturelles, ainsi que pour les travaux de déblaiement.

Art. 60

V. Co-financement par les cantons

¹ A l'exception des contributions visées à l'article 59, les aides financières et les prêts de la Confédération présupposent la participation des cantons.

² La part de la Confédération pour les améliorations techniques (art. 56) et le maintien de l'exploitation (art. 58) se calcule d'après l'article 52. L'aide financière régie par l'article 57 est de 50 pour cent au moins et de 80 pour cent au plus.

Art. 63

I. Principes
1. Droit applicable

La comptabilité des entreprises de chemins de fer concessionnaires est réglementée par le présent chapitre. Sauf dispositions contraires de celui-ci, les règles du code des obligations¹⁾, relatives à la comptabilité commerciale ainsi qu'au compte de résultats et au bilan des sociétés anonymes, sont applicables.

Art. 63a (nouveau)

2. Compte de résultats d'entreprise

¹ Si les produits et les prestations financières fournies par la Confédération et les cantons dépassent les dépenses globales, les entreprises constituent une réserve spéciale en vue de couvrir les futurs déficits.

² Si les produits d'une entreprise et les prestations financières de la Confédération et des cantons ne suffisent pas à couvrir l'ensemble des dépenses, l'entreprise répond elle-même du déficit. Elle porte celui-ci à compte nouveau.

Art. 63b (nouveau)

3. Comptabilité analytique

¹ Le Conseil fédéral désigne les entreprises qui doivent tenir une comptabilité analytique. Il peut exempter de cette obligation les petites entreprises ou celles dont la part du trafic général est faible.

² Le Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie réglemente le système de comptabilité analytique. Ce faisant, il tient compte des différentes structures et formes de collaboration.

Art. 64

II. Compte des immobilisations
1. Généralités

¹ Le compte des immobilisations peut, en principe, être débité des frais d'établissement ou d'acquisition des installations fixes et mobiles ainsi que des véhicules. Les aides financières non remboursables et les dettes remises doivent en être déduites. Les frais d'administration et de direction des travaux ainsi que les intérêts intercalaires sont également des frais d'immobilisation.

² Les contributions de l'entreprise de chemin de fer pour des installations restant propriété de tiers ne peuvent être portées au

compte des immobilisations que si l'aménagement de ces installations eût été l'affaire du chemin de fer et si, d'après la présente loi, les frais eussent pu figurer au compte des immobilisations.

Art. 65

2. Compte des immobilisations après l'ouverture de l'exploitation

¹ Après l'ouverture de l'exploitation, les frais des nouvelles installations et acquisitions ainsi que les frais de parachèvement ou de transformation ne peuvent être inscrits au compte des immobilisations que dans la mesure où il en résulte soit une augmentation du patrimoine, soit une amélioration essentielle des installations du point de vue économique ou quant à la sécurité de l'exploitation.

² La valeur d'inventaire des installations ou parties d'installations démolies, vendues ou mises hors service de manière durable doit être déduite du compte des immobilisations.

Art. 67

IV. Provisions pour renouvellements

Si un chemin de fer est acquis à un prix inférieur au montant qui figurait jusqu'alors au compte des immobilisations, l'acquéreur est tenu de constituer, pour la différence entre l'ancienne et la nouvelle valeur d'immobilisation, des provisions en vue du renouvellement des installations. L'article 66 est applicable par analogie.

Art. 69

VI. Réserve générale; bénéfice net

¹ 10 pour cent du bénéfice net seront attribués chaque année à une réserve générale jusqu'à ce qu'elle atteigne 30 pour cent du capital social libéré. Cette réserve sert uniquement à couvrir les pertes du bilan.

² L'entreprise enregistre un bénéfice net au sens du 1^{er} alinéa lorsqu'elle ne requiert pas d'aide financière selon l'article 58 de la présente loi et qu'elle rémunère toutes les contributions des pouvoirs publics aux conditions du marché ou qu'elle les a remboursées.

Art. 76, 1^{er} al.

¹ L'acquisition a pour objet les ouvrages, les installations et le matériel d'exploitation figurant au compte des immobilisations du chemin de fer, ainsi que les constructions inachevées et les pièces de rechange pour véhicules.

Art. 95, 2^e al.

