

**Message**  
**relatif à la révision de la loi sur les chemins de fer**  
**Indemnités et aides financières pour le trafic régional**

du 17 novembre 1993

---

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs

Nous vous présentons le projet de révision de la loi sur les chemins de fer et vous proposons de l'approuver.

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

- |                  |   |
|------------------|---|
| 1990 M ad 87.069 | Mesures en faveur des entreprises de transport concessionnaires (Loi sur les chemins de fer. Modification) (E 20.6.89, Commission des transports du Conseil des Etats; N 18.6.90) |
| 1976 P 76.460    | Rapprochement tarifaire (N 17.12.76, Teuscher)  |
| 1981 P 81.499    | Transports dans les vallées sans chemin de fer (E 9.12.81, Gadiet)  |
| 1986 M ad 86.022 | Rapprochement des tarifs. Elimination des inégalités incommodes (E 9.6.86, Commission des finances du Conseil des Etats; N 11.12.86)  |

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

17 novembre 1993

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Ogi

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

---

## Condensé

Actuellement, cinq bases légales différentes régissent l'indemnisation des coûts non couverts du trafic régional. Des interventions parlementaires ont demandé l'élimination de l'inégalité de traitement entre les CFF et les entreprises de transport concessionnaires (ETC), qui va en s'accroissant. Diverses questions de la politique des transports pendantes à l'époque (politique coordonnée des transports, RAIL 2000, mandat de prestations CFF) ont conduit en 1990 au renvoi d'un projet (87.069) par la Commission des transports du Conseil des Etats. On a exigé alors une nouvelle réglementation globale, notamment sur les prestations fédérales versées aux agglomérations, ainsi qu'aux régions périphériques et de montagne.

Le présent message est à nouveau publié à une période où des questions importantes de politique des transports se posent, particulièrement au sujet de l'avenir des CFF. Le rapport final du Groupe de réflexion a montré que le trafic régional joue un rôle déterminant en l'occurrence. Les propositions de réorganisation existent, mais elles butent sur les bases légales existantes ou ne conduisent pas à des résultats optimaux. La révision de la loi sur les chemins de fer est la condition sine qua non pour réorienter le trafic régional. Tout nouveau report de la révision pourrait menacer le transport régional dans son essence. Par ailleurs, les cantons et les associations reconnaissent la nécessité de la révision.

Celle-ci vise à appliquer deux principes: garantir la transparence du financement et clarifier en fonction de l'avenir l'organisation du trafic régional. De nouveaux projets (par exemple: la régionalisation) seront possibles, mais ils ne sont pas prescrits.

Le projet tend, pour l'essentiel, à harmoniser les flux financiers. Toutes les bases de subventionnement disponibles - cinq au total - seront réunies en une seule. Il faut, pour cela, abroger l'arrêté sur le rapprochement tarifaire et intégrer les paiements correspondants dans l'indemnité. Comme les CFF ne sont pas assujettis à la loi sur les chemins de fer en ce qui concerne l'indemnité, leur mandat de prestations doit être adapté en conséquence. Etant donné que les cantons devront aussi co-financer le transport régional des CFF et des PTT et que leurs contributions aux ETC seront diminuées en contrepartie, il sera possible d'établir une clé uniforme pour l'ensemble du trafic en question, sans pour autant grever davantage les finances de la Confédération ou des cantons.

Un autre objectif du projet est de fixer au préalable les coûts non couverts sur la base de comptes planifiés. L'offre fournie par les ETC, les CFF et les PTT (sous forme de variantes) sera commandée par la Confédération et les cantons à un prix convenu (indemnité). Les entreprises de transport pourront ainsi renforcer leur action sur le marché.

---

---

La solution proposée reprend les aspects positifs du mandat de prestations (commande avec fixation préalable de l'indemnité, en tant qu'objectif clairement déterminé), mais elle abandonne les options moins réussies (stricte séparation des secteurs d'économie de marché et de service public, et statut particulier pour le compte d'infrastructure). La subdivision générale en secteurs (par exemple, transport régional des voyageurs, trafic-marchandises, trafic local) permet une solution plus souple, orientée vers l'avenir.

La comptabilité des entreprises de transport sera adaptée aux exigences d'une gestion moderne (comptabilité analytique). Pour permettre de nouvelles formes d'organisation dans le transport régional et assurer des possibilités de comparaison entre les CFF et, partiellement, les services de transport routier, les ETC attesteront, elles aussi, les coûts d'infrastructure dans un compte séparé. Ces coûts ne seront cependant pas exclus des comptes de l'entreprise mais constitueront une entité distincte.

Il n'est pas encore possible d'harmoniser le financement des investissements et des infrastructures. Vu la structure actuelle des CFF, il est surtout très difficile de délimiter clairement les investissements du trafic régional.

Dans le passé, certaines réductions opérées par la Confédération au chapitre de l'aide aux investissements ont suscité de nombreuses critiques. Il s'agit, d'une part, de la déduction du tiers de la contribution pour le trafic d'agglomération, à savoir une réduction d'un tiers des contributions pour les investissements des ETC en milieu urbain. D'autre part, une déduction variable (classe régionale) est effectuée pour les mises de fonds présentant surtout une importance régionale (investissements dans les agglomérations ainsi que dans les régions périphériques et de montagne). Ces deux réductions touchent donc des régions qui sont confrontées à des difficultés particulières en matière de trafic; il est opportun d'y renoncer. L'égalité de traitement entre les CFF et les ETC sera ainsi considérablement améliorée.

La nouvelle fixation des parts cantonales doit tenir compte de l'allègement de 100 millions de francs des finances fédérales, décidé au titre des mesures d'économie 1992. Cela a provoqué diverses critiques. Relevons cependant que la compensation de ces 100 millions est déjà réalisée et que le délestage des finances fédérales devra avoir lieu même si la révision de la loi sur les chemins de fer échoue.

---

# Message

## 1 Nouveau régime de l'indemnité pour le trafic régional

### 11 Point de la situation

#### 111 Nécessité d'un nouveau régime

Les mandats de prestations 1982 et 1987 confiés aux Chemins de fer fédéraux (CFF) ont régi, sous une forme nouvelle, l'indemnité pour leurs prestations de service public (FF 1981 II 453, 1985 III 634). Les solutions choisies divergent fortement de celle qui est appliquée aux entreprises concessionnaires du trafic général (ETC). Une motion de la Commission des transports du Conseil national, déposée en 1982, a chargé le Conseil fédéral de traiter l'indemnité pour les ETC sur une base comparable à celle des CFF.

Un projet d'indemnité élaboré par l'Union des entreprises suisses de transport public a été rejeté par les cantons lors de la consultation organisée en 1983. Comme la participation des cantons aux coûts non couverts des trains régionaux CFF, prévue par la nouvelle réglementation des droits d'entrée sur les carburants, n'a pas non plus été réalisée, il a fallu chercher une nouvelle voie.

#### 112 Projet d'indemnité du 18 novembre 1987

Le 18 novembre 1987, le Conseil fédéral a soumis aux Chambres un message (FF 1988 I 1209) sur la modification de la loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (LCF; RS 742.101). Au cours des négociations, le peuple a approuvé l'arrêté fédéral sur RAIL 2000, mais il a rejeté les articles constitutionnels sur la politique coordonnée des transports. Par ailleurs, le mandat de prestations confié aux CFF en 1987 n'a pas rempli tous les espoirs qui étaient mis en lui.

La Commission des transports du Conseil des Etats a décidé par la suite que ce projet devait tenir compte de ces nouveaux faits. Elle a donc remplacé le mandat initial (motion de la Commission des transports du Conseil national. 1982 M ad 79.062) par une nouvelle motion (1990 M ad 87.069) ayant la teneur suivante:

"...

Le Conseil fédéral est invité à soumettre aux Chambres un nouveau message ou éventuellement un message complémentaire relatif au projet 87.069, proposant des modifications et englobant notamment les points suivants:

- 1 Eclaircir les bases constitutionnelles pour la participation des cantons à l'indemnisation des entreprises de transport concessionnaires;
- 2 Indemniser les coûts non couverts de l'offre des entreprises de transport concessionnaires (anciennement: prestations de service public);
- 3 Revoir la contribution fédérale pour les transports publics dans les agglomérations, ainsi que dans les régions périphériques et de montagne;
- 4 Tenir compte des répercussions de RAIL 2000 sur les entreprises de transport concessionnaires."

Le Conseil des Etats a adopté la motion. Le Conseil national l'a suivi, mais il a laissé carte blanche au Conseil fédéral en ce qui concerne le chiffre 2, puisqu'il a décidé de l'approuver uniquement sous la forme non contraignante du postulat. Le présent message comporte quelques nouvelles idées essentielles. Il ne s'agit donc pas d'un message complémentaire, mais d'un message entièrement nouveau.

## **113 Contributions actuelles pour le trafic régional**

### **113.1 Principes**

Les prestations financières de la Confédération et des cantons pour les ETC, le transport régional des CFF et le service des cars postaux reposent sur les bases juridiques ci-après: loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (RS 742.101), arrêté du 5 juin 1959 sur le rapprochement tarifaire (RS 742.402.2), ordonnance du 27 mai 1970 sur le rapprochement des tarifs des lignes d'automobiles (RS 744.16), loi du 4 octobre 1985 sur le transport public (RS 742.40), mandat de prestations 1987 du 9 octobre 1986 (RS 742.37), loi du 23 juin 1944 sur les CFF (RS 742.31) et loi du 6 octobre 1960 sur l'organisation des PTT (RS 781.0).

La législation fait une distinction entre l'indemnité et les aides financières, bien que toutes les deux soient liées à l'accomplissement d'une tâche répondant à l'intérêt général. Elles ne servent donc pas à aider le bénéficiaire, mais constituent le prix des tâches destinées au public. Les indemnités sont accordées pour des missions que les pouvoirs publics exigent expressément. Les aides financières le sont pour des tâches qui ne sont pas exigées expressément, mais qui répondent néanmoins à l'intérêt public. Jusqu'à présent, des indemnités ont été versées aux ETC pour les prestations de service public et les allègements tarifaires dans les régions de montagne et les régions périphériques (Jura, Tessin), qui se justifient principalement par la politique régionale. Les aides financières accordées aux ETC présupposent la participation des cantons et sont octroyées pour couvrir le déficit d'exploitation.

Les ETC obtiennent donc éventuellement deux indemnités et une aide financière pour la seule et même prestation, à savoir la mise en circulation d'un train régional. Pour la plupart des ETC, la situation actuelle est telle que la suppression d'un des trois paiements implique une compensation pour les deux autres ou la disparition de l'offre. Le calcul et la délimitation des deux indemnités sont de plus en plus difficiles et ne se font que sur une base schématique. On ne peut donc plus guère les confronter à une prestation exigée clairement. Elles constituent plutôt des subventions spéciales pour une prestation que les pouvoirs publics désirent aussi pour d'autres raisons.

### **113.2 Contributions selon la loi sur les chemins de fer (LCF)**

Le chapitre VI de la loi sur les chemins de fer règle l'indemnisation des prestations de service public et le chapitre VII les aides financières. Ils sont valables pour les chemins de fer, les lignes d'autobus et les entreprises de navigation.

Les deux prestations se limitent aux entreprises du trafic général qui exploitent des lignes qui servent pendant toute l'année au transport régulier de personnes ou de marchandises entre des localités habitées aussi pendant toute l'année. Elles garantissent donc la desserte de base par les transports publics.

Les trafics suivants font exception:

- *Le trafic local* sert à la desserte capillaire à l'intérieur des agglomérations construites de manière continue. Il s'agit surtout des lignes de services de transport urbain, ainsi que des bus locaux. La notion de trafic local ne peut être assimilée à celle de trafic d'agglomération.
- *Le "trafic touristique"* est défini de manière plus restrictive que ne le laisserait supposer la désignation. Il inclut les entreprises et les lignes qui servent exclusivement au *trafic de délasserment à proximité du domicile et aux excursions*. Les lignes qui desservent des stations touristiques habitées toute l'année sont attribuées au trafic général. Les offres intéressantes du point de vue touristique peuvent aussi en faire partie. Elles sont certes utiles à la desserte, mais elles ne sont pas indispensables d'un point de vue purement technique. Il s'agit par exemple des courses par les cols alpins.

*L'indemnisation des prestations de service public* se fait depuis 1972 sur la base de la formule figurant à l'article 51, qui tient compte du transport des abonnés, du marché des transports et des investissements dans les voies de communication. Elle est entièrement prise en charge par la Confédération.

Au chapitre des *aides financières*, seule la *couverture du déficit* (art. 58: contributions servant au maintien de l'exploitation des entreprises ferroviaires concessionnaires obérées du trafic général) concerne la compensation des coûts non couverts de l'exploitation; les articles 56 et 57 se rapportent à l'aide aux investissements; l'article 59 a trait à l'aide fédérale pour réparer les dégâts causés par les forces naturelles (voir ch. 2). En vertu de la loi sur les chemins de fer, le versement de la couverture du déficit est subordonné à la participation des cantons. Echelonnée d'après la capacité financière, les conditions structurelles et la charge par tête d'habitant, la part du canton oscille entre 40 et 95 pour cent. Elle est de 15 pour cent pour les cantons qui n'ont pas de lignes CFF ou qui n'en ont pas un grand nombre (AR, AI, GR).

### 113.3 Rapprochement tarifaire

Lors de son introduction, le rapprochement tarifaire consistait en une diminution, motivée surtout par des raisons de politique régionale, des tarifs des ETC relativement élevés, à l'époque, dans la zone alpine, le Jura et le Tessin. Il s'applique aux chemins de fer, aux lignes d'autobus et aux téléphériques. Selon l'arrêté sur le rapprochement tarifaire, les suppléments de distance, rapportés à la distance effective, peuvent atteindre 40 pour cent au maximum. Pour les indigènes, on applique le système des kilomètres effectifs, comme cela était généralement le cas à l'époque aux CFF. La différence entre le tarif valable lors de l'introduction dudit rapprochement en 1959, augmenté du renchérissement, et le tarif prescrit donne le rabais que la Confédération a imposé et doit indemniser. L'indemnité se calcule

aujourd'hui systématiquement en fonction des anciens manques à gagner. Différentes tentatives pour adapter ce rapprochement aux circonstances actuelles ont échoué. Son problème particulier est décrit au chiffre 126. La Confédération prend entièrement à sa charge les paiements pour les rapprochements tarifaires.

### **113.4 Contributions fédérales pour les CFF**

Depuis 1982, les indemnités versées aux CFF ne se font plus d'après la loi sur les chemins de fer, mais en fonction d'un mandat de prestations particulier (MP 82 et MP 87). Dans ce contexte, les prestations des CFF ont été divisées en deux parties: un secteur d'économie de marché et un secteur de service public. Ce dernier comprend le transport régional des voyageurs et le ferroutage; à l'origine, le trafic de détail en a aussi fait partie pendant une période transitoire. Par ailleurs, l'infrastructure est déterminée au moyen d'un compte spécial en vertu du MP 87. La Confédération prend en charge les coûts non couverts du secteur de service public (1992: 670 mio. de fr. pour le trafic régional et 88 mio. de fr. pour le ferroutage), ainsi que ceux de l'infrastructure (1992: 1215 mio. de fr.). Les offres de l'économie de marché devraient au moins couvrir les coûts d'exploitation et fournir une contribution de couverture pour l'infrastructure ("taxe d'utilisation"). Cela n'est plus possible depuis 1992; les CFF accusent un déficit. Leur mandat de prestations 87 doit donc être considéré comme un échec.

Il comprend néanmoins des éléments qui ont donné satisfaction et qui doivent être développés ou affinés. Mentionnons à ce titre la fixation de l'indemnité par avance, sur la base d'un compte prévisionnel. L'entreprise est ainsi tenue de fournir la prestation convenue moyennant le montant promis. Des versements supplémentaires sont exclus. Cela clarifie la situation tant pour les pouvoirs publics que pour l'entreprise de transport.

La séparation comptable et l'indemnité distincte pour divers secteurs, ont également été positives. Lorsqu'on promet uniquement une indemnité réduite, on indique clairement par là même dans quel secteur l'économie doit être réalisée.

La Confédération prend à sa charge tous les coûts de l'offre qu'elle a commandée.

### **113.5 Coûts non couverts du service des cars postaux**

Selon la loi sur l'organisation des PTT, ces derniers sont une régie fédérale autonome, disposant de sa propre comptabilité. Il lui appartient de fournir des services de transports postaux et de télécommunication. Les services postaux et la régie des postes englobent non seulement l'acheminement des lettres et des envois jusqu'à 5 kg, mais aussi le transport régulier des voyageurs. Jusqu'à présent, certains secteurs des PTT, surtout celui des télécommunications, avaient l'habitude de subventionner par des contributions croisées les secteurs non rentables. Cela réduisait le bénéfice de l'entreprise et la part remise à la Confédération, mais il ne fallait pas verser d'indemnité pour les secteurs non rentables.

En somme, le résultat restait le même pour la Caisse fédérale, mais il n'était pas transparent. Le déficit du service des cars postaux ne figure donc pas dans les comptes de la Confédéra-

tion au titre du trafic régional, mais se traduit par une diminution du bénéfice remis par les PTT. Ce système n'est plus acceptable eu égard à la libéralisation du marché européen des télécommunications.

Les PTT assurent, à eux seuls, le financement des coûts non couverts des "anciennes lignes" (d'avant 1972). Les règles de la LCF sont applicables aux nouvelles lignes (dès 1972; coûts à la charge des PTT et de la Confédération en 1992: 182 mio. de fr.). Il reste à déterminer dans quelle mesure l'offre actuelle - assez généreuse - du service des cars postaux peut en fin de compte donner lieu à une indemnité dans le cadre de la loi sur les chemins de fer. On peut admettre que des corrections seront apportées.

### **113.6 Contributions selon la loi sur le transport public**

Les articles 8 et 11 de la loi sur le transport public prévoient que la Confédération, les cantons et les communes peuvent convenir avec les entreprises de transport public de prestations supplémentaires et exiger d'elles des allègements tarifaires, dans chaque cas contre indemnisation, lorsque sans ceux-ci, des objectifs culturels, sociaux, écologiques, énergétiques, économiques ou relevant de la politique de sécurité ne peuvent pas être atteints ou ne peuvent l'être qu'à des conditions notablement plus onéreuses.

Les réductions tarifaires qui ont été appliquées de 1987 à 1992 et qui étaient motivées par la politique de l'environnement représentent jusqu'ici la seule application de ce principe au niveau fédéral. En revanche, de nombreux cantons, mais aussi des communes, ont demandé sur cette base que les ETC, les CFF et les PTT étoffent leurs horaires et mettent en place des communautés tarifaires. Les commanditaires sont tenus de prendre en charge les coûts supplémentaires.

Des prestations peuvent être demandées à ce titre non seulement pour les lignes du trafic général, mais aussi pour celles du trafic local et des excursions. Les communes et les cantons y consacrent des fonds considérables, notamment pour le trafic local.

Les dispositions de la loi sur le transport public ne sont pas touchées par la révision de la loi sur les chemins de fer.

## **12 Principes et objectifs du nouveau régime de l'indemnité**

### **121 Transparence en matière financière**

La motion précitée (1990 M ad 87.069) nous donne la possibilité de revoir la loi sur les chemins de fer plus largement que cela n'était possible avec le projet du 18 novembre 1987. Il s'agit notamment de rétablir la *transparence* en matière financière, qui a disparu au fil des années.

Cet objectif ne peut être atteint qu'à condition de réduire la multiplicité des normes et de considérer les transports publics dans leur ensemble. Le financement actuel, fondé spécifiquement sur les moyens de transport et les entreprises, se révèle toujours plus être *un obstacle quand il s'agit de mettre à disposition aux moindres coûts une offre de*

*trafic régional attrayante*. Par ailleurs, la couverture du déficit, qui se fait après coup, ne permet pas de réagir à temps et de procéder aux rectifications éventuellement nécessaires.

## **122 Fixation préalable**

A l'heure actuelle, les prestations financières de la Confédération pour les CFF sont fixées de manière *contraignante au préalable* puisqu'il s'agit du prix des prestations à fournir. On passe donc une commande, qui détermine le service et le prix (indemnité). Cette prise en compte du principe reconnu de la "gestion par objectifs" a fait ses preuves. Le Groupe de réflexion recommande l'extension de ce moyen de gestion. Il garantit que la politique des transports se fera au travers d'actions et ne se contentera plus de réagir. L'indemnisation étant limitée aux offres commandées, cela interdit toute couverture a posteriori d'un déficit. De plus, des objectifs clairs mettent en évidence la responsabilité de l'Etat et de l'entreprise. Les secteurs qui n'exigent pas une indemnité de la part des pouvoirs publics ne peuvent donc pas non plus être influencés par ceux-ci. D'autre part, il faut garantir que les entreprises de transport fassent tout leur possible pour produire l'offre au moindre coût. En fixant des objectifs globaux et en n'intervenant pas dans le détail de la gestion, on renforce en outre la position des ETC. *Le renforcement de la liberté de gestion implique en contrepartie une plus grande responsabilité de l'entreprise.*

## **123 Transparence de la comptabilité**

Pour pouvoir fixer correctement des objectifs et séparer les secteurs à indemniser, il est indispensable que les ETC disposent *d'une comptabilité analytique pertinente*. Les travaux préparatoires pour l'introduction de cet important instrument de gestion sont en cours. Il n'est pas nécessaire de réviser la loi à ce sujet, mais il faut y mentionner la nécessité de créer une telle comptabilité.

A l'heure actuelle, les transports publics sont soumis à de rapides mutations. Pour pouvoir faire face de manière appropriée à ces changements, il est nécessaire d'édicter une législation qui repose sur quelques points fondamentaux très clairs. Cela concerne notamment les dispositions relatives à la comptabilité. Nous profitons donc de la révision pour simplifier ce domaine et attribuer les compétences en fonction des différents niveaux. L'actuel chapitre neuf de la loi sur les chemins de fer sera limité à ce qui est essentiel. Les dispositions actuelles, adaptées à notre époque, seront ensuite transférées dans une ordonnance.

## **124 Egalité de traitement entre les CFF, les ETC et le service des cars postaux, ainsi qu'entre les moyens de transport (harmonisation des flux financiers)**

Nous partons du principe que le trafic régional doit être considéré comme un tout indivisible, indépendamment des moyens de transport et de la forme de l'offre. Cela vaut pour l'aménagement de celle-ci et le financement.

Différentes optimisations de ce trafic échouent, à l'heure actuelle, parce que les prestations font parfois l'objet de différents financements. Cela conduit à une approche sectorielle, axée sur les divers moyens de transport, ce qui rend impossible toute solution appropriée, conforme au marché et favorable quant aux coûts. A plusieurs reprises, une telle approche a conduit les cantons ou les communes à demander des prestations de trains régionaux CFF ne correspondant pas à leurs besoins ou à poser des exigences non justifiables sur la base de la demande potentielle. En effet, les prestations des trains régionaux CFF sont en général accordées "gratuitement" aux cantons et aux communes, puisqu'elles sont financées à 100 pour cent par la Confédération. Cela vaut aussi par analogie pour les anciennes lignes PTT.

Les défauts qualitatifs et les résultats économiques insuffisants des CFF dans le trafic régional sont certes connus; la vérification de l'opportunité de l'offre CFF ne fait toutefois pas souvent l'objet d'études sur ce trafic. Cela rend difficile une planification globale. Par ailleurs, cela favorise l'émergence de trafics parallèles inefficaces. De ce fait, il est plus difficile d'optimiser le trafic régional et d'employer les capacités disponibles de manière plus efficace et plus conforme à la demande.

Les précédents projets de révision de la loi sur les chemins de fer mettaient aussi l'accent sur le traitement des CFF et des ETC en fonction de principes comparables. Il faut aussi englober le service des cars postaux et les téléphériques et créer ainsi une réglementation harmonisée pour l'indemnité, à même de couvrir l'ensemble du trafic régional. Cette égalité de traitement peut pour le moment se limiter aux *coûts d'exploitation* proprement dits. En effet, les infrastructures des CFF sont aussi souvent utilisées également par le trafic national et international. Par ailleurs, les services de transport routier peuvent aussi utiliser l'infrastructure routière, dont le financement est réglé d'une autre manière.

Pour améliorer au moins les possibilités de comparaison et, partant, la transparence, *l'infrastructure ferroviaire* des ETC doit être séparée sur le plan comptable et constituer un secteur particulier pour l'indemnité.

## Coûts d'exploitation touchés par le nouveau régime de l'indemnité =

Autres secteurs CFF 1)	Transport régional des voyageurs CFF	ETC/Rail 2)	ETC/Route	Service postal des voyageurs	Autres moyens de transport
Infrastructure ferroviaire CFF 1)		Infrastructure ferroviaire ETC 2)	Infrastructure routière Confédération/cantons/communes		

1) L'indemnité éventuelle continue d'être assurée exclusivement par la Confédération

2) L'indemnisation des offres et de l'infrastructure d'importance nationale est uniquement prise en charge intégralement par la Confédération

### 125 Passage du modèle fondé sur l'économie de marché et le service public au modèle fondé sur les secteurs

Les mandats attribués en 1982 et 1987 aux CFF reposaient sur une subdivision des prestations de l'entreprise en un secteur d'économie de marché (autonome et couvrant ses coûts) et en un secteur de service public (que les pouvoirs publics déterminaient et finançaient). Les ETC et le Service postal des voyageurs seront désormais soumis à un modèle plus libre axé sur les secteurs. Il ne contient pas de ligne de séparation fixe, mais permet une nouvelle appréciation de chaque secteur et de chaque période de décompte. Pour permettre une harmonisation intégrale des flux financiers, les CFF devront en outre intégrer les prestations de transport régional des voyageurs dans le modèle fondé sur les secteurs.

Chaque système se distingue dans son approche. Le modèle axé sur les prestations d'économie de marché et de service public est plus compliqué, car il part d'une subdivision de l'entreprise en deux parties et régit séparément les deux domaines. Le modèle fondé sur les secteurs prévoit, en revanche, une approche globale comportant des restrictions spécifiques; il est sensiblement plus souple en ce qui concerne les conditions-cadres de la politique des transports.

Ce modèle a un inconvénient en ce sens qu'il donne l'impression que toute l'entreprise bénéficie d'un soutien inconditionnel. Cela pourrait diminuer le dynamisme des entreprises en matière de gestion. Cet argument n'est cependant pas probant lorsque l'indemnité est liée à des conditions claires. *Plus les conditions (commandes) sont formulées clairement, plus le modèle fondé sur les secteurs s'avère supérieur au système actuel des CFF.*

La comptabilité par secteurs (comptabilité analytique), tenue par une entreprise, pourrait se présenter de la manière suivante (exemple). Le tableau ci-après ne définit pas le modèle de la comptabilité analytique, mais essaie d'illustrer le principe de l'indemnité:

Compte du modèle Secteurs	Exploitation		Infrastructure		Entreprises	
	Charges	Produits	Charges	Produits	Charges	Produits
<b>Trafic ferroviaire</b>						
- Trains régionaux	80	40				
<i>Indemn. trafic régional</i>		40		0		
- Courses spéciales	20	25		5		
- Trafic marchandises	30	35		5		
- Infrastructure ferroviaire			50			
Contrib. de couverture				10		
<i>Indemn. investissements</i>				40		0
<b>Trafic routier</b>						
- Trafic régional	30	20				
<i>Indemn. trafic régional</i>		10				0
<b>Agence de voyages</b>					10	11
<b>Usine d'électricité</b>					20	21
<b>Gain de l'entreprise</b>						2

Comme le montre l'exemple ci-dessus, simplifié, le compte des coûts pour les entreprises de transport correspond à un compte de contribution de couverture à plusieurs niveaux:

- Au premier niveau (**compte d'exploitation**), les divers secteurs du trafic ferroviaire et du trafic routier sont décomptés pour eux-mêmes. Les coûts non couverts des secteurs peuvent être annoncés *pour le compte prévisionnel servant à l'indemnité*. Les secteurs du trafic ferroviaire qui enregistrent un excédent apporteront une contribution de couverture pour l'infrastructure (par exemple trafic marchandises 5).
- Au deuxième niveau (**compte d'infrastructure**), l'infrastructure ferroviaire est décomptée, compte tenu des contributions de couverture. Un éventuel excédent est crédité au compte de l'entreprise, une insuffisance de couverture *est annoncée avec le compte prévisionnel servant à l'indemnité*.
- Au troisième niveau (**compte de l'entreprise**), le trafic ferroviaire, le trafic routier et d'éventuelles parties de l'entreprise qui ne relèvent pas des transports publics sont regroupés au sein d'un compte global. Les gains de l'entreprise résultent des autres secteurs d'exploitation et du compte d'infrastructure, dans la mesure où l'on ne demande pas d'indemnité pour eux.

L'exemple précité concerne uniquement le principe de l'indemnité et ne se rapporte pas aux prescriptions sur la comptabilité analytique ou la présentation des comptes. Il n'est pas non plus obligatoire que chaque secteur fasse l'objet d'un centre de coûts. La comptabilité peut largement se développer sur la base du modèle actuel.

## 126 Rapprochement tarifaire

### 126.1 Problème du rapprochement tarifaire (RT)

L'application de l'arrêté de 1959 sur le rapprochement tarifaire est de plus en plus remise en question. Alors que les conditions-cadres se sont fortement modifiées dans l'intervalle, les bases de l'arrêté reposent toujours sur la situation initiale. C'est pourquoi le RT a toujours fait ces derniers temps l'objet de discussions approfondies et de tentatives de révision. Une motion de la Commission des finances des Chambres (1986 M ad 86.022) a chargé le Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie de revoir la réglementation en la matière. On critique surtout le fait que les entreprises ferroviaires et les régions bénéficiant de conditions comparables ne sont pas traitées de la même manière. La cause de cet état de fait réside souvent dans le maintien du niveau de tarif virtuel: le prix de transport prévalant avant l'introduction du RT en 1959 (trafic voyageurs) ou en 1962 (trafic marchandises) est toujours utilisé comme base de départ pour calculer le manque à gagner. Même la délimitation des régions ayant droit au RT n'a pas toujours été convaincante. Déjà lors de la promulgation de l'arrêté, des restrictions financières et des arguments politiques ont conduit à l'inclusion ou à l'exclusion - non justifiée objectivement - de certaines régions et de certaines localités ayant demandé d'être mises au bénéfice de tarifs rapprochés. Le développement économique des régions, intervenu depuis lors, n'a pas non plus été pris en considération.

### 126.2 Tarifs

L'arrêté sur le rapprochement tarifaire a été fondé sur les structures tarifaires particulières de notre pays. A l'époque, les CFF fournissaient leurs prestations sur tout le territoire en fonction d'un tarif kilométrique fixe. En revanche, les chemins de fer privés, particulièrement ceux des régions de montagne, demandaient des prix beaucoup plus élevés en raison de leurs coûts d'exploitation plus grands et du plus faible potentiel de trafic. Pour diminuer les inconvénients qui frappaient les régions concernées, le tarif maximal a été porté à 1,4 fois le tarif kilométrique des CFF, qui correspondait aux distances effectives. Par ailleurs, un *tarif pour indigènes*, fondé sur les distances effectives (selon la norme CFF de l'époque), a été créé ("billets d'indigènes"). Cette réglementation est appliquée par analogie aux chemins de fer de montagne et aux entreprises de transport routier. Plus tard, on a introduit une réglementation similaire pour le trafic marchandises, mais sans privilégier les indigènes. La différence entre le tarif jusqu'à l'introduction du RT et le tarif rapproché est (compte tenu de l'évolution des prix) restituée entièrement aux entreprises. Ce remboursement fait l'objet d'une rubrique spéciale. Cela signifie que le tarif de 1958 détermine aujourd'hui encore le montant de l'indemnité!