² Les chapitres 6, 7, 9 et 11 de la présente loi s'appliquent par analogie aux entreprises d'automobiles et de trolleybus du trafic

général au bénéfice d'une concession. Font exception les articles 57, 59, 70, 71, ainsi que 72, 3^e alinéa.

II

Dispositions transitoires

¹ Pendant les quatre années consécutives à l'entrée en vigueur de la présente loi, le Conseil fédéral relève la part de la Confédération prévue aux articles 52 et 60 lorsque la prestation d'un canton s'accroît de manière disproportionnée par suite du nouveau régime.

² Les entreprises qui, au terme des quatre ans qui suivent l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions, n'ont pas encore instauré de système de comptabilité analytique n'obtiennent plus de prestations financières de la Confédération. Les articles 59 et 63b sont réservés.

III

Référendum et entrée en vigueur

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

Partie B

Nouvelle réglementation de la police des chemins de fer

1 Partie générale: Conception de la nouvelle réglementation

11 Situation initiale

111 Historique

Le 4 mars 1964, le conseiller national Vetsch a déposé un postulat (8956) ayant la teneur suivante:

La loi fédérale concernant la police des chemins de fer, en vigueur depuis 1878, est dépassée dans d'importantes parties; elle devrait subir une révision générale. Le Conseil fédéral est invité à entreprendre les travaux de révision et à adresser aux Conseils législatifs un rapport et des propositions.

Le Conseil fédéral a accepté le postulat le 8 octobre 1964 en relevant toutefois que l'âge de la loi ne justifiait pas à lui seul que l'on fasse passer sa révision avant d'autres tâches législatives urgentes.

La loi fédérale du 18 février 1878 sur la police des chemins de fer (RS 742.147.1) est, en matière ferroviaire, un des derniers actes législatifs qui datent encore du siècle passé.

La première loi fédérale sur les chemins de fer, de 1852, ne régissait pas la police ferroviaire; cette dernière était exclusivement de la compétence des cantons qui édictèrent alors les prescriptions nécessaires, dont l'application incombait aux compagnies de chemins de fer. Elles ont établi à cette fin des règlements soumis à l'approbation du Conseil fédéral; ceux-ci contenaient même des dispositions pénales matérielles. Il en est résulté une série de règlements propres à chaque compagnie ferroviaire, qui différaient d'un canton à l'autre et, parfois même, à l'intérieur d'un même canton.

Le besoin s'étant fait sentir de mieux réglementer et d'uniformiser le droit public, le législateur fédéral s'est vu contraint de prévoir dans la loi du 23 décembre 1872 sur les chemins de fer (RS 73; art. 31, 6^e al.) des dispositions destinées à protéger les chemins de fer contre tout dommage, à prévenir la mise en danger du trafic et à empêcher la violation des prescriptions relevant de la police desdits chemins de fer. La loi a autorisé ensuite ces derniers à assurer leur propre police (art. 32). Ce n'est qu'après l'adoption de la constitution fédérale de 1874 qu'a cessé la critique selon laquelle cette réglementation ne constituait pas une base légale suffisante pour permettre aux chemins de fer de prononcer des amendes et de les encaisser. Forte de l'article 26 de la constitution en vertu duquel la législation sur la construction et l'exploitation des chemins de fer est du domaine de la Confédération, celle-ci fut habilitée à instituer la loi sur la police des chemins de fer, du 18 février 1878, afin de protéger l'exploitation ferroviaire et les usagers.

La loi en question a repris l'idée de la loi sur les chemins de fer, suivant laquelle ceux-ci doivent pouvoir exercer leur propre police. Elle réprime en outre une série

de délits en rapport avec l'exploitation ferroviaire. Les entreprises ne peuvent toutefois pas prononcer de peines. Leurs agents, chargés de tâches de police, sont autorisés à émettre des avertissements, à menacer de sanctions les contrevenants, à prendre des mesures urgentes, ainsi qu'à dresser un rapport de police destiné à l'administration du chemin de fer, afin de lui permettre le dépôt d'une plainte pénale devant les autorités cantonales.