Selon la loi sur le transport public (RS 742.40), l'autonomie tarifaire devrait, malgré la situation actuelle, être transférée dans une large mesure aux entreprises de transport et ne pas être liée aux structures des années 50. Même les CFF ne sont plus soumis depuis 1978 à l'obligation légale de former les tarifs sur la base de la distance réelle. Avec la constitution de communautés tarifaires et avec l'institution, en 1993, du supplément de distance sur les lignes principales, on déroge largement à ce principe. Cela étant, le RT perd un élément fondamental qui permet de fixer l'ampleur du rapprochement tarifaire et de calculer le manque à gagner.

Le RT représente un grand obstacle lorsqu'il s'agit de constituer des communautés tarifaires. Dans une zone tarifaire aménagée en fonction du libre service au moyen de distributeurs automatiques de billets, le RT n'a plus de raison d'être. Comme la zone tarifaire ne permet plus de faire des distinctions selon les entreprises, le même prix doit forcément s'appliquer à tous les usagers et à toutes les lignes.

Par ailleurs, il ne faut pas sous-estimer les charges administratives supplémentaires qui résultent du tarif pour indigènes.

### 126.3 Trafic-marchandises

L'octroi du rapprochement tarifaire est particulièrement problématique dans le trafic marchandises. Selon l'arrêté sur le rapprochement tarifaire (ART), il faut indemniser les entreprises de transport du manque à gagner qu'elles ont effectivement subi. Celui-ci n'existe pratiquement plus dans le trafic marchandises. Pour des raisons de concurrence, les chemins de fer ne peuvent pas aujourd'hui exiger les tarifs kilométriques (rapprochés) prévus officiellement, ni bien sûr les frets augmentés sur la base du tarif prévalant avant 1962. La plupart du temps, ils concluent des accords spéciaux pour réduire les prix prévus dans le tarif et pour pouvoir soutenir la concurrence du transport routier. Les ETC acheminent environ 90 pour cent de leur trafic de wagons complets sur la base de ces prix contractuels. Leur calcul est expliqué par l'exemple ci-après (envoi de 20 t et tarif au 1er janvier 1990):

	Fr.
Distance virtuelle (avant 1962) de 135 km - prix selon le tarif	774.--
Distance effective (rapprochée) de 90 km - prix selon le tarif/ART	578.--
Prix contractuel = prix concurrentiel par rapport au camion (90 km, moins 20 % de rabais)	462.--

(Le rabais de 20 % constitue une moyenne; dans les cas particuliers, il peut augmenter ou diminuer en fonction du marché des transports).

Pour indemniser le manque à gagner, on part d'une hypothèse irréaliste dans l'optique actuelle. On estime que sans le rapprochement tarifaire, un rabais de 20 pour cent serait appliqué sur le prix correspondant à 135 km:

	Fr.
Prix contractuel virtuel sans rapprochement tarifaire (135 km, moins 20 % de rabais)	619.--

On invente ainsi un manque à gagner de 157 francs (619 fr. moins 462 fr.), mais on oublie le fait que même le prix de 578 francs pour 90 km ne serait pas applicable sur le marché. Même sans l'introduction du rapprochement tarifaire, l'ETC devrait offrir à son client un prix de 462 francs, qui correspond aux conditions du marché.

Une entreprise subit un "manque à gagner effectif" si un commanditaire (en l'occurrence, la Confédération) l'incite à renoncer à un prix élevé réalisable sur le marché et à offrir sa prestation à un prix plus favorable. Dans le cas présent, le "manque à gagner effectif" se produirait si l'entreprise ferroviaire transportait l'envoi pour moins de 462 francs.

On argumente que les entreprises de transport des régions de montagne doivent être soutenues par les pouvoirs publics si elles veulent continuer d'exécuter les transports au prix actuel. Pour justifier leur soutien, les pouvoirs publics doivent cependant avoir un intérêt particulier à ce que les marchandises soient acheminées par le rail (p. ex. délestage du trafic routier pour des raisons de protection de l'environnement). Il s'agit donc d'une indemnisation classique de prestations de service public, mais on ne peut pas prétendre être en présence d'un rabais nécessaire du point de vue de la politique régionale. En effet, les transporteurs routiers effectueraient l'acheminement aussi à ce prix! Le rapprochement tarifaire pour le trafic marchandises, conçu initialement comme un instrument de politique régionale, est devenu un outil de la politique environnementale et ne peut donc plus être maintenu avec l'ancienne désignation.

#### **126.4 Inefficacité du rapprochement tarifaire dans l'optique de la politique régionale**

Les experts ont également confirmé que le RT n'était pas suffisamment efficace sur le plan de la politique régionale. A l'intérieur des régions de montagne, ce sont les zones économiquement fortes qui sont encouragées. Même si les autorités le souhaitent, les zones économiquement faibles n'en profitent pas. L'analyse scientifique montre qu'un soutien très efficace du point de vue économique résulte plutôt de paiements directs que de transferts indirects. L'examen de cette approche, destinée à remplacer le RT, n'a toutefois pas conduit à une solution satisfaisante.

#### **126.5 Intégration dans l'indemnité**

En principe, chaque indemnité pour les transports publics est fondée sur le fait que dans les conditions-cadres actuelles, il n'est pas possible de percevoir des prix couvrant les coûts ou alors cela n'est pas souhaité pour des raisons économiques qui relèvent de l'aménagement du territoire ou de la protection de l'environnement. Le rapprochement tarifaire concerne uniquement un aspect particulier de ce problème. On a montré que l'objectif initial n'est plus rempli, du moins dans le trafic marchandises. En outre, on peut supposer que la situation du trafic voyageurs est semblable, même si ce n'est pas le cas dans une mesure aussi évidente. Il est donc recommandé d'intégrer le rapprochement tarifaire actuel dans le nouveau régime de l'indemnité. On supprimera à l'avenir la répartition contestable des coûts non couverts, qui donne droit à une indemnité pour le rapprochement tarifaire, à une indemnité pour les

prestations de service public et à la couverture du déficit. Comme les deux premières indemnités ont jusqu'ici été prises en charge intégralement par la Confédération, la part cantonale pour l'indemnisation des coûts non couverts doit être fixée à un niveau plus bas que c'est le cas actuellement pour la couverture du déficit, cela afin d'éviter la surcharge des cantons (cf. ch. 132).

L'arrêté sur le rapprochement tarifaire (RS 742.402.2), ainsi que l'ordonnance sur le rapprochement des tarifs des lignes d'automobiles (RS 744.16) doivent être abrogés. Contrairement à la couverture du déficit, le rapprochement tarifaire profite aussi aux téléphériques qui assurent à eux seuls toute la desserte des localités habitées toute l'année. Le nouveau régime de l'indemnité doit donc leur être appliqué. Mais on ne peut indemniser que les coûts non couverts qui servent à assurer l'offre de base de telles localités. De plus amples prestations sont exclues.

Il importe que l'abrogation de l'arrêté sur le rapprochement tarifaire ne débouche *pas* sur la suppression des tarifs qui sont fondés sur cet arrêté. Comme cela est prévu dans la loi sur le transport public, ces tarifs relèvent des entreprises de transport concernées. Cela signifie qu'ils *peuvent, en principe, rester en vigueur lors de l'application de la loi révisée sur les chemins de fer*. Les coûts non couverts qui étaient compensés jusqu'ici sur la base de cet arrêté peuvent être annoncés dans le cadre de l'ensemble des coûts non couverts. La formation des tarifs reste en principe de la compétence des entreprises ou, en cas de communauté tarifaire, de la compétence des cantons. Lors de la fixation de l'offre, la Confédération et les cantons sont conduits inévitablement à influencer aussi sur le niveau tarifaire: des réductions des montants de l'indemnité peuvent être liées à l'obligation d'augmenter les tarifs; des prestations financières supplémentaires peuvent entraîner l'obligation de réduire ces mêmes tarifs. *La future politique des cantons en matière de transport déterminera donc au premier chef la direction dans laquelle le rapprochement tarifaire évoluera*. Il ne saurait cependant être question pour la Confédération de réduire sa participation au trafic régional.

Regrouper les bases de financement qui visent toutes en fin de compte à garantir la survie économique des ETC crée donc une certaine transparence étant donné que cela contribue à *présenter la situation de manière globale et objective*.

Il est également renoncé au niveau de prix virtuel fixe, tel qu'il est conçu actuellement. Dorénavant, il faudra davantage prendre en compte la situation du marché et les coûts lors de la formation des tarifs. La solution proposée est moins rigide que la réglementation en vigueur et tient mieux compte des circonstances actuelles. Mais elle permet encore d'accorder des tarifs favorables à la population indigène et reste efficace, dans la même mesure qu'auparavant, sur le plan de la politique sociale et régionale.

## 127 **Rapport entre le régime de l'indemnité et les propositions du Groupe de réflexion**

La principale recommandation du Groupe de réflexion tend à ce que le trafic régional relève davantage de la responsabilité des organismes régionaux. Il est nécessaire pour cela que les CFF, les PTT et les ETC soient traités de la même manière dans le domaine du trafic

régional. *La régionalisation proposée par le Groupe de réflexion n'est pas réalisable si la loi sur les chemins de fer n'est pas révisée selon le présent projet.*

Le Groupe de réflexion a constaté que dans les conditions actuelles en matière économique et de politique des transports, l'ensemble des transports publics était pratiquement incapable de réaliser des produits et de percevoir des prix qui couvriraient tous les coûts de production. Dans d'autres conditions politiques, certains secteurs seraient cependant à même de couvrir (à nouveau) leurs coûts. Une réglementation souple qui ne soumet toujours à l'indemnité que les secteurs qu'il faut soutenir financièrement tient compte de chaque situation, même défavorable, et garantit d'autre part un usage ménager des fonds. Le régime d'indemnisation choisi prend donc en considération les expériences faites.

Le Groupe de réflexion exige en outre un meilleur désenchevêtrement de la responsabilité politique et de la responsabilité de l'entreprise. L'indemnité fondée sur un compte prévisionnel remplit bien cette exigence, puisque les autorités politiques attribuent des objectifs globaux, mais suffisamment clairs et se mettent d'accord sur un prix.

La séparation comptable de l'infrastructure et de l'exploitation est exigée tant par le Groupe de réflexion qu'au niveau européen. La reconnaissance des coûts d'infrastructure en tant que secteur distinct donnant droit à une indemnité en constitue la condition sine qua non.

### **13 Participation des cantons**

#### **131 Répartition des charges entre la Confédération et les cantons sur la base du modèle des secteurs**

*La Confédération et les cantons doivent intervenir conjointement* pour traiter de la même manière les ETC, les CFF et les PTT quant à l'indemnisation du trafic régional. Comme les cantons ont jusqu'ici beaucoup payé pour la couverture du déficit des ETC, relativement peu pour celle des PTT et rien pour celle des CFF, il faut créer une péréquation. Pour y arriver, les parts des cantons pour l'indemnisation des ETC seront réduites et ils devront prendre en charge, en contrepartie, une partie de l'indemnisation du trafic régional PTT et CFF. Parallèlement, il faudra adopter en conséquence leur droit de *co-décision* lors de la définition de l'offre des CFF et des PTT. Leur participation apportera notamment une augmentation de l'efficacité.

La subdivision des CFF en un secteur d'économie de marché et un secteur de service public (comprenant le transport régional des voyageurs et le ferroutage) n'a pas fait ses preuves et ne s'est pas révélée conforme à la réalité. Suivant la situation locale et les conditions politiques et économiques, les entreprises de transport fournissent aussi des prestations de service public dans d'autres *secteurs*. Par ailleurs, diverses mesures prises pour des raisons de protection de l'environnement, notamment dans le domaine tarifaire, se répercutent simultanément sur plusieurs secteurs.

Le nouveau régime de l'indemnité doit donc permettre aux commanditaires, Confédération et cantons, de décider chaque année si chaque *secteur* mérite le versement d'une indemnité.

Les autorités politiques compétentes doivent se demander si l'intérêt public est suffisant pour justifier une telle indemnité. Conformément au chiffre 2 de la motion (1990 M ad 87.069), il faut parler de l'indemnité des coûts non couverts de l'offre de transport commandée et abandonner les notions de prestations et de secteur relevant du service public.

Dans ce contexte, la Confédération doit avoir la possibilité de commander des *offres présentant exclusivement une importance nationale (ou internationale)* sans faire participer les cantons concernés. Une telle démarche est concevable par exemple pour les nouvelles sociétés à créer dans le domaine du trafic ferroviaire européen à grande vitesse (Pendolino, TGV, ICE, etc.).

Etant donné le développement du territoire auquel il faut tendre, les offres de transport demandées d'un commun accord par la Confédération et par les cantons doivent nécessairement être planifiées à moyen terme. La loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (RS 700) met pour cela à dispositions des instruments appropriés (concepts et plans concrets de la Confédération, plans directeurs des cantons).

### 132 Constitutionnalité de la participation cantonale

La motion précitée (1990 M ad 87.069) met en discussion les bases constitutionnelles de la participation des cantons à l'indemnité. Elle peut être appréciée de la manière suivante:

La loi sur les chemins de fer est fondée principalement sur l'article 26 de la constitution fédérale qui transmet à la Confédération la compétence de légiférer en matière ferroviaire. L'indemnité pour les prestations des compagnies ferroviaires et des autres moyens de transport public est incluse dans cette disposition. On ne saurait toutefois en déduire que la Confédération est *tendue* à verser une indemnité ni qu'elle doit en supporter la charge à *elle seule*. Le texte constitutionnel n'exclut pas non plus que les cantons doivent y participer financièrement. C'est précisément dans le cas du trafic régional que les cantons ont un intérêt particulier à ce que cette tâche soit réalisée. Les transports publics accomplissant des tâches d'intérêt national et régional, ils constituent un exemple classique d'un domaine où les cantons et la Confédération sont appelés à collaborer. L'obligation de s'engager dans le trafic régional est d'ailleurs reconnue depuis longtemps dans les faits, comme l'attestent les prestations cantonales - volontaires - fondées sur les articles 56 à 58 de la LCF et sur les articles 8 et 11 de la LTP.

La commission chargée de l'étude de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons a admis la constitutionnalité de l'obligation faite aux cantons de co-financer l'indemnisation du trafic régional CFF. La Conférence des directeurs cantonaux des transports publics confirme aussi que "la Confédération et les cantons doivent collaborer dans un esprit de partenariat." Quant à savoir si les cantons peuvent *être tenus* d'assurer un trafic régional et de payer des indemnités à ce titre, cela est contesté. Il en va de même en ce qui concerne la Confédération. La constitution autorise le financement commun du trafic régional par la Confédération et les cantons. Elle ne prévoit cependant aucune obligation explicite. Pour les raisons précitées, la situation proposée peut être qualifiée de conforme à la constitution.

## 14 Harmonisation des flux financiers

### 141 Nécessité de l'harmonisation

Le financement actuel du trafic régional repose sur cinq différentes bases légales, la participation des cantons n'étant exigée que pour la couverture du déficit des ETC et pour les nouvelles lignes PTT. Les différentes bases de financement ont pour effet que les prestations des trains régionaux CFF et la majeure partie des prestations des autobus régionaux PTT sont gratuites pour les cantons et les communes, parce que la Confédération les prend entièrement à sa charge. Il s'avère en outre que l'existence d'une participation cantonale influence positivement l'efficacité des entreprises de transport (maîtrise des coûts).

Les bases légales en vigueur empêchent donc les cantons, les communes et les entreprises de transport de veiller à une coordination optimale des offres des ETC avec celles des CFF et du Service postal des voyageurs.