L'objectif de cette réglementation est de garantir la sécurité de l'exploitation ferroviaire par l'adoption de normes pénales relatives à certaines infractions spécifiques à l'exploitation. Etant donné les dangers particuliers et la vulnérabilité du trafic ferroviaire, une telle réglementation est d'autant plus justifiée que les dispositions fédérales en vigueur à l'époque ne visaient que les dégâts causés aux chemins de fer et la mise en danger du trafic. Il n'y avait pas de prescriptions fédérales sur les éléments constitutifs des contraventions, ni sur la procédure applicable à la répression. C'est ainsi que furent adoptées les dispositions pénales sanctionnant le comportement fautif d'usagers et de tiers dans leurs rapports avec les chemins de fer, de même qu'à l'égard de leurs agents et de leurs installations. Ce sont: l'interdiction de pénétrer sur le domaine ferroviaire (art. 1^{er} et 2), les fautes commises aux passages à niveau (art. 3 et 4), les dégâts causés intentionnellement (art. 5) et tout autre comportement fautif sur le domaine ferroviaire (art. 6). Les autorités pénales des cantons appliquent des dispositions plus sévères, notamment le code pénal, pour les infractions qui ont pour effet une mise en danger ou des dégâts importants (art. 10, 1^{er} al.).

112 Police des chemins de fer

112.1 Généralités

La police des chemins de fer en tant que telle n'a jamais été contestée. En Suisse, comme à l'étranger, elle s'est révélée nécessaire dès la mise en exploitation des premiers réseaux.

Les entreprises sont tenues de par les concessions et les CFF de par la loi d'assurer une exploitation sûre et efficace. La longueur des voies ferrées, implantées sur pratiquement tout le territoire national, les surfaces importantes occupées par les gares, les vitesses élevées des convois, le grand nombre d'usagers empruntant chaque jour le domaine ferroviaire, ainsi que le flot de véhicules à moteur traversant les passages à niveau rendent le rail dangereux et sensible aux dérangements. Le maintien de la sécurité du trafic justifie, d'une façon générale, l'existence d'une organisation propre à l'entreprise de chemins de fer pour prévenir et, le cas échéant, intervenir. La police des chemins de fer assure avant tout la sécurité de l'exploitation et le confort des usagers; elle dresse au besoin des rapports sur les infractions; les administrations ferroviaires transmettent ces derniers à l'autorité cantonale en vue de l'ouverture d'une enquête pénale. La souveraineté des cantons en matière de procédure pénale, garantie par la constitution, a toujours été respectée.

Contrairement à ce qui se passe dans d'autres pays, la police des chemins de fer n'a jamais été constituée en un corps spécial; elle ne porte d'ailleurs pas d'armes. Sa tâche consiste essentiellement à verbaliser les contraventions et à transmettre les rapports correspondants aux autorités cantonales, qu'il s'agisse d'infractions

aux prescriptions en matière ferroviaire ou de délits de droit commun perpétrés sur le domaine ferroviaire, par exemple, le vol de biens appartenant à une entreprise de chemins de fer.

112.2 Police des chemins de fer et police des cantons

L'article 12, 1^{er} alinéa, de la loi sur la police des chemins de fer prévoit que les entreprises ferroviaires (CFF et chemins de fer au bénéfice d'une concession fédérale) désignent ceux de leurs fonctionnaires et leurs employés qui sont autorisés à exercer la police des chemins de fer. Les cantons les assermentent comme leurs propres organes de police. En ce qui concerne leur caractère officiel, ces fonctionnaires sont mis sur le même pied que les policiers des cantons et des communes (art. 12, 2^e al.). Les compétences propres des polices cantonales sont réservées (art. 12, 3^e al.).

Cette réglementation a abouti à la collaboration de ces deux catégories de police. Dans l'ensemble, celle-ci s'est déroulée sans accroc durant plus d'un siècle. On a toujours admis que la police des chemins de fer n'était ni une police spéciale à proprement parler, ni un organe auxiliaire de la police locale. En mettant les agents de la police ferroviaire formellement sur le même pied que les agents des polices locales, le législateur voulait que les déclarations de ceux-ci aient la même valeur probante; cela a toutefois perdu de son importance, en ce sens que les juges apprécient aujourd'hui librement tous les moyens de preuve.

Il incombe en premier lieu aux polices cantonales et communales de veiller au respect de la tranquillité et de l'ordre publics et d'intervenir immédiatement à titre préventif et répressif, même sur le domaine ferroviaire, lorsque sont commis des actes répréhensibles relevant du droit commun (crimes et délits). Lorsque de tels événements se produisent, les organes de la police des chemins de fer peuvent toutefois prendre, même avant l'arrivée de la police locale, lorsque le service le permet, des mesures telles que l'arrestation et la remise des suspects à la police cantonale ou communale, le contrôle d'identité, la rédaction du rapport, etc. Cette activité des organes ferroviaires s'est avérée précieuse en pratique, notamment lorsqu'une connaissance particulière des lieux et de la technique ferroviaire sont indispensables. A l'inverse, sur demande des chemins de fer, la police locale prête son concours notamment lorsque des infractions aux prescriptions ferroviaires nécessitent l'arrestation de délinquants violents, ainsi que ceux qui ne déclinent pas leur identité ou qui commettent des dégâts.

113 Appréciation de la situation initiale

Le postulat de 1964 qualifiait à juste titre la loi sur la police des chemins de fer de surannée du point de vue formel et, dans une certaine mesure, aussi matériel. Cette constatation n'a, avec le temps, que gagné en acuité.

Depuis 1942, la protection pénale des chemins de fer est assurée avant tout par le code pénal (CP, RS 311.0), titre neuvième «crimes et délits contre les communications publiques», articles 238 et 239; de même que les articles 137 «Vol» et 145 «Dommages à la propriété». Quant aux articles 2, 3 et 4 de la loi sur la police des chemins de fer, relatifs au comportement des usagers de la route qui empruntent

les passages à niveau, ils ont été largement dépassés par la loi du 19 décembre 1958 sur la circulation routière (LCR, RS 741.101, art. 28, 32, 35 et 51) ainsi que par l'ordonnance du 13 novembre 1962 sur les règles de la circulation routière (OCR, RS 741.11, art. 18 s.). Plusieurs dispositions du droit de la circulation routière précisent le comportement que les détenteurs de véhicules à moteur sont tenus d'adopter sur les passages à niveau et sanctionnent les infractions y relatives. Par ailleurs, la loi fédérale du 4 octobre 1985 sur le transport public (LTP, RS 742.40, art. 51) a créé une norme générale permettant de réprimer toute infraction aux dispositions d'exécution sur l'admission au transport des personnes et des marchandises; cette loi comprend également des dispositions sanctionnant les comportements punissables de tiers lors de l'utilisation des installations et des véhicules ferroviaires. Enfin, la LTP (art. 53, ch. 5) a abrogé l'article de la loi sur la police des chemins de fer (art. 6) qui punissait tout comportement fautif en matière ferroviaire.

Eu égard à la protection accordée aux chemins de fer par le code pénal et par la loi sur la circulation routière, la question s'est posée de savoir si les chemins de fer, à l'instar des entreprises concessionnaires de navigation, de téléphériques et de transport par automobiles ne pouvaient pas se passer d'une police spéciale. Tel n'est pas le cas. Comme par le passé, les chemins de fer ont besoin non seulement du droit pénal ordinaire et de l'aide de la police, mais aussi de leur propre droit pénal spécial, ainsi que des organes d'exécution ad hoc. L'étendue du domaine ferroviaire (il couvre tout le territoire), les dangers et la vulnérabilité de l'exploitation, sans parler de l'obligation d'acheminer les passagers dans de bonnes conditions de sécurité, nécessitent une protection particulière qui n'est pas assurée dans une mesure suffisante par le code pénal et le code civil (protection de la propriété selon le code civil, en liaison avec les lois d'application cantonales). Les chemins de fer doivent être protégés contre les infractions qui ne sont pas visées par le code pénal, mais qui ne sauraient être tolérées nonobstant leur caractère bénin. Il s'agit en particulier des contraventions se rapportant au domaine ferroviaire et au non-respect des injonctions données par les agents du chemin de fer. Le droit pénal ferroviaire ne doit toutefois réprimer que des contraventions, étant entendu que la protection des personnes et des biens contre les crimes et délits de droit commun reste du ressort des autorités cantonales de police. Mais les entreprises de chemins de fer doivent par contre posséder les organes nécessaires à l'exercice de leurs fonctions de police qui découlent du droit de la police des chemins de fer.