*Pour garantir une offre judicieuse dans le trafic régional, il est indispensable d'établir l'égalité de traitement en matière financière.* Cela exige que la Confédération et les cantons financent en commun non seulement le trafic régional des ETC, mais aussi celui des CFF et des PTT. La situation actuelle est le produit de l'histoire, mais elle n'est plus acceptable objectivement.

Ce même financement ne constitue qu'un premier pas pour parvenir à une amélioration du trafic régional. Il ouvre les portes séparant les moyens de transport actuels. En tant qu'entreprise axée principalement sur le trafic national, les CFF ne peuvent pas toujours estimer et satisfaire correctement les besoins des régions. L'égalité de traitement en matière financière permet en outre de créer de plus grandes ETC régionales qui seront responsables de l'ensemble du trafic d'une région (régionalisation). La réorganisation conduira en principe à une meilleure offre qui pourra être fournie à un prix relativement plus favorable.

Le traitement global du trafic régional fait craindre aux cantons une charge plus grande qu'actuellement. Nous sommes conscients de la responsabilité de la Confédération dans ce trafic et nous n'avons pas l'intention de cesser de participer à son financement. Nous présentons ci-après les moyens de parvenir à l'objectif visé.

Sans compensation correspondante, les modifications prévues de l'indemnité entraîneraient une surcharge financière considérable des cantons. Telle n'est pas l'intention du Conseil fédéral. Il est uniquement envisagé de délester les finances fédérales de 100 millions de francs au titre du trafic régional, cela dans le cadre des mesures d'assainissement 1992 des finances de la Confédération (FF 1992 III 341). Ces dépenses supplémentaires sont cependant compensées entièrement par une nouvelle distribution du bénéfice de la Banque nationale (400 millions de francs par année). La situation actuelle se présente de la manière suivante:

- Le rapprochement tarifaire et l'indemnité des prestations de service public des ETC a jusqu'ici été exclusivement du ressort de la Confédération. Leur intégration dans l'indemnité pour les coûts non couverts de l'offre de transport, y compris le financement commun, imposerait donc une charge supplémentaire aux cantons.
- Jusqu'à présent, la Confédération a entièrement pris à sa charge le déficit du trafic régional des CFF. Si ce dernier était englobé dans le nouveau régime de l'indemnité, il en résulterait une surcharge pour les cantons.
- Enfin, les PTT ont financé le déficit de leurs anciennes lignes par le produit du secteur des télécommunications, cela par le biais de subventions croisées. Ici aussi, l'assujettissement au nouveau régime de l'indemnité entraîne une charge supplémentaire pour les cantons.
- En revanche, les cantons ont participé jusqu'ici de manière considérable (en moyenne de tous les cantons: 56 %) aux déficits des ETC et à ceux des nouvelles lignes PTT. Si le nouveau régime de l'indemnité reprenait les parts cantonales relatives à la couverture actuelle du déficit, il n'y aurait pas de transfert de charges à ce titre. Etant donné que les coûts non couverts des ETC se composent non seulement du déficit actuel, mais aussi de l'indemnisation des prestations de service public et du rapprochement tarifaire, il en résulterait un transfert à la charge des cantons, ne serait-ce qu'au chapitre des ETC.

Cette surcharge est évitée, parce que les parts des cantons pour les prestations aux ETC seront réduites par rapport aux réglementations actuelles. Les fonds ainsi libérés seront utilisés par les cantons pour co-financer les prestations du trafic régional fournies jusqu'ici uniquement par la Confédération.

Cette solution se distingue beaucoup des anciennes interventions visant à faire participer les cantons à l'ensemble du trafic régional. La neutralité des coûts sera réalisée uniquement dans les limites du domaine des transports publics et non par le biais de compensations à l'intérieur de tout le secteur des transports. Cela garantira une certaine transparence dans la mesure où les cantons pourront reconnaître que la solution proposée est effectivement neutre du point de vue budgétaire. Il faut cependant faire une restriction importante en ce qui concerne les mesures d'assainissement susmentionnées, prévues en 1992 pour les finances de la Confédération. Sans ces mesures d'économie, la situation se présente de la manière suivante (exemple du canton de Vaud, lequel est desservi tant par les CFF que par les ETC):

**Coûts non couverts 1990/91 du trafic régional dans le canton de Vaud**  
 Répartition selon le régime actuel      Répartition selon le nouveau régime

Part du canton = 62% des déficits des ETC et de quelques lignes PTT  22.4 mio. de fr.
Part de la Confédération = 38% des déficits ETC 13.7 mio. de fr.
Indemnisation des PSP par la Conf. 8.4 mio. de fr.
Rapprochement tarifaire 4.5 mio de fr.
Indemnité de la Confédération pour le trafic régional des voyageurs CFF  42.7 mio. de fr.
Déficit des lignes d'automobiles postales de la Conf. (compte PTT)  12.5 mio de fr.

Part du canton: 22.4 mio. au TOTAL		
= 21% de l'indemnisa- tion des ETC  10.5 mio. de fr.	= 21% de l'indemnisa- tion des CFF  9.2 mio. fr.	= 21% indemn. des PTT  2.7 mio.
Part de la Conf.: 81.8 mio. au TOTAL		
= 79% de l'indemnisa- tion des ETC  38.2 mio. de fr.	= 79% de l'indemnisa- tion des CFF  33.5 mio. fr.	= 79% indemn. des PTT  10.1 mio

TOTAL 104.2 mio. fr.

TOTAL 104.2 mio. fr.

cadre gras = contribution avec participation du canton	hachuré = part cantonal
cadre fin = contribution financée seulement par la Confédération	

La solution proposée peut donc être résumée de la manière suivante:

Les taux des parts actuelles des cantons pour le financement des ETC doivent être abaissés, de manière à compenser les charges supplémentaires résultant de la participation au trafic régional des CFF et des PTT.

Pour que les parts de chaque canton soient effectivement adaptées de manière neutre du point de vue financier, sous réserve des 100 millions de francs à déduire au titre des mesures d'assainissement, il importe de prendre les mesures suivantes:

1. Calculer la charge de la Confédération et du canton pour les transports publics, en fonction de la réglementation actuelle.
2. Utiliser le pourcentage de subventionnement de chaque canton pour tous les éléments de contribution prévus par la nouvelle réglementation, cela pendant une période transitoire de trois ans au maximum.
3. Revoir les taux de subventionnement selon les règles de l'article 53 (nouveau), en fonction de la charge financière effective à ce moment-là.

Cette manière de procéder garantit la neutralité budgétaire durant la première année qui suit la mise en vigueur de la nouvelle LCF. Pendant la période transitoire, elle favorise plutôt les cantons. Par la suite, elle profitera aux cantons qui planifient un trafic régional aussi rationnel et efficace que possible.

### **143 Position de la loi sur le transport public (LTP) à l'intérieur de la révision de la LCF**

Les explications ci-dessus se rapportent exclusivement aux faits qui, dans le cadre de la législation sur les chemins de fer, sont considérés aujourd'hui déjà comme étant une tâche commune de la Confédération et des cantons. Font exception les domaines qui aujourd'hui déjà sont considérés et traités comme des prestations supplémentaires au titre de la loi sur le transport public (LTP). Il s'agit notamment des prestations supplémentaires prévues par l'article 8 LTP et des allègements tarifaires visés par l'article 11 LTP. Dans ces cas, la LTP prévoit expressément un financement spécial par le commanditaire (principalement les cantons et les communes).

La présente révision ne change rien à cette subdivision. Comme par le passé, il apparaît que l'intérêt de la Confédération pour une offre du transport public régional ne coïncide pas obligatoirement avec les besoins particuliers des cantons ou des régions. Conformément à la volonté expresse du législateur, il faut toujours prendre en considération cette différence.

C'est pourquoi les prestations financées aujourd'hui déjà au titre de la LTP n'ont pas du tout été prises en compte dans nos considérations et nos calculs.

## **15 Résultats de la procédure de consultation**

### **151 Les objectifs principaux sont approuvés en principe**

Les principaux objectifs de la révision ont été approuvés lors de la procédure de consultation. Certains cantons ont manifesté leur mécontentement parce que les informations n'étaient pas assez détaillées et que certains éléments n'étaient pas suffisamment concrets. Des entretiens ont donc eu lieu pour clarifier les choses. Ils ont conduit à diverses modifications du projet, sans que les principaux buts initiaux soient abandonnés. Certaines critiques de détail ont été également prises en considération dans le projet, notamment celles qui étaient émises par les entreprises directement concernées. Il faut cependant noter que certaines exigences formulées lors de la procédure de consultation étaient parfois diamétralement opposées. On a donc cherché à établir un projet acceptable. Mais si les divers groupes d'intérêt maintiennent leurs revendications maximales, la révision échouerait une nouvelle fois. Cela ne résoudrait aucun problème et mettrait inutilement en danger l'existence de diverses offres des transports publics. Par ailleurs, il ne serait pas possible d'améliorer l'efficacité du transport régional des voyageurs, ce qui est absolument nécessaire.

### **152 Attente des décisions en matière de politique des transports**

Divers milieux ont demandé que la révision de la loi sur les chemins de fer soit suspendue jusqu'à ce que la discussion au sujet de l'avenir des CFF apporte une certaine clarté et que le nouveau mandat de prestations des CFF soit élaboré. Le Groupe de réflexion estime cependant que la modification de la LCF est indispensable *avant* que ces propositions puissent être réalisées. Relevons une fois de plus que la présente révision n'anticipe rien et n'entrave rien, mais *permet* beaucoup de choses (notamment les essais-pilotes de régionalisation). La discussion qui a lieu au sujet de la réforme ferroviaire en Allemagne montre aussi que les craintes qui sont formulées au sujet des inconvénients liés à la réforme du trafic régional remettent en cause les possibilités de réalisation sur le plan politique. Il faut donc trouver d'abord des solutions réalisables pour la régionalisation avant de pouvoir discuter de l'avenir général des Chemins de fer fédéraux.

### **153 Offre de base et délimitation par rapport au trafic local et d'excursions**

Pour des considérations de principe, il a été nécessaire de laisser ouverte la question de la délimitation et de la fixation d'une offre de base détaillée et contraignante. Le risque existe qu'une définition précise crée davantage de problèmes qu'elle n'en résout. De plus, l'expérience enseigne que les exigences et les idées en la matière se modifient rapidement et que les besoins des transports publics sont parfois très différents. La situation actuelle (qui n'est pas du tout modifiée par le projet) permet néanmoins de chercher des solutions réalisables en collaboration avec les cantons. Les résultats correspondants peuvent, comme jusqu'à présent, être intégrés dans l'ordonnance d'exécution, de sorte qu'il ne sera pas

nécessaire de modifier ultérieurement la loi sur les chemins de fer. En principe, la situation actuelle ne subira pas de grands changements.

## 154 Relations entre la Confédération et les cantons

Les rapports entre la Confédération et les cantons doivent se fonder sur une base de partenariat. Les cantons craignent cependant que la Confédération ne s'occupe plus financièrement du trafic régional, d'où une surcharge pour leurs budgets. Ils ont donc proposé l'élaboration, sur trois pages, de contrats complexes de droit public (Confédération, cantons, entreprises de transport) qui fixeraient l'offre et l'indemnité pour quatre ans. Cette démarche n'est pas opportune, car la procédure proposée actuellement (offre de l'entreprise, acceptation de celle-ci par les cantons, confirmation par la Confédération) équivaut à la signature formelle d'un contrat et la confirmation écrite d'un accord ne ferait qu'augmenter les charges administratives. D'autre part, il n'est pas judicieux de fixer l'offre pour quatre ans et de procéder ensuite à de coûteuses corrections pour l'adapter aux nouvelles circonstances. Par ailleurs, le renchérissement et la rationalisation progressive des transports ne permettent pas non plus de fixer l'indemnité pour une période de quatre ans. La procédure appliquée actuellement a fait ses preuves; elle prévoit de "grands" changements d'horaire tous les deux ans et de petites adaptations durant l'année intermédiaire. Cela étant, elle doit aussi servir de base pour le nouveau régime de l'indemnité.

Pour assurer un développement régulier, on a recours aux instruments de l'aménagement du territoire. Il faut veiller à ce que les offres des transports publics et leur évolution en fonction d'autres événements ayant une incidence sur l'occupation du sol soient coordonnées avec les cantons limitrophes et fixées dans les plans directeurs relatifs aux transports. Comme ceux-ci sont contraignants pour les autorités, cela garantira un minimum de stabilité dans les transports publics et empêchera que des planifications et des réalisations des particuliers et des pouvoirs publics, qui auront des répercussions sur l'aménagement du territoire à moyen et à long terme, s'avèrent soudainement être des investissements erronés.

## 155 Transformation en une "loi sur les transports publics"

Divers milieux consultés ont demandé que la loi prenne la forme d'une "loi sur les transports publics". Comme les premiers chapitres traitent exclusivement de questions relevant de la *technique* ferroviaire, il serait nécessaire de subdiviser la loi. D'autre part, la loi sur le transport public comprend aussi diverses dispositions qui feraient partie d'une loi générale sur lesdits transports. Etant donné les vastes adaptations qui seraient nécessaires et vu les modifications prévisibles aux CFF, on y renonce pour le moment, notamment eu égard à la libéralisation du marché des transports européens (free access). Pour faciliter une subdivision ultérieure, admise comme objectif, et comme l'article 95 déclare que les chapitres VI, VII et IX sont aussi valables pour les autres modes de transport, on a généralement remplacé dans les nouveaux articles l'expression "entreprises ferroviaires" par "entreprises de transport". Cela correspond en outre à la tendance actuelle, les entreprises de transport

régional étant multimodales et non plus, à proprement parler, uniquement des entreprises ferroviaires ou des services de transports routiers.

### **156 Critiques relatives à l'intégration du rapprochement tarifaire dans le régime d'indemnité**

Les intéressés se sont opposés à ce que le rapprochement tarifaire soit inclus dans le nouveau régime de l'indemnité. On craignait notamment que la suppression du rapprochement tarifaire conduise à nouveau au niveau des prix de transport de 1958. Nous avons déjà expliqué que ce n'était pas le cas (cf. ch. 126.5).

On craignait également que les régions périphériques et de montagne puissent être touchées davantage par les futures mesures d'économie prévoyant le transfert de tâches de la Confédération aux cantons. Dans ces conditions, la promotion prévue initialement pour ces régions serait progressivement réduite à néant.

En revanche, divers avis indiquent clairement qu'il ne serait pas souhaitable d'harmoniser les flux financiers sans y inclure le rapprochement tarifaire, parce que cela ne conduirait pas au résultat souhaité.

### **157 Dérogation à la neutralité budgétaire (100 mio. de fr.)**

L'abandon de la neutralité budgétaire, telle qu'elle a été annoncée dans le projet soumis en consultation, n'a suscité que des remarques négatives. Même si l'on comprend que les finances fédérales doivent être assainies, la réduction précitée est considérée comme une preuve que la Confédération abandonne progressivement sa responsabilité financière en matière de trafic régional.

Relevons toutefois que l'économie de 100 millions de francs est décidée et qu'elle doit être traduite dans les faits même si la révision de la loi sur les chemins de fer n'arrive pas à bon port. Les répercussions sur le trafic régional des CFF seraient alors considérables, parce qu'il ne serait pas possible d'effectuer un transfert sur les cantons et qu'il faudrait réduire les prestations.

## **2 Aides aux investissements des entreprises de transport**

### **21 Financement actuel des investissements**

#### **211 Investissements des CFF**

Les investissements des CFF se font entièrement au moyen de fonds fédéraux dans la mesure où ils ne sont pas déclenchés par des demandes particulières des tiers. Dans ce cas, le commanditaire est tenu de financer les investissements en vertu de la loi sur le transport public et de la loi sur les CFF. Cette disposition a été largement appliquée pour l'extension du RER zurichois et le canton de Zurich a participé aux investissements.

Comme de nombreux projets d'investissements des CFF sont dus entièrement ou en partie au trafic national et international, la participation des cantons *ne* serait de mise *que* pour les lignes du trafic régional et le matériel roulant qui leur est destiné. Comme nous l'avons exposé en rapport avec les coûts d'infrastructure (ch. 124), une nouvelle réglementation n'est pas encore prête dans ce domaine, car la répartition et l'égalité de traitement des cantons soulèvent des problèmes. La poursuite de la discussion sur l'avenir des CFF apportera des éclaircissements.

En raison du nouveau régime de l'indemnité, les cantons participeront aux coûts subséquents des investissements (coûts d'entretien, d'amortissement et éventuels coûts financiers) dans la mesure où il s'agit de frais d'exploitation (véhicules).

#### **212 Investissements du Service postal des voyageurs**

Les investissements de ce service se limitent pour l'essentiel aux véhicules et aux installations y relatives (garages). Vu la loi sur le transport public, les communes co-financent généralement l'aménagement des points d'arrêt. Les PTT sont à même de fournir eux-mêmes (imputation interne des intérêts) les moyens nécessaires aux investissements. Les coûts subséquents des investissements sont inclus intégralement dans les coûts d'exploitation non couverts et devront être co-financés par les cantons.

#### **213 Investissements des ETC**

##### **213.1 Financement par les fonds propres et par des capitaux de tiers à long terme**

A l'heure actuelle, les fonds des amortissements ne suffisent même pas pour les investissements de remplacement; cela est dû à la longue durée d'amortissement des installations ferroviaires (50 ans) et des véhicules (33 1/3 ans), ainsi qu'au renchérissement spécifique. Dans ce secteur, la hausse des prix a été plus grande ces dernières années que le renchérissement général. Seuls quelques petits investissements peuvent être financés par les fonds des amortissements. Alors que divers investissements ont été financés auparavant par des emprunts obligataires, cet instrument de financement se limite aujourd'hui aux entreprises de transport, généralement à caractère touristique, qui réalisent des bénéfices.

## **213.2 Financement des améliorations techniques selon la LCF**

Selon l'article 56 de la loi sur les chemins de fer, la Confédération peut accorder aux ETC des contributions pour les améliorations techniques si cela permet d'améliorer la rentabilité ou la sécurité de l'exploitation. Les contributions d'investissement sont cependant réservées aux ETC qui présentent une importance considérable pour le trafic général du pays ou d'une région.

Depuis l'introduction de la loi sur les chemins de fer, le Parlement alloue périodiquement des crédits-cadres pour l'aide aux investissements. Le montant de ces crédits découle des enquêtes effectuées par l'Office fédéral des transports auprès des ETC. Pour la période 1993 à 1997, les Chambres fédérales ont accordé un crédit-cadre de 1,44 milliard de francs.

La Confédération a subordonné ces prestations à la participation des cantons intéressés au financement. Leur part est échelonnée en fonction de leur capacité financière, de leurs conditions structurelles (longueur du réseau par tête d'habitant) et de la charge par tête d'habitant.

Les parts des cantons ont été augmentées deux fois au titre des mesures d'économie de la Confédération. Alors qu'elles oscillaient entre 30 et 70 pour cent au début des années 70, la participation des cantons aux contributions d'investissements est comprise actuellement entre 50 et 95 pour cent. Selon l'article 60, 5e alinéa, LCF, les taux valables d'après la classification des cantons peuvent en outre encore être relevés pour les lignes présentant une importance surtout régionale. La demande et la part des abonnés servent de critère pour calculer ces "classes régionales". Cette réduction, introduite au titre des mesures d'économie de 1977, concerne donc principalement le trafic dans les régions périphériques et dans les agglomérations. Ce dernier connaît encore une autre cause de réduction: la contribution fédérale est amputée d'un tiers pour les investissements dans l'infrastructure des centres des villes. Cette diminution repose sur l'hypothèse très schématique selon laquelle les constructions concernées servent au trafic local à raison d'un tiers (cf. ch. 222.2).

L'aide aux investissements se fait généralement sous la forme de subventions conditionnellement remboursables. L'obligation de rembourser prend naissance lorsque l'entreprise réalise des excédents ou que les fonds d'amortissement ne sont pas réinvestis. Notre arrêté du 12 décembre 1977 a stipulé que les contributions pour l'achat des véhicules devaient être remboursées dans le cadre des amortissements (imputation sur la couverture du déficit).

## **213.3 Aides à l'adoption d'un autre mode de transport**

Aux termes de l'article 57 de la loi sur les chemins de fer, la Confédération peut octroyer des contributions pour le remplacement de chemins de fer par des service de transport routier lorsque cela permet d'améliorer la rentabilité de la desserte. Il ne doit pas toutefois en résulter une baisse de la qualité. Les éventuels inconvénients découlant du nouveau moyen de transport doivent être compensés par des avantages correspondants. De 1958 à 1986, la Confédération a dépensé 20,3 millions de francs à ce titre.

Ici aussi, la Confédération exige une participation financière des cantons intéressés, mais uniquement à raison de 20-50 pour cent.

## **213.4 Aides pour réparer les dommages causés par les forces naturelles**

Selon l'article 59 de la loi sur les chemins de fer, la Confédération peut accorder aux entreprises touchées par des catastrophes naturelles des subsides pour la remise en état ou le remplacement d'installations et de véhicules démolis par les forces naturelles, ainsi que pour les travaux de déblaiement. Cette disposition fait cependant l'objet d'une application restrictive. Elle a été créée eu égard aux véritables catastrophes naturelles, lors desquelles l'ampleur des dommages dépasse de beaucoup non seulement la capacité financière de l'entreprise, mais aussi celle du canton touché. Les dégâts moins importants sont financés dans le cadre de l'entretien (couverture actuelle du déficit selon l'art. 58; désormais: coûts non couverts du secteur de l'infrastructure).

## **214 Contributions d'investissement prélevées sur le produit des droits d'entrée sur les carburants**

Dans le cadre des dispositions relatives à l'affectation des droits d'entrée sur les carburants et de la surtaxe, il est prévu que les investissements ferroviaires ou des transports publics peuvent être co-financés à condition que la mesure envisagée profite également à la circulation routière. Mentionnons à ce titre les projets de séparation des courants de trafic, y compris l'assainissement des passages à niveau et les mesures servant à délester le réseau routier du trafic lourd (construction de voies de raccordement, promotion du trafic combiné).

## **22 Nouveaux éléments de l'aide aux investissements**

### **221 Objectifs et contenu de la nouvelle réglementation**

L'aide aux investissements a fait ses preuves. Il est trop tôt pour la réformer complètement, y compris le trafic régional des CFF. Cela étant, il n'est pas nécessaire de fixer de nouveaux taux de contribution. En revanche, les éléments suivants peuvent être inclus:

- Pour permettre de nouveaux modèles de financement, il ne faut pas seulement prévoir d'accorder des prêts, mais aussi envisager leur *cautionnement*.
- Les agglomérations et les régions périphériques ont des difficultés particulières à écouler le trafic en respectant l'environnement, en réduisant les coûts et en répondant aux exigences des entreprises et des habitants. Il n'est certes pas possible de les encourager spécialement dans le cadre de la présente révision de la loi. Quoiqu'il en soit, il est opportun de supprimer les inconvénients actuels qui prennent la forme de réductions supplémentaires des contributions fédérales.
- Pour que le trafic régional - y compris les lignes CFF et PTT - puisse être organisé de la manière la plus efficace, proposée elle aussi par le Groupe de réflexion (régionalisation), la Confédération doit avoir la possibilité d'augmenter en certains cas la part fédérale (en pour-cent) concernant les ETC..

- Pour l'indemnisation des coûts non couverts des offres d'importance nationale, il y a lieu d'accorder à la Confédération la possibilité de financer à 100 pour cent ces investissements et de renoncer ainsi à la participation des cantons concernés. Cette disposition, qui sera appliquée de manière restrictive, concerne notamment le Chemin de fer du Loetschberg.
- Dorénavant, on tiendra aussi compte des cas où tant la politique des transports que celle de l'environnement exigent la promotion des transports publics sans que cela permette d'améliorer sensiblement la rentabilité ou la sécurité de l'exploitation. Cela concerne particulièrement les constructions destinées à faire face aux pointes de trafic.
- Les taux particuliers des contributions pour l'aide à l'adoption d'un autre mode de transport seront supprimés et l'on utilisera les mêmes taux que ceux de l'indemnité.

Quelques problèmes sont encore approfondis ci-après. Pour les autres points, nous vous renvoyons aux explications relatives aux divers articles.

## **222 Trafic d'agglomération**

On a déjà relevé que les agglomérations doivent assurer un trafic public performant tant pour des raisons de capacité que pour des raisons environnementales. Elles ont cependant de plus en plus de peine à le faire par leurs propres moyens. La motion mentionnée (1990 M ad 87.069) initialement exige également une réforme des contributions fédérales (cf. ch. 3 de la motion). Les agglomérations sont des éléments vitaux et les véritables centres de l'économie suisse. La Confédération a tout intérêt à ce que les grands problèmes de trafic de ces centres urbains soient résolus. A l'heure actuelle, il ne lui est cependant pas possible de s'engager dans ces nouveaux domaines. Mais il est judicieux de ne pas défavoriser les agglomérations dans le cadre des instruments de promotion existants.

### **222.1 Contributions d'investissement pour le trafic d'agglomération; droit d'entrée sur les carburants**

Afin d'encourager le trafic d'agglomération au moyen du produit des droits d'entrée sur les carburants, nous avons mis en consultation en mai 1989 un projet de révision de la loi concernant l'utilisation du produit des droits d'entrée sur les carburants (LUDEC; RS 725.116.2). Le résultat peut être considéré comme positif et a mis en évidence une nouvelle fois l'urgence de ces mesures. Nous avons donc décidé d'agir immédiatement et de créer tout d'abord au niveau de l'ordonnance les conditions qui s'imposaient. C'est ainsi que l'ordonnance sur les contributions aux frais de suppression de passages à niveau ou d'amélioration de leur sécurité et aux frais d'autres mesures visant à séparer les transports publics du trafic privé (ordonnance sur la séparation des courants de trafic, RS 725.121) a été édictée le 6 novembre 1991 et mise en vigueur le 1er janvier 1992. Mentionnons notamment sa section 4 qui autorise la Confédération à participer à raison de 40 pour cent aux mesures servant à la séparation des courants de trafic et à l'amélioration de la fluidité de la circulation dans les agglomérations. La Confédération peut ainsi, pour la première fois, accorder des contributions d'investissement pour le trafic local (trams, voies réservées aux

autobus), mais seul un très petit nombre de demandes circonstanciées de contributions a été présenté à ce jour. Par ailleurs, il est possible (section 3) de subventionner les tracés en site propre des lignes ferroviaires, cela dans une proportion de 40 à 80 pour cent.

## **222.2 Réduction d'un tiers pour le trafic d'agglomération**

Comme les infrastructures de certains chemins de fer de banlieue servent aussi au trafic régional et que leur rénovation déleste le réseau routier urbain, on a estimé qu'un tiers de ces investissements ne donnaient pas droit aux contributions. Cette réduction a pris le nom de "réduction d'un tiers pour le trafic d'agglomération".

Une réduction de ce genre a été effectuée pour la première fois à l'égard de l'introduction en souterrain des lignes à voie étroite de la Compagnie des transports régionaux Berne - Soleure (RBS), lesquelles pénétraient auparavant dans la ville sur des rails de tramway. A l'heure actuelle, un tel projet serait financé selon la LUDEC. Autres exemples: l'entrée à Lausanne du Chemin de fer Lausanne - Echallens - Bercher et l'entrée à Locarno du Chemin de fer des Centovalli. Les autres investissements dans le trafic d'agglomération concerne moins le trafic local et le réseau routier du centre urbain, mais ils ont néanmoins été soumis en partie à la réduction d'un tiers pour le trafic d'agglomération.

Comme le trafic local ne peut pas être mis à part lors du calcul des classes régionales, les deux réductions sont cumulées pour les entreprises de transport concernées. D'une part, la réduction d'un tiers pour le trafic d'agglomération est effectuée à l'égard des investissements qui peuvent aussi servir au trafic local. De l'autre, une réduction est également opérée sur le reste des investissements dans le cadre des classes régionales, eu égard à la part élevée des abonnés dans le trafic local.

L'expérience de ces dernières années montre que certains projets appropriés ont accumulé un grand retard par suite de la réduction d'un tiers pour le trafic d'agglomération. Il s'agit souvent de projets qui pourraient contribuer énormément à améliorer la situation des transports dans les agglomérations surchargées. Si l'on prend également en compte les objectifs rigoureux de la Confédération en matière de protection de l'air, il est indiqué de renoncer à l'avenir à la réduction d'un tiers. Comme les investissements sont prévus au titre du crédit d'engagement alloué (crédit-cadre), il n'en résulte pas de surcharge pour la Confédération.

Pouvoir renoncer au tiers pour le trafic d'agglomération et aux classes régionales dépend du fait que les investissements en zone urbaine ne seront soutenus par la Confédération que si l'on obtient un transfert durable et, partant, une meilleure rentabilité. Un tel effet de transfert doit en outre être garanti par des mesures d'appoint qui s'inspirent des facteurs applicables aux investissements dans les agglomérations selon l'ordonnance sur la séparation des courants de trafic (harmonisation avec les programmes cantonaux destinés à maintenir la qualité de l'air et à planifier le trafic).

Lorsque nous avons souligné la nécessité à harmoniser les flux financiers, nous avons indiqué que la régionalisation permettrait de transférer des lignes CFF et PTT à des entreprises de transport régional, insérées dans leur terroir, ce qui permettrait d'en améliorer l'efficacité. Outre le transfert à des ETC existantes, il est aussi concevable de créer de nouvelles entreprises de transport régional en tirant parti des structures actuelles (CFF, PTT et petites ETC), lorsque la majeure partie des tâches était réalisée jusque-là par les PTT et les CFF. Les propositions du Groupe de réflexion sur l'avenir des CFF vont également dans ce sens. Le groupe d'experts propose de remettre des lignes CFF entières aux ETC ou de ne remettre que le trafic régional; l'infrastructure, le transport sur de longues distances et/ou le trafic marchandises resteraient aux CFF.

Une remise intégrale aurait pour effet, vu les règles à appliquer aux ETC, que les cantons subiraient une charge supplémentaire pour les coûts d'infrastructure et l'aide aux investissements. En effet, ces deux domaines sont pour le moment entièrement financés par la Confédération aussi longtemps que la ligne est exploitée par les CFF. Pour exclure toute pénalisation des cantons disposés à participer à des essais-pilotes, la Confédération doit avoir la possibilité soit:

- de prendre en charge temporairement l'intégralité des investissements et de l'infrastructure de la ligne remise, bien qu'il s'agisse désormais d'une ligne ETC, soit
- d'accorder une plus grande contribution fédérale pour l'aide aux investissements et l'indemnisation des coûts d'infrastructure de l'ETC concernée; il s'agirait donc d'une "petite harmonisation".

Au premier abord, on pourrait avoir l'impression qu'une telle réorganisation ne change rien sinon qu'elle transfère les fonds à l'ETC au lieu de les remettre aux CFF. Etant donné diverses études, on s'attend à ce que les ETC, vu leur proximité du marché et leur petite taille, leur insertion dans le tissu régional et le lien direct entre le financement et la fourniture de la prestation puissent fournir une offre de même qualité à moindres coûts. La Confédération pourra ainsi réaliser des économies, ce qui justifie une certaine générosité à l'heure actuelle. Relevons encore une fois avec toute la clarté voulue que la révision de la loi sur les chemins de fer est indispensable pour appliquer les propositions du Groupe de réflexion, ne serait-ce que dans des essais-pilotes.

Une solution définitive ne sera possible qu'au moment où l'on disposera des premières expériences accumulées avec les essais-pilotes et où la future mission des CFF sera tirée au clair lors de la discussion politique. Dans une phase ultérieure, on pourra éventuellement harmoniser aussi les aides aux investissements.