Dans l'exercice de leurs fonctions, tous les agents des chemins de fer doivent veiller à garantir la sécurité de l'exploitation et à améliorer l'attractivité de leur entreprise. Ils doivent également se soucier d'accroître la clientèle et de lui épargner tout désagrément superflu. Cependant, le rythme qui caractérise les voyages modernes exige que certains agents des entreprises, spécialement formés, puissent intervenir ponctuellement dans de nombreuses situations conflictuelles. Cette activité est fort diverse. Elle va du contrôle d'un client dépourvu de titre de transport, à qui une facture peut être adressée, à la prise de mesures coercitives à l'encontre de certaines personnes. Aussi se justifie-t-il de charger le Conseil fédéral de définir les tâches de police confiées aux entreprises de chemins de fer. Il lui appartiendra notamment de fixer les conditions permettant d'assumer ces

tâches (aptitude personnelle et formation technique, etc.), la procédure de nomination des agents investis de pouvoirs de police, ainsi que la présentation des pièces de légitimation et leur remise.

Vu les considérations ci-dessus, nous estimons qu'une loi spécifique sur la police des chemins de fer est superflue; les dispositions nécessaires peuvent être intégrées dans la loi sur les chemins de fer (LCF, RS 742.101). Quant aux questions de détail, elles peuvent être réglées dans une ordonnance.

D'après la doctrine, il est possible de modifier la législation sur la police des chemins de fer en intégrant de nouvelles dispositions dans la loi sur les chemins de fer. Il n'est donc pas nécessaire de créer une nouvelle loi à cet effet. Du reste, il est déjà arrivé que des dispositions d'autres lois aient été créées, complétées et modifiées quant au fond des dispositions de la législation sur la police des chemins de fer.

La modification se présente de la manière suivante:

1. Abrogation de la loi sur la police des chemins de fer;
2. Création d'un nouvel article 23 qui sera inséré dans la loi sur les chemins de fer et qui servira de base légale pour les tâches de police confiées aux entreprises de chemins de fer;
3. Modification et complément des dispositions pénales de la LCF.

2 Résultats de la procédure de consultation

Le projet a été soumis à tous les cantons, ainsi qu'à l'Union des entreprises suisses de transports publics (UST).

Tous les milieux consultés confirment la nécessité de revoir la loi en question. Tous ou presque ont approuvé, pratiquement sans réserve, le projet mis en consultation. En particulier, ils estiment que, comme par le passé, la protection de l'exploitation et des usagers doit être assurée par la collaboration entre les entreprises ferroviaires et les agents des polices locales.

3 Partie spéciale: Commentaires des modifications de la loi sur les chemins de fer

Article 17, 4^e alinéa (nouveau)

Même si le domaine ferroviaire est soumis aux droits réels ordinaires, des différences existent par rapport au droit civil, de par sa nature même. Du reste, le code civil réserve la législation concernant les chemins de fer (tit. fin, art. 60, 3^e al.). Ainsi, la loi du 25 septembre 1917 concernant la constitution de gages sur les entreprises de chemins de fer et de navigation et la liquidation forcée de ces entreprises admet la constitution de gages à la charge d'un chemin de fer, mais uniquement sous la forme d'un gage général. De même, l'aliénation du domaine ferroviaire est soumise à l'approbation de l'autorité ferroviaire compétente. C'est pourquoi la prescription acquisitive de ce domaine n'est pas possible; le Tribunal fédéral l'a lui-même reconnu, vu l'article premier de la loi sur la police des chemins de fer.

Si cet article est abrogé, il n'est pas exclu que des tiers cherchent à acquérir par prescription une partie du domaine ferroviaire. Afin de l'éviter, il convient d'ancrer dans la loi sur les chemins de fer la pratique actuelle selon laquelle l'aliénation du domaine ferroviaire doit être approuvée par l'autorité de surveillance en matière ferroviaire. Comme par le passé, l'Office fédéral des transports continuera à être compétent en la matière pour les entreprises concessionnaires de chemins de fer (chemins de fer privés); quant aux CFF, cette approbation relèvera de leur propre surveillance.

Article 23

Après l'abrogation de la loi sur la police des chemins de fer, le *1^{er} alinéa* constitue la base légale de l'exercice de l'activité des chemins de fer dans ce domaine. Le titre marginal «pouvoirs de police» remplace l'expression «police des chemins de fer». Cette modification souligne bien qu'il s'agit surtout d'une activité limitée à l'exploitation ferroviaire, contrairement aux polices cantonales ou communales, dont la mission traditionnelle consiste à protéger l'individu et la collectivité contre tous les dangers qui les menacent.

Le *2^e alinéa* charge le Conseil fédéral de préciser les tâches de police des entreprises de chemins de fer et de déterminer leur application. Outre la définition des infractions tendant à la protection des chemins de fer, le Conseil fédéral réglera aussi la nomination et la formation des agents chargés de ces tâches, ainsi que les rapports de ces agents avec les organes des polices locales et les tribunaux.

Le *3^e alinéa* répond aux exigences du principe de la légalité. D'après la doctrine unanime et la jurisprudence du Tribunal fédéral, les atteintes à la liberté personnelle nécessitent une base juridique expresse établie dans une loi formelle. La teneur du *3^e alinéa* satisfait à cette exigence.

Article 88

Les *1^{er} et 2^e alinéas* sont reformulés. Il n'est toutefois pas possible de les libeller plus concrètement, dans la mesure où les infractions à la législation sur les chemins de fer ne peuvent pas toutes être énumérées. Cette disposition ne constitue par contre pas une exception; le droit fédéral en connaît plusieurs de ce type.

Le *2^e alinéa* prévoit l'applicabilité du droit pénal administratif de la Confédération. Ce point est examiné de manière détaillée dans le commentaire de l'article 89^{ter}.

Le *3^e alinéa* devient superflu, la loi sur la police des chemins de fer étant abrogée et la réserve du CP allant de soi.

Le *4^e alinéa* est intégré dans le deuxième alinéa de l'article 89^{ter} (nouveau).

Le *5^e alinéa* n'est pas non plus nécessaire. La loi sur le Service des postes sanctionne les transports sans concession ou autorisation de personnes, effectués à titre régulier au moyen de véhicules routiers. Il en va de même pour les chemins de fer. Des objections quant à la norme pénale à appliquer ont été émises par les entreprises de chemins de fer lors de procédures pénales pour violation de la réglementation; elles s'attendaient notamment à ce que les tribunaux cantonaux fassent

preuve de plus de mansuétude que les autorités fédérales. Aussi, au moment de la promulgation du droit pénal administratif, a-t-on saisi l'occasion pour compléter la LCF par l'article 88, 5^e alinéa, qui n'avait qu'une portée explicative (FF 1971 I 1043 ad XI LCF).

Article 89

Lettre a

Il importe de créer une base légale formelle. Les installations ferroviaires, qui étendent leurs ramifications sur tout le territoire national, sont rarement munies de clôtures infranchissables. De nombreux tronçons de voies ferrées et les accès aux gares ne sont, de surcroît, pas surveillés en permanence. A cela s'ajoute le danger inhérent à la possibilité qu'a le public d'accéder à des endroits où il n'a rien à faire. En effet, les convois roulent toujours plus rapidement tout en étant de plus en plus silencieux. Par ailleurs, ils ne circulent plus systématiquement à gauche, mais empruntent indistinctement les deux voies; l'effet de surprise s'accroît, même si les conditions météorologiques et, partant, la visibilité sont favorables. Le fait que des personnes non autorisées pénètrent sur le domaine ferroviaire ne peut donc que perturber l'exploitation. Dans ce contexte, n'oublions pas que si l'amélioration des dispositifs de freins a permis de diminuer les dangers que présente un freinage d'urgence, telle la chute d'un bagage, il peut néanmoins en résulter une entrave à la circulation des convois, étant donné la densité du trafic.

Lettre b

Elle vise les infractions aux dispositions d'exécution qui prévoient expressément une sanction pénale.

Article 89^{bis}

Cette disposition est la conséquence logique de l'attribution de pouvoirs de police à des agents des entreprises de chemins de fer. S'il en résulte a priori un effet préventif favorable, celui-ci ne se produit pas dans tous les cas. Une amende pourra être prononcée lorsqu'il n'est pas donné suite aux injonctions des fonctionnaires compétents.