### 3            **Commentaire du projet de loi**

## 31           **Chapitre VI: Indemnisation des coûts non couverts de l'offre de transport**

### 311          **Article 49**

L'article explique le principe du chapitre six: les coûts non couverts des prestations de *transport* des entreprises concessionnaires (sans le trafic aérien) peuvent être indemnisés *si* les entreprises présentent un compte planifié *et si* les cantons *et* la Confédération commandent l'offre conjointement. Contrairement aux dispositions actuelles, toute couverture du déficit a posteriori est exclue.

La notion de "prestations de transport" englobe les offres qui servent au transport au sens restreint, notamment l'organisation de courses régulières pour les voyageurs *et/ou* les marchandises, ainsi que la mise à disposition de l'infrastructure appropriée.

La notion actuelle de "trafic général" est supprimée. Le *deuxième* alinéa détermine les cas où les cantons, les communes et les autres intéressés sont seuls compétents, *en accord avec la pratique suivie jusqu'ici*. Sont notamment exclues des prestations fédérales:

- les offres du trafic local. Cela concerne en premier lieu la desserte capillaire à l'intérieur de zones construites. En règle générale, les RER ne tombent pas dans cette catégorie et continuent de bénéficier de l'indemnité;
- les lignes du trafic d'excursion, c'est-à-dire celles qui n'ont pas de fonction de desserte entre les lieux de travail et les domiciles. Les services d'apport aux centres de vacances et de sport ne sont pas touchés, car dans ce cas l'accent est mis sur la desserte de localités habitées toute l'année. Comme par le passé, ces lignes donnent droit à l'indemnité. Même les offres intéressantes du point de vue touristique qui servent, en fait, à une desserte, mais qui ne sont pas indispensables dans l'optique des transports (par exemple les voyages à travers les cols alpins) pourront continuer de bénéficier de l'indemnité.

Les restrictions concernant l'*ampleur* des prestations sont indiquées à l'article 51. Les prestations exclues des contributions selon la loi sur les chemins de fer continueront d'être financées selon les dispositions de la loi sur le transport public (cf. ch. 113.6).

Le *3e alinéa* de l'article 49 définit le domaine réservé à la Confédération, où la participation des cantons n'est pas exigée. Cela concerne les offres d'importance nationale, particulièrement le trafic de transit combiné. Cette disposition permet cependant à la Confédération de commander aussi d'autres offres du *transport de voyageurs et de marchandises sur de longues distances, national ou international*, notamment le trafic de transit. Ici aussi, une couverture du déficit a posteriori est impossible. Il faut donc que la Confédération manifeste expressément son accord *avant* qu'une prestation puisse être fournie et indemnisée.

La disposition du *3e alinéa* permet notamment de soumettre à cette disposition le mandat de prestations qui sera confié au Chemin de fer du Loetschberg et qui est prévu dans le message sur la construction de la nouvelle ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes. Il

n'est donc pas nécessaire de créer un droit spécial, ce qui créerait un conflit inévitable quant à l'interprétation et à la classification juridique. Dans le cadre du transit alpin, le Chemin de fer du Loetschberg est soumis uniquement aux dispositions de l'arrêté fédéral sur la construction de la ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes (RS 742.104) - qui ne prévoit aucune indemnité et qui, en tant que législation spéciale, découle des dispositions générales de la LCF -, ainsi qu'aux conventions ad hoc.

## 312 Article 50

Cet article fixe les conditions formelles permettant de bénéficier de l'indemnité. Un compte prévisionnel est nécessaire. Celui-ci indique les coûts et produits prévisibles, ainsi que l'insuffisance ou l'excès de couverture de la prestation planifiée. Le degré de détail de ce compte n'est pas défini, mais les entreprises doivent pouvoir prouver de manière convaincante les coûts non couverts si elles veulent faire valoir leur droit à l'indemnité. En règle générale, cela n'est possible que si elles ont calculé leurs coûts sur la base d'une comptabilité analytique selon les prescriptions du chapitre neuf et d'après les principes y relatifs édictés par le DFTCE. Les comptes prévisionnels sont évalués en fonction des résultats de l'année précédente.

De plus, les entreprises devront délimiter des secteurs d'activité, conformément au système d'organisation prévoyant des "centres de profit" (ou centre de coûts). L'envergure de cette subdivision dépend de la grandeur de l'entreprise. Il faudra au moins séparer le transport régional des voyageurs ainsi que, pour les chemins de fer, l'infrastructure. Dans le domaine des transports, certains services routiers n'auront qu'un seul secteur, celui du "transport régional des voyageurs". Il y aura lieu, en tout cas, de séparer les activités hors transport public, à savoir les secteurs tels que "entreprises accessoires", "courses circulaires en cars", "agences de voyages", "usines d'électricité", etc. Le "trafic local", le "trafic d'excursions", le "transport sur de longues distances", le "transport des automobiles" (du BLS, du RhB et du FO) et le "trafic marchandises" devront constituer des secteurs spécifiques, à condition que la catégorie de transport concernée soit disponible. Le trafic marchandises peut encore être subdivisé en "trafic par wagons complets" et en "trains-blocs". Ces subdivisions sont souhaitables pour les grandes entreprises. Il est également indiqué de subdiviser celles-ci en fonction des lignes. Lors de la délimitation des secteurs, il convient de s'inspirer de la solution pragmatique en usage aux CFF. De ce fait, presque tous les chemins de fer et la majeure partie des services routiers ne comprendront que le secteur du transport régional des voyageurs, abstraction faite, éventuellement, du trafic de marchandises et de l'infrastructure. Pour simplifier le système le plus possible, les secteurs d'importance mineure (p. ex. le trafic marchandises) ne se verront imputer que leurs coûts supplémentaires. L'ampleur de la subdivision des entreprises sera indiquée soit par l'ordonnance sur la comptabilité ou sera déterminée dans les cas particuliers en fonction des possibilités et de la nécessité de la subdivision.

Avec la nouvelle *séparation comptable de l'infrastructure*, il sera possible de mieux identifier les *coûts de base* et de comparer de manière significative les coûts du rail et de la route. Par ailleurs, la présentation des comptes sera rapprochée de celle des CFF. Pour les

ETC, le secteur de l'infrastructure sera défini d'après la directive CE 440/91 (et les directives 2598/70 et 1108/70). L'infrastructure englobe donc les investissements pour les nouvelles constructions, les extensions, les remises en état et le renouvellement des voies de communication, ainsi que les dépenses en cours pour leur entretien et leur *exploitation*. Contrairement au compte actuel de l'infrastructure CFF, la desserte des installations de sécurité est également incluse; en revanche, les bâtiments et les parties de bâtiments qui servent à la vente (guichet pour les billets), à l'entretien des véhicules (ateliers) ou à leurs garages (dépôts) sont exclus. Les coûts d'infrastructure ainsi définis comprennent donc tous les domaines qui doivent nécessairement être utilisés en commun pour le trafic ferroviaire. Ils sont comparables à ceux de l'infrastructure routière plus la police de la circulation.

Cette structure constitue donc la base permettant des séparations fonctionnelles, comme cela a été proposé par le Groupe de réflexion et par la CE dans sa directive précitée sur le trafic ferroviaire ("free access"; exemple fictif: une ETC exploite le transport régional des voyageurs, une autre le trafic de marchandises et les CFF le transport sur de longues distances). Aussi longtemps que l'infrastructure et l'exploitation se trouvent dans une seule main, comme cela est le cas actuellement, on créditera à l'infrastructure la contribution de couverture de chaque secteur du trafic ferroviaire.

Contrairement à la solution actuellement en vigueur aux CFF, qui ne donne que partiellement satisfaction, l'infrastructure ne constituera pas un cas particulier. Ce sera un secteur normal, qui aura le même statut que les autres et qui sera entièrement intégré dans l'entreprise.

Le 2<sup>e</sup> alinéa permet d'octroyer des dérogations pour les entreprises étrangères qui, sur des tronçons suisses (p. ex. pour Schaffhouse), servent aussi au transport régional suisse, bien que celui-ci n'ait qu'une importance mineure. Le Conseil fédéral peut en outre simplifier les prescriptions pour les petites entreprises ou pour les grandes dont seule une faible partie donne droit à l'indemnité.

### 313 Article 51

L'article régit les principales conditions de l'indemnité quant au fond. Il vise principalement à ce que les entreprises présentent à la Confédération et aux cantons, ou uniquement à la Confédération (offres d'importance nationale), une offre claire comprenant les prestations planifiées (horaire, tarifs, conception générale) et les coûts non couverts y relatifs. Les pouvoirs publics peuvent exiger la présentation d'offres supplémentaires afin d'apprécier des modifications ou demander des offres à d'autres entreprises. La Confédération et les cantons peuvent accepter l'offre inconditionnellement ou sous réserve de l'application de l'article 52. Il importe que toutes les prestations et toutes les conditions soient convenues de manière contraignante *au préalable*. Des interventions allant plus loin ou de nouvelles conditions ultérieures ne sont pas prévues (ce qui n'exclut toutefois pas des adaptations faites d'un commun accord).

La procédure de commande sera précisée dans l'ordonnance, notamment en ce qui concerne son calendrier. Pour le trafic voyageurs, elle sera coordonnée avec la procédure d'horaire révisée en 1991. Les entreprises de transport sont tenues d'indiquer de manière contraignante

le prix pour les pouvoirs publics, c'est-à-dire les coûts non couverts des prestations. Cette information sera donnée lors de la procédure de commande et, le cas échéant, lors de la procédure de l'horaire. Dans tous les cas, c'est la période précédente qui est déterminante. En fixant l'offre pour une année, on détermine de manière contraignante l'indemnité pour cette période. La Confédération ne lui donne un caractère contraignant qu'au moment où le Parlement a approuvé le montant correspondant lors du traitement du budget ordinaire. Pour la deuxième année d'une période d'horaire, les adaptations nécessaires (renchérissement, évolution des prix, éventuelles modifications de l'offre) seront effectuées lors d'une procédure simplifiée.

Pour pouvoir influencer l'évolution à long terme au titre de la planification permanente, il est judicieux d'établir non seulement un compte prévisionnel, mais aussi un plan à moyen terme et de les coordonner entre les entreprises de transport, les cantons et la Confédération. De cette manière, les pouvoirs publics pourront connaître leur future charge financière et les entreprises de transport pourront planifier leurs investissements ainsi que l'effectif de leur personnel en fonction des commandes de prestations escomptées. Il est clair que le plan à moyen terme d'une petite ETC ne saurait avoir la complexité du plan à moyen terme des CFF. Il doit plutôt être établi d'après les modifications connues et prévisibles (renchérissement, investissements, effectif du personnel, ampleur de l'offre).

A l'exception des offres commandées et payées uniquement par la Confédération (art. 39, 3e al. LCF) ou par un canton (art. 8 LTP), la commande des offres à indemniser en commun par la Confédération et les cantons peut se dérouler de la manière suivante (l'offre et l'indemnisation de la période précédente constituent la base de départ):

- la Confédération et les cantons annoncent le cadre financier;
- les cantons communiquent leurs vues concernant l'offre;
- les entreprises de transport élaborent l'offre ou les offres correspondantes;
- les cantons et les entreprises de transport mettent au point le projet;
- l'Office fédéral des transports en approuve définitivement les répercussions financières;
- en cas de divergences d'opinion, le DFTCE rend une décision (selon *le 4e al.*), qui peut être attaquée devant le Conseil fédéral;
- la suite de la procédure est régie par la procédure sur les horaires.

Cette procédure accorde une grande liberté aux cantons, puisque la Confédération se limite dans une large mesure à examiner si les conditions financières et formelles sont respectées. En règle générale, la commande proprement dite est passée par les cantons. En cas de conflit, c'est le chef du DFTCE qui tranche (et, en cas de recours, le Conseil fédéral). Comme la procédure liée à la commande doit avoir lieu dans un laps de temps assez court, d'autres formes de médiation (p. ex. tribunal arbitral) ne sont pas appropriées, car elles peuvent entraîner un vide juridique de longue durée.

La procédure proposée renforce la liberté de gestion des entreprises, en concentrant l'influence des pouvoirs publics sur la procédure de commande. La responsabilité des entreprises se trouve ainsi augmentée, étant donné que les estimations erronées présentées lors de la soumission de l'offre doivent être mises au compte de la direction de l'entreprise. Celle-ci devra faire la preuve de ses performances. Son efficacité dans la production des

services (en comparaison avec d'autres entreprises bénéficiant de conditions similaires) et dans le service à la clientèle se répercuteront sur les commandes ultérieures et permettront aux pouvoirs publics de formuler des réserves au sens de l'article 52.

Relevons par ailleurs que la liberté des entreprises de transport public est limitée par des contraintes telles que les communautés tarifaires, les raccordements à d'autres lignes. Lors de la commande, les pouvoirs publics doivent aussi prendre en compte le fait que les entreprises ne fournissent pas des prestations isolées, modifiables à volonté, mais qu'elles sont englobées dans un système global et qu'elles doivent prendre en charge des parts élevées de frais fixes.

Par ailleurs, les entreprises de transport doivent veiller à sauvegarder une certaine cohérence à l'intérieur du système global des transports publics. Les conditions que les commanditaires posent pour l'horaire et les tarifs doivent en tenir compte.

Conformément à la pratique usuelle, les commanditaires, en règle générale la Confédération et les cantons, s'engagent explicitement selon le 3e alinéa à verser assez tôt aux entreprises de transport leurs contributions fixées à l'avance. Si une prestation est souhaitée par plusieurs commanditaires (p. ex. le trafic régional), chacun d'entre eux indemniserait l'entreprise à ce titre. Le prestataire de services bénéficie d'un droit subjectif à ce propos, qu'il peut faire valoir vis-à-vis des commanditaires.

Le 2e alinéa définit les aspects qu'il faut prendre en considération lors de la fixation de l'offre:

En premier lieu, l'offre doit correspondre raisonnablement à la demande. Les trafics parallèles peuvent donc être exclus de l'indemnité. A l'inverse, cette disposition permet d'améliorer l'offre en cas de demande suffisante.

La lettre a inclut dans la planification de l'offre les impératifs de la politique de l'aménagement du territoire, notamment la compensation des disparités (autres objectifs de la planification de l'offre). Les conditions étant plus difficiles dans les zones de montagne (coûts de production plus élevés, faible densité de la population), le taux de couverture des coûts serait plus défavorable si l'on appliquait le même niveau des prix que celui en vigueur dans les vallées. Ces coûts plus élevés, indemnisés jusqu'ici au titre de l'arrêté sur le rapprochement tarifaire, sont donc reconnus expressément comme un élément de l'indemnité. Cela est particulièrement souligné par la formulation de la disposition, qui s'inspire de l'article ad hoc de l'arrêté sur le rapprochement tarifaire. Lorsque le taux de couverture d'une ligne de montagne est plus faible en raison de l'octroi de tarifs "rapprochés", cela ne constitue pas un motif pour réduire l'indemnité en vertu de l'article 52.

La mention des impératifs de la politique de l'aménagement du territoire permettra également de fixer l'offre et l'indemnité sur la base d'une planification politique. Il en ira ainsi dans les cantons disposant d'une planification des transports ancrée dans un plan directeur cantonal (cf. art. 6, 3e al., let. b, LAT). D'autre part, les cantons qui ne se sont pas occupés suffisamment jusqu'ici de l'évolution des transports pourront être tenus d'élaborer une vaste planification du trafic (offres de base et infrastructure) dans le cadre d'un plan directeur. Par la même occasion, on garantira que les lignes intercantionales ne seront pas obligées de s'arrêter à la frontière cantonale. Si les cantons ne se mettent pas d'accord entre

eux ou avec la Confédération sur la manière d'harmoniser les transports publics, on peut exiger l'application de la procédure de mise au point selon l'article 12 LAT (art. 7, 2e al., LAT).

La mention des impératifs de la protection de l'environnement, à *la lettre b*, permet à la Confédération, lors de la définition de l'offre, de faire un geste en faveur des cantons qui veulent mettre la politique des transports au service de la protection de l'environnement. Dans divers cas, le maintien du trafic marchandises par chemin de fer ne sera acceptable qu'à ce titre.

Les dispositions de l'article 51 permettent donc d'indemniser toute prestation reconnue comme "offre de base". Font exception les prestations qui relèvent du trafic local ou du trafic d'excursion. Les prestations qui ne sont pas fournies régulièrement toute l'année ne font pas non plus partie de l'offre de base, compte tenu de la pratique en vigueur. Les prestations qui vont au-delà de l'offre de base doivent être prises en charge par l'entreprise ou par les tiers, vu les dispositions de la loi sur le transport public. L'ampleur de cette offre de base est déterminée principalement par les paramètres suivants, conformément à la pratique actuelle:

- Potentiel du trafic,
- Utilisation de l'offre existante,
- Taux de couverture des coûts,
- Garantie d'un approvisionnement de base en prestations de transport public,
- Objectifs de la politique des transports, notamment dans le domaine de la protection de l'environnement,
- Objectifs de la politique d'aménagement du territoire, notamment la compensation des disparités.

Pour tenir compte des besoins très différents des diverses régions, il faut accorder une certaine marge de manoeuvre aux organes d'exécution. Pour l'application pratique, on tiendra également compte des expériences des cantons qui ont déjà établi des normes sur l'offre.

La desserte suivante peut être considérée comme un critère de base: quatre paires de courses sont considérées comme une offre de base dans les régions peu peuplées; dans les régions à forte densité démographique, cette offre peut aller jusqu'à 20 paires de courses (cadence horaire) si le nombre moyen de passagers par course dépasse six unités. Des étoffements supplémentaires sont admis dans la mesure où ils sont limités à des tronçons et à des jours de la semaine pour lesquels la demande est suffisante. Les prestations supplémentaires causées par la rotation des véhicules sont possibles dans la mesure où cela n'a pas d'influence sur les coûts de production ou uniquement une faible influence.

Les localités habitées toute l'année ont droit à une desserte de base. Il s'agit en l'occurrence de zones d'un seul tenant et comprenant pendant toute l'année au moins 150 habitants, ainsi que des emplois et des lieux de formation.

## 314 Article 52

Comme les entreprises de transport public ne sont soumises que partiellement à la concurrence, l'article 52 réserve à la Confédération le droit de modifier l'"offre" des entreprises de transport lorsqu'on peut supposer que l'entreprise ne se comporte pas en fonction des besoins du marché:

La lettre a prévoit la possibilité générale de réduire l'indemnité lorsque la situation économique d'une ligne n'est pas satisfaisante. On utilisera comme critère d'appréciation les indices de la comptabilité analytique d'entreprises comparables bénéficiant de conditions comparables (cf. commentaire relatif à l'art. 51). Dans certains cas, on peut aussi demander l'offre d'une autre ETC pour mieux évaluer la situation. Dans ce cas, il est indispensable qu'il ne s'agisse pas d'une offre théorique, mais que l'entreprise interpellée soit en mesure de fournir la prestation à long terme, au prix offert.

La lettre b prévoit une limite à l'indemnisation de l'infrastructure. Cela permettra d'éviter que les prestations non rentables des secteurs ne donnant pas droit à l'indemnité grèvent le compte d'infrastructure. On se fonde, en l'occurrence, sur une optique globale, un calcul mixte est possible. Une rémunération appropriée du capital propre doit être possible en principe.

Les rationalisations et les modifications de l'exploitation exigent généralement un certain temps. C'est pourquoi on a choisi une formule potestative. Les cantons seront consultés, mais la décision appartient à la Confédération. Ils auront cependant la possibilité de ne pas appliquer dans leurs propres contributions la réduction décidée par la Confédération. Comme ils ne peuvent plus réduire leur part une fois que la Confédération a fixé sa contribution, ils auront la compétence, lors de la procédure de commande, de soumettre à la Confédération des propositions de réduction.

## 315 Article 53

L'article 53 régit la répartition financière de l'indemnité entre la Confédération et les cantons et s'inspire largement de l'article actuel 60 LCF. *Dorénavant, les taux des contributions fixés au 2e alinéa seront modifiés à la charge de la Confédération* afin de garantir la neutralité budgétaire (cf. explications du ch. 142). Les taux des contributions des divers cantons permettront de conserver la répartition actuelle pendant une période transitoire. Si ces taux sont modifiés ultérieurement après la révision des critères déterminants, il en résultera certaines modifications modestes des diverses charges financières *entre* les cantons.

Les détails du nouveau calcul seront déterminés en collaboration avec les cantons et mis en vigueur par le Conseil fédéral. Les critères de base resteront les mêmes, à savoir la capacité financière, les conditions structurelles (p. ex. la longueur du réseau par habitant, l'habitat dispersé, la topographie).

Le 3e alinéa confie principalement aux cantons la fixation de la clé de répartition intercantonale. Faute d'accord, on tablera sur la desserte (nombre de départs) et sur la

longueur de la ligne. *Le 4<sup>e</sup> alinéa* (contributions des communes) correspond à la réglementation actuelle.

*Le 5<sup>e</sup> alinéa* permet une réglementation dérogatoire, lorsque des lignes CFF sont reprises par des ETC, comme le recommande le Groupe de réflexion. Lors de l'élaboration de projets-pilotes, il est apparu que les bases légales font défaut pour un processus juridique approprié, sans charge supplémentaire pour les cantons concernés. On court donc le risque que ces essais échouent ou qu'ils ne puissent pas fonctionner dans le cadre souhaité. Une réglementation juridique plus précise sera élaborée ultérieurement à la condition que les résultats des essais soient positifs.

La procédure peut être expliquée de la manière suivante: le Chemin de fer Mittel-Thurgau (MThB) obtiendrait pour son tronçon Wil - Constance une indemnité pour le trafic régional et l'infrastructure, pour laquelle le canton paierait sa part en vertu du 1<sup>er</sup> alinéa. Pour l'exploitation du trafic régional sur la ligne CFF Schaffhouse - Romanshorn, le canton paierait le même pourcentage, mais ne verserait rien pour les coûts d'infrastructure de cette ligne. Si celle-ci était reprise par le MThB, le canton de Thurgovie devrait payer davantage, à savoir une nouvelle part pour les coûts d'infrastructure. En application de la réglementation dérogatoire, il serait possible de verser à priori au MThB une contribution fédérale sans participation du canton (montant de l'indemnité versé actuellement aux CFF pour l'infrastructure) ou d'octroyer une part fédérale plus élevée pour l'indemnisation de l'ensemble de l'entreprise MThB, agrandie.

## **32 Chapitre VII: Prêts et aides financières**

Alors que le chapitre six se réfère aux coûts courants, le chapitre sept traite de l'aide aux investissements ainsi que de certains coûts de remplacement et de renouvellement.

### **321 Article 56**

*L'article 56* correspond largement, quant à son contenu, à l'ancien article, mais il permettra désormais de cautionner des emprunts, de sorte que des financements seront aussi possibles sans grever les finances fédérales. Les CFF ont déjà financé à plusieurs reprises du matériel roulant par ce moyen dans le cadre d'EUROFIMA, entreprise appartenant aux chemins de fer des Etats européens.

L'établissement de la véracité des coûts dans le domaine des transports exigerait que les emprunts soient rémunérés selon les taux d'intérêt usuels du marché. En d'autres termes, les entreprises devraient indemniser la Confédération des coûts financiers effectifs. Le taux d'intérêt correspondrait donc à peu près à celui des emprunts fédéraux. S'il est possible de se procurer ailleurs de l'argent à des conditions plus favorables, il sera possible de cautionner la somme des investissements.

Comme le texte de la loi prévoit des prêts avec ou sans intérêt, on pourra appliquer aux ETC la réglementation qui sera choisie comme solution d'avenir pour les CFF.

Jusqu'à présent, on est parti de l'idée que chaque investissement devait améliorer la rentabilité ou la sécurité. Dans les circonstances actuelles, les investissements qui sont les plus efficaces pour la protection de l'environnement entraînent cependant une détérioration de la rentabilité, alors que le niveau de la sécurité n'est pas modifié.

Lorsqu'une pointe dans le transport des navetteurs conduit à un goulet d'étranglement sur une ligne régionale, il faut au moins acquérir une nouvelle composition. Par rapport à la valeur moyenne, les investissements pour cette composition ne peuvent toutefois être utilisés que quelques heures par jour, bien qu'ils produisent tous les coûts subséquents (amortissement, entretien en fonction de la durée d'utilisation). Ces coûts supplémentaires n'entraînent qu'une faible augmentation des produits, car le transport des abonnés ne génère que très peu de recettes par voyageur/kilomètre. Malgré ces conditions défavorables sur le plan financier, l'investissement est cependant approprié sur le plan de l'économie nationale, car il empêche une nouvelle hausse du trafic individuel motorisé et permet d'éviter des investissements dans la construction des routes.

Etant donné ces considérations, l'augmentation de la capacité sera dorénavant considérée comme une raison justifiant l'aide aux investissements.

L'actuel alinéa 2 peut être biffé, car les causes des subventionnements qui sont énumérées sont largement dépassées ("le changement du système de traction": la dernière électrification date de 1965) ou sont réglés sur d'autres bases ("l'aménagement ou la suppression de passages à niveau ...": loi sur l'utilisation du produit des droits d'entrée sur les carburants/ordonnance sur la séparation des courants de trafic).

### **322 Articles 57 à 59**

*L'article 57* (aide aux investissements pour l'adoption d'un autre mode de transport) reste inchangé. *L'article 58* (couverture du déficit) est abrogé; il est remplacé par le nouveau régime de l'indemnité figurant dans le chapitre six. *L'article 59* (aide en cas de dommages causés par les forces de la nature) a le même contenu.

### **323 Article 60**

La première partie de la phrase correspond à la formulation actuelle, mais l'on prévoit désormais de faire une exception pour les *investissements d'importance nationale*. On établit ainsi un lien avec l'article 49, 3e alinéa. Il va de soi que cette notion englobe les investissements qui résultent des offres d'importance nationale commandées par la Confédération ou qui servent à ces dernières. Elles seront décrites en détail dans l'ordonnance. On pourrait mentionner à ce titre, par exemple, les locomotives que le BLS doit acheter pour le trafic de transit en vertu du mandat de prestations (cf. commentaire relatif à l'art. 49).

## 324 Article 61

Cet article correspond matériellement dans une large mesure à la réglementation actuelle de l'article 60; l'actuel article 61 peut donc être abrogé. Le renvoi au 5e alinéa de l'article 53 permettra cependant à la Confédération de financer pendant une période transitoire l'ensemble des investissements des lignes CFF reprises par les ETC ou d'octroyer une plus grande part à l'ETC concernée sans appliquer le 2e alinéa (actuel art. 60, 6e al.: cantons appelés à supporter de très lourdes charges financières). Voir le commentaire de l'article 53.

L'actuel 5e alinéa de l'article 60, qui a servi de base pour les classes dites régionales, est supprimé. Ces classes régionales étaient surtout utilisées pour le trafic d'agglomération et les lignes situées dans des régions périphériques (surtout dans le Jura). Les charges administratives pour cette réduction relativement faible sont assez élevées. Par ailleurs, il en résulterait à tort une pénalisation supplémentaire des cantons desservis par des ETC, cela dans le domaine non harmonisé de l'aide aux investissements. L'abrogation doit être compensée par l'échelonnement des investissements non urgents; le montant du crédit-cadre ne sera pas influencé.

Pour renforcer l'incitation à procéder à des substitutions judicieuses, la Confédération prendra à sa charge les aides concernant l'adoption d'un autre mode de transport (3e al.), cela aux taux de l'article 53, plus avantageux pour les cantons.

## 325 Article 61a

L'article 60a (crédit d'engagement pluriannuel pour l'aide aux investissements et en cas de dommages causés par les forces de la nature) doit logiquement être placé après l'article 61. Il obtient donc le nouveau numéro 61a.

## 33 Chapitre IX: Régime des comptes

### 331 Article 63

L'article 63 attribue dorénavant au département la compétence d'édicter des dispositions d'exécution sur la comptabilité. L'ordonnance inclura non seulement les dispositions concernant les divers secteurs (cf. art. 50), mais aussi les prescriptions qui se trouvaient jusqu'ici dans les articles 64 à 68, à abroger, de la loi sur les chemins de fer ou dans l'ordonnance du Conseil fédéral et qui sont énumérées au 2e alinéa.

### 332 Article 64

Ce nouvel article exige des ETC qu'elles présentent un compte de résultats d'entreprise qui exprime clairement la responsabilité de l'entreprise pour le résultat. Les déficits d'exploitation se produisent lorsque l'entreprise n'atteint pas les buts convenus ou que la Confédération et les cantons ont réduit l'indemnité. Dans ce cas, l'entreprise répond de tels déficits. Si la réduction doit inciter l'entreprise à améliorer sa rentabilité, le déficit sera cumulé aussi

longtemps que l'entreprise n'a pas pris de mesures de rationalisation. Un excédent d'exploitation, provenant des secteurs donnant droit à l'indemnité, se produit lorsque l'entreprise travaille mieux que ce qui a été convenu au préalable. Ce résultat n'implique pas dans tous les cas une bonne gestion. Une budgétisation prudente peut, du moins au début de la période d'application, avoir le même effet. Il faut en tout cas partir du principe qu'à moyen terme, un équilibre s'établira entre les gains provenant des bonnes périodes et les pertes résultant des mauvaises (p. ex. trafic dépendant des conditions météorologiques).

### **333 Article 65 et 70 à 74**

Ces articles constituent des dispositions spéciales par rapport au code des obligations, raison pour laquelle une délégation au niveau de l'ordonnance n'est pas autorisée. Seule innovation quant au fond: l'article 65 (ancien art. 69) oblige les entreprises à constituer des réserves dans la même mesure que les sociétés anonymes normales. L'ancien article 73 est devenu obsolète par suite de la révision du droit sur les sociétés anonymes et peut donc être abrogé.

## **34 Chapitre XIII: Dispositions transitoires et finales**

### **341 Articles 95 et 97**

L'article 95 déclare que la loi sur les chemins de fer est également applicable à d'autres moyens de transport. Pour harmoniser les flux financiers et assurer l'égalité de traitement des moyens de locomotion, la validité du chapitre six et parfois aussi du chapitre sept est étendue à tous les autres modes de transport, à l'exception du trafic aérien:

*Le 2e alinéa* étend la validité aux lignes de bus des ETC dans la mesure où elles ne servent pas exclusivement au trafic local ou aux excursions.

*L'alinéa 2bis* intègre aussi les téléphériques et le Service postal des voyageurs dans le régime uniforme de l'indemnisation du trafic régional. Dorénavant, la Confédération *et* les cantons prendront en charge non seulement les nouvelles lignes, mais aussi l'ensemble du réseau.

Le régime de l'indemnité et l'aide aux investissements selon le premier alinéa s'appliquent de toute manière à la navigation intérieure; les funiculaires sont considérés juridiquement comme des chemins de fer. La loi sur les chemins de fer selon l'article premier, 3e alinéa, est applicable aux CFF, dans la mesure où des dispositions spéciales (loi sur les CFF, mandat de prestations) n'en disposent pas autrement.

L'article 97 est complété en ce sens que les cantons devront aussi édicter des dispositions d'exécution.

## **35 Modification des lois et des textes juridiques existants**

### **351 Abrogation de l'arrêté sur le rapprochement tarifaire**

Comme le rapprochement tarifaire est intégré dans le régime de l'indemnité, le texte juridique correspondant peut être supprimé (cf. commentaire de l'art. 51 et le chapitre 128). Au moment de l'abrogation, les tarifs en vigueur passeront sous la responsabilité des entreprises de transport, conformément aux dispositions de la loi sur le transport public. Ils *ne* sont donc *pas* supprimés automatiquement. Les pouvoirs publics pourront donc concentrer leur influence sur les conditions qui sont posées quant au versement de l'indemnité.