Article 89^{ter} (nouveau)

Le 1^{er} alinéa prévoit que le droit pénal administratif de la Confédération est désormais applicable aux contraventions visées par l'article 88. En règle générale, la violation du 1^{er} alinéa de cet article ne lèse pas les individus. Les biens à protéger sont avant tout le patrimoine administratif de la Confédération et la régularité du fonctionnement de l'autorité de surveillance (procédure de concession, approbation des plans; subventions et contrôles). Les infractions se produisent, le cas échéant, au niveau des entreprises; elles sont extrêmement rares et, en règle générale, sans conséquence majeure. A notre avis, il en ira de même à l'avenir. L'établissement des faits peut être compliqué et exige des connaissances particulières. Pour le surplus, la loi sur les chemins de fer relève du droit administratif (message sur la LCF, FF 1956 I 280). Aussi se justifie-t-il de confier aux autorités administratives de la Confédération le soin de constater, de poursuivre et de juger les violations de l'article 88, 1^{er} alinéa, et des dispositions spéciales du chapitre deux du titre deuxième DPA.

Le 2^e alinéa réserve la souveraineté cantonale en matière de poursuite pénale des infractions aux articles 89 et 89^{bis}; l'obligation d'informer le Ministère public fédéral est maintenue.

Article 90

L'ancien article 90 est abrogé. De caractère purement déclaratoire, cette disposition n'est pas sans susciter des réserves. L'Assemblée fédérale n'a en effet pas besoin d'une base légale pour accomplir un actus contrarius. Cela mis à part, il n'est guère concevable de sanctionner un chemin de fer en lui retirant sa concession. Cet article sera remplacé par l'ancien premier alinéa de l'article 89, dont le libellé est légèrement modifié.

Article 95

Les 1^{er}, 3^e et 4^e alinéas contiennent les précisions rendues nécessaires par les modifications. A noter que la présente révision ne change rien au champ d'application de la police des chemins de fer. Celui-ci s'étendra comme maintenant non seulement aux chemins de fer, mais encore aux tramways et aux trolleybus. Il ne touchera pas les entreprises concessionnaires de navigation, de téléphériques et d'automobiles.

Article 96

Le 1^{er} alinéa, chiffre 8 et le 3^e alinéa sont abrogés en raison des présentes modifications.

Suite à l'abrogation de la loi sur la police des chemins de fer, la réglementation sur la circulation routière doit être adaptée au nouveau droit.

4 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

Le projet n'aura pas d'effet sur les finances. L'application de la modification de la LCF relative à la police des chemins de fer n'exigera pas de personnel supplémentaire. Comme par le passé, la plupart des infractions relèveront de la souveraineté des cantons en matière de procédure pénale; les infractions soumises au droit pénal administratif de la Confédération ne sont pas très nombreuses.

5 Grandes lignes de la politique gouvernementale

Le projet ne figure pas dans les Grandes lignes de la politique gouvernementale 1983-1987 (FF 1984 I 237). Mais nous estimons néanmoins que nous devons le présenter sans tarder. Au surplus, la nouvelle réglementation de l'indemnité pour les prestations de service public des entreprises de transports publics (partie A du message) constitue l'occasion de réviser également la législation sur la police des chemins de fer, ce qui permet de rationaliser la procédure.

6 Constitutionnalité

A l'instar de la loi sur les chemins de fer, la présente modification se fonde sur l'article 26 de la constitution.

Loi sur les chemins de fer

Projet

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 18 novembre 1987¹⁾,
arrête:

I

La loi du 20 décembre 1957²⁾ sur les chemins de fer est modifiée comme il suit:

Art. 17, 4^e al. (nouveau)

⁴ L'aliénation du domaine ferroviaire est soumise à l'approbation de l'autorité de surveillance. Aucun droit ne peut être acquis par prescription sur le domaine ferroviaire.

Art. 23

Pouvoirs de
police

¹ Les entreprises de chemins de fer exercent des pouvoirs de police sur leur domaine ferroviaire dans la mesure où la sécurité et l'exploitation l'exigent.

² Le Conseil fédéral règle l'étendue et l'exercice de ces pouvoirs.

³ Dans l'exercice de leurs pouvoirs de police, les entreprises de chemins de fer peuvent, suivant les circonstances, prendre les mesures de contrainte suivantes:

- a. Contrôle d'identité;
- b. Exigence d'une caution;
- c. Saisie d'objets;
- d. Arrestation provisoire de suspects et mise à la disposition de la police cantonale ou communale.

Art. 88

I. Infractions
1. En général

¹ Sera puni des arrêts ou de l'amende jusqu'à 30 000 francs celui qui, intentionnellement ou par négligence:

- a. Aura contrevenu aux prescriptions de la présente loi, d'autres lois ou conventions internationales en matière de chemins de fer, ou encore à leurs dispositions d'exécution;

¹⁾ FF 1988 I 1209

²⁾ RS 742.101

- b. Aura contrevenu à une concession ou à une décision prise en vertu de la présente loi, d'autres lois ou de conventions internationales en matière de chemins de fer, ou encore de leurs dispositions d'exécution.

² Les articles 14, 15, 16 et 17 de la loi fédérale sur le droit pénal administratif DPA¹⁾ sont applicables.

Art. 89

2. Contraven-
tions
A. Violation
du domaine
ferroviaire;
prescriptions
d'exécution

Sera puni des arrêts ou de l'amende celui qui intentionnellement ou par négligence:

- a. Empiète ou pénètre sur le domaine ferroviaire sans autorisation, ailleurs qu'aux endroits ouverts au public;
b. Contrevient à une disposition d'exécution dont la violation est sanctionnée pénalement.

Art. 89^{bis} (nouveau)

B. Désobéis-
sance

Celui qui contrevient aux injonctions d'un agent d'une entreprise de chemins de fer, investi de pouvoirs de police, sera puni d'une amende de 2000 francs au plus.

Art. 89^{ter} (nouveau)

II. Poursuite et
jugement

¹ La poursuite et le jugement des infractions tombant sous le coup de l'article 88 incombent à l'autorité de surveillance, conformément à la loi fédérale sur le droit pénal administratif¹⁾.

² La poursuite et le jugement des contraventions tombant sous le coup des articles 89 et 89^{bis} incombent aux cantons. Les jugements et les ordonnances de non-lieu doivent être communiqués sans délai et sans frais au Ministère public de la Confédération sous forme d'expédition complète.

Art. 90

III. Mesures
administratives

Les agents d'une entreprise concessionnaire qui, dans l'exécution de leur service, ont donné lieu à plusieurs reprises à des plaintes fondées, doivent être relevés de leurs fonctions lorsque l'autorité de surveillance le requiert. Il en va de même des membres des organes de l'entreprise.

¹⁾ RS 313.0

V. Applicabilité
de la législation
sur les chemins
de fer à
d'autres
entreprises

Art. 95, 1^{er}, 3^e et 4^e al.

¹ Les articles 3, 4, 7 à 9, 21, 22, 39 à 44, 46 à 48, 88, 89^{ter}, 1^{er} alinéa, 90 et 94, ainsi que les chapitres III, VI, VII, IX et XI de la présente loi s'appliquent par analogie aux entreprises de navigation au bénéfice d'une concession fédérale.

³ Les articles 23, 88, 89, 89^{bis}, 89^{ter}, 90 et 94 s'appliquent aux entreprises de trolleybus.

⁴ Les articles 80 à 86, 87, 1^{er} et 2^e alinéas, 88, 89^{ter}, 1^{er} alinéa, 90 et 94 s'appliquent par analogie aux entreprises de téléphériques, de télésièges, d'ascenseurs et de traineaux à neige qui sont au bénéfice d'une concession fédérale.

II

Abrogation et modification du droit en vigueur

¹ La loi fédérale du 18 février 1878¹⁾ concernant la police des chemins de fer est abrogée.

² La loi fédérale sur la circulation routière²⁾ est modifiée comme il suit:

Art. 102, ch. 2

2. Sont réservées les dispositions spéciales du code pénal suisse³⁾ ainsi que la législation sur les chemins de fer.

III

Référendum et entrée en vigueur

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

¹⁾ RS 7 27; RO 1958 335, 1986 1974

²⁾ RS 741.01

³⁾ RS 311.0

Message concernant la modification de la loi sur les chemins de fer A: Indemnisation des prestations de service public des entreprises de transport concessionnaires B: Police des chemins de fer du 18 novembre 1987

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1988
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	11
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	87.069
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	22.03.1988
Date	
Data	
Seite	1209-1259
Page	
Pagina	
Ref. No	10 105 379

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dall'Archivio federale svizzero.