### **352 Loi fédérale d'organisation judiciaire**

Jusqu'à présent, la dernière autorité de recours en matière d'indemnité était le Tribunal fédéral; pour les autres aides financières, c'était le Conseil fédéral. Etant donné que l'indemnité est étendue à tous les secteurs de transport, il faut trouver une nouvelle réglementation. Il n'est pas contesté qu'une seule autorité devrait être compétente pour trancher en dernier ressort. Comme le calcul de l'indemnité a plutôt un caractère politique que juridique, le Conseil fédéral devrait être cette autorité de recours en dernière instance. Ce choix correspond aussi à l'avis du Tribunal fédéral sur cette question.

### **353 Mandat de prestations attribué en 1987 aux CFF (*sous réserve d'une autre solution transitoire jusqu'à l'entrée en vigueur d'un nouveau mandat*)**

La *modification du mandat de prestations* vise à intégrer le trafic régional des CFF dans le régime de l'indemnité. Les CFF disposent désormais d'un compte de résultats par ligne et, partant, des données nécessaires pour pouvoir attribuer les coûts à chaque canton, conformément au principe de causalité. Cela implique donc le droit des cantons à consulter les pièces comptables des CFF, d'où la nécessité d'adapter l'ordonnance sur les CFF (RS 742.311).

Toutefois, comme il est difficile de trouver des critères de ventilation objectifs, seuls les coûts d'*exploitation* non couverts serviront de base pour la participation des cantons. Les coûts d'*infrastructure* continueront d'être pris en charge uniquement par la Confédération. Pour pouvoir faciliter la première régionalisation tout en sauvegardant la neutralité budgétaire de la Confédération et des cantons, on a mis en place à l'article 53, 5e alinéa LCF, une disposition dérogatoire qui s'applique tant à l'indemnité (entretien de l'infrastructure) que (sur la base de l'art. 61, 1er al. LCF) aux prêts et aux aides financières (investissements pour l'infrastructure). Cette réglementation permet à la Confédération de continuer à financer entièrement les investissements et les coûts subséquents des lignes CFF, même si elles sont reprises par une ETC.

## **354 Loi sur l'organisation des PTT**

Jusqu'à présent, l'Entreprise des PTT a dû couvrir le déficit du Service postal des voyageurs à l'intérieur de sa propre comptabilité (subventions croisées). De ce fait, le bénéfice attesté et la part de celui-ci remise à la Confédération ont diminué en conséquence. Les déficits de ce service n'apparaissaient donc pas dans les comptes de la Confédération. Afin d'assurer la transparence des comptes, celle-ci versera désormais sa contribution pour couvrir le déficit dudit service. En conséquence, les PTT pourront fournir un plus grand bénéfice à la Confédération. Cette remarque ne doit donc pas figurer dans la loi sur les chemins de fer, mais dans la loi sur l'organisation des PTT. L'adaptation mentionnée ici deviendra superflue suivant les progrès des travaux de la réglementation générale des prestations de service public fournies par les PTT (p. ex. le transport des journaux).

## **36 Dispositions d'exécution**

Les dispositions d'exécution tablent sur une entrée en vigueur le 1er janvier 1996. Elles accordent aux ETC un délai transitoire de deux ans au maximum pour introduire le modèle fondé sur les secteurs. Le 2e alinéa maintient la neutralité budgétaire valable trois ans au plus, sous réserve de la réduction de 100 millions de francs résultant du train d'économies 1992. La clé de répartition qu'il faut recalculer exclut les actuelles réglementations limitées dans le temps qui grèvent la Confédération (p. ex. couverture provisoire du déficit enregistré par le RER zurichois). Les contributions versées jusqu'à maintenant uniquement par les cantons et par des tiers (en vertu de la loi sur les transports) ne sont toujours pas prises en compte.

Le 3e alinéa résulte d'une proposition de la Conférence des directeurs cantonaux des transports publics et visent à garantir un fonctionnement irréprochable du nouveau modèle jusqu'à ce que toutes les lois cantonales soient adaptées.

## **4 Répercussions de la révision de la loi**

### **41 Répercussions à court terme de l'harmonisation des flux financiers**

Grâce à la neutralité budgétaire mentionnée dans les dispositions transitoires, aucun canton ne devrait subir de charges supplémentaires. Dans le cadre de sa quote-part en pour cent, chaque canton devra naturellement co-financer les coûts supplémentaires dus au renchérissement et les prestations supplémentaires, mais il bénéficiera des diminutions de coûts dues aux économies.

### **42 Mesures d'économie 1992 pour les finances fédérales**

Dans le message sur les mesures d'assainissement 1992 des finances fédérales, le trafic régional n'a pas vu ses contributions diminuer, à la condition toutefois qu'un transfert de 100 millions de francs en faveur de la Confédération soit opéré dans le cadre de la loi révisée sur les chemins de fer. Cette réduction sera compensée par la distribution - décidée - aux cantons de 400 millions de francs par année provenant du bénéfice de la Banque nationale.

La clé de répartition entre les cantons sera établie en collaboration avec la Conférence des directeurs cantonaux des finances.

### **43 Répercussions escomptées sur l'évolution du trafic régional**

Des études scientifiques permettent de conclure que la participation généralisée et uniforme des cantons améliorera l'efficacité du trafic régional. Il devrait donc être possible de maintenir l'offre actuelle, alors que les contributions diminueront en termes réels. Si la réglementation dérogatoire prévue à l'article 53, 5e alinéa, conduit à la réalisation des premières régionalisations, il faut s'attendre en outre à des économies en raison des effets de synergie. Il est certes un peu audacieux de chiffrer ces effets, mais ils pourraient se monter à 10 pour cent dans des conditions favorables (soit 130 mio. de fr. sur la base des prix de 1992).

Après l'abrogation de l'arrêté sur le rapprochement tarifaire, l'évolution des prix de transport dans les régions périphériques sera influencée par deux tendances différentes: d'une part, les prix seront fortement différenciés dans le trafic sur de longues distances et ils ne tiendront plus compte uniquement de la distance effective, mais aussi d'autres éléments de l'offre tels que le confort, la vitesse commerciale, la densité des services. D'autre part, des communautés tarifaires seront créées en plus grand nombre pour le trafic régional; grâce à la constitution de zones tarifaires, elles permettront le libre choix du moyen de transport et de la ligne dans la région concernée. Alors que cette dernière évolution garantit la possibilité de comparer les prix des lignes ETC et CFF sur la base du système, la première évolution peut conduire à une augmentation du niveau des prix sur les chemins de fer de montagne présentant un intérêt touristique. Il appartient aux cantons de veiller lors de la procédure de commande à ce que la population indigène ne soit pas pénalisée. Pour cela,

on peut choisir la solution actuelle d'un tarif spécial pour les indigènes ou emprunter une nouvelle voie, à savoir créer un tarif par zones pour le trafic régional et des abonnés.

Il est difficile d'examiner la tendance que le trafic régional imposera quant à la future charge des pouvoirs publics. Les facteurs déterminants sont les suivants:

- évolution des salaires par rapport aux prix de transport;
- évolution des coûts kilométriques du trafic individuel motorisé (adaptation des taxes au renchérissement, prix de l'essence, internalisation des coûts "externes");
- évolution économique et, partant, état des finances publiques;
- politique des transports dans les agglomérations, notamment quant aux places de parc.

Les frais fixes élevés (jusqu'à 80 % du total) des transports publics, notamment des chemins de fer, constituent un problème fondamental. Ainsi, une réduction de 10 pour cent de l'indemnité entraîne actuellement une diminution de 20 à 50 pour cent de l'offre, ainsi que le recul correspondant de la demande.

Pour maintenir le trafic régional dans son ampleur actuelle, la Confédération et les cantons doivent mettre à disposition un montant à peu près équivalent (et l'adapter au renchérissement). Des réductions ne sont possibles que si

- les améliorations de l'efficacité submentionnées sont réelles;
- les prix des transports publics peuvent être augmentés *après que* le trafic individuel motorisé est grevé de ses coûts subséquents ("véracité des coûts dans les transports");
- l'utilisation des transports publics augmente sensiblement grâce aux mesures propres à réduire le trafic individuel motorisé (p. ex. gestion des places de parc);
- grâce à la réalisation de la véracité des coûts dans le trafic européen des marchandises, les chemins de fer enregistrent de nouvelles recettes qui contribuent à financer les coûts fixes en faveur du trafic régional (jusqu'en 1970, cela a été entièrement possible aux CFF; pour les 20 années suivantes, cette contribution n'a été fournie que dans une mesure toujours plus faible).

Il serait déplacé d'établir maintenant une prévision. Mis à part l'évolution économique, les décisions politique en matière de transport constituent le principal paramètre. Cela étant, le potentiel de changement est considérable. Relevons finalement que les coûts n'évoluent pas proportionnellement à la demande, mais qu'il faut tout d'abord maîtriser une part élevée de coûts fixes. Le rapport entre l'indemnité, l'offre et la demande est soumis, en fin de compte, à un équilibre très instable.

#### **44 Nouvelle fixation des parts cantonales selon l'article 53**

Comme nous l'avons mentionné, la nouvelle fixation des parts cantonales selon l'article 53 se fera en collaboration avec les cantons. Il faut partir du principe que *cette nouvelle fixation doit être plus ou moins neutre quant aux finances fédérales*. Pour des raisons connues, nous n'avons pas l'intention d'accroître l'engagement de la Confédération dans le trafic régional, mais nous n'envisageons pas non plus de nous en retirer. Cela signifie que les cantons qui ont profité jusqu'ici de contributions fédérales élevées grâce à la grande proportion de lignes CFF et PTT sur leur territoire devront fournir des contributions

plus élevées. Il faut s'efforcer de réduire les grandes différences dans la charge cantonale par tête d'habitant, sans vouloir atteindre une égalité parfaite. En effet, cette charge reflète, certes, les différences structurelles, mais aussi les disparités en matière d'efficacité. La nouvelle fixation des parts cantonales se fera donc en collaboration avec les cantons, selon la méthode qui a fait ses preuves.

#### **45 Effets sur l'état du personnel**

Les éventuelles charges supplémentaires nécessitées par l'examen et la confirmation des offres des entreprises de transport s'accompagneront de la suppression des travaux administratifs inhérents au rapprochement tarifaire et d'autres simplifications de la procédure administrative. La nouvelle tâche pourra donc être assurée avec l'effectif actuel du personnel.

#### **5 Programme de la législation**

Le projet a été annoncé dans le programme de la législation 1991 - 1995 (FF 1992 III 97).

#### **6 Rapport avec le droit européen**

A la lumière du droit européen, le domaine de l'indemnisation pour les prestations de service public et les charges étrangères à l'exploitation est couvert par la directive n° 1893/91 modifiant la directive n° 1191/69 relatif à l'action des Etats membres en matière d'obligations inhérentes à la notion de service public dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable (JOCE n° L 169 du 29 juin 1991, p. 1) ainsi que par la directive n° 91/440 relative au développement des chemins de fer communautaires (JOCE n° L 237 du 24 août 1991, p. 25).

La directive n° 1893/91 remplace la notion d'obligation *unilatérale* de service public, imposée à l'entreprise de transport, par un contrat conclu entre l'autorité compétente et l'entreprise et fixant les modalités des prestations de service. L'autonomie commerciale des entreprises de transport est ainsi garantie. La procédure de commande prévue dans la loi révisée répond à cette exigence, car la prestation à fournir par l'entreprise et le prix à payer par les pouvoirs publics sont fixés au préalable lors de négociations bilatérales. Une fois la commande approuvée, *chaque* partie est liée par le contrat.

La directive n° 91/440 a pour but de rendre les transports par chemin de fer efficaces et compétitifs par rapport aux autres modes de transport. Les Etats doivent dès lors garantir aux entreprises un statut d'exploitant indépendant, leur permettant de se comporter selon les modalités commerciales et de s'adapter aux nécessités du marché. Pour parvenir à ce but, la directive prévoit notamment l'obligation de séparer sur le plan comptable l'exploitation des services de transport et la gestion de l'infrastructure. Les entreprises ferroviaires dont l'activité est limitée à l'exploitation des seuls transports urbains, suburbains ou régionaux ne tombent pas dans le champ d'application de la directive (art. 2, 2e al.). Celle-ci (qui se réfère aussi aux directives 2598/70 et 1108/70) stipule à son article 3 les rubriques qu'il faut

attribuer à l'infrastructure. Le projet de révision de la loi sur les chemins de fer (ainsi que les ordonnances y relatives) reposent sur cette conception. En sus de l'exigence de la directive, on exigera pour des raisons de transparence que toutes les entreprises ferroviaires ayant droit à l'indemnité comptabilisent séparément les coûts d'infrastructure, c'est-à-dire qu'elles les indiquent spécialement dans leur comptabilité.

Le projet de loi tient donc compte des dispositions actuellement connues de la législation européenne.

## **7 Constitutionnalité**

La constitution (cst.; RS 101) assigne une vaste compétence à la Confédération dans le domaine des transports publics. L'article 26 cst. déclare que la législation sur la construction et l'exploitation des chemins de fer est de son ressort. L'article 36, 1er al. cst., précise que les postes et le transport régulier des voyageurs (autobus, téléphériques) qui en fait partie sont du domaine fédéral (régale des postes). Enfin, l'article 24<sup>ter</sup> cst. attribue aussi à la Confédération la législation sur la navigation. Nous vous renvoyons au chiffre 132 en ce qui concerne la constitutionnalité de la participation des cantons aux coûts des transports publics. Le présent projet de loi est donc conforme à la constitution.

## Modification du

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*  
vu le message du Conseil fédéral du 17 novembre 1993<sup>1)</sup>,  
*arrête:*

### I

La loi fédérale du 20 décembre 1957<sup>2)</sup> sur les chemins de fer est modifiée comme il suit:

#### **Chapitre VI: Indemnisation des coûts non couverts de l'offre de transport**

##### *Art. 49*

##### I. Principes

<sup>1</sup> La Confédération et les cantons indemnisent les entreprises de transport (entreprises) des coûts non couverts planifiés de l'offre de transport qu'ils commandent en commun.

<sup>2</sup> Les offres du trafic local et des lignes servant aux excursions sont exclues des prestations fédérales.

<sup>3</sup> La Confédération prend intégralement en charge les coûts non couverts planifiés des offres d'importance nationale qu'elle commande, notamment celle du trafic combiné.

##### *Art. 50*

##### II. Conditions

<sup>1</sup> Ont droit à l'indemnité les entreprises:

- a. Dont la présentation des comptes satisfait aux prescriptions du chapitre IX;
- b. Dont la comptabilité est subdivisée en secteurs et qui atteste les coûts non couverts de chaque secteur, et
- c. Qui gèrent comme secteurs distincts au moins le transport régional des voyageurs et l'infrastructure ferroviaire, dans la mesure où l'un ou l'autre est disponible.

<sup>1)</sup> FF 1994 I 485

<sup>2)</sup> RS 742.101

<sup>2</sup> La Confédération peut accorder des allègements pour des entreprises à faible trafic et pour les entreprises étrangères qui ont peu de lignes en Suisse.

*Art. 51*

III. Offre et  
procédure de la  
commande

<sup>1</sup> L'offre des prestations et l'indemnisation des divers secteurs sont fixées au préalable de manière contraignante, sur la base des comptes prévisionnels des entreprises. Le Conseil fédéral règle la procédure de la commande.

<sup>2</sup> Lors de la détermination de l'offre – y compris le contenu de celle-ci et les prix – et de l'indemnité, il est d'abord tenu compte de la demande. En outre, on prend notamment en considération:

- a. Des impératifs de la politique de l'aménagement du territoire, notamment les besoins liés au développement économique des régions défavorisées sur le plan géographique ou pour d'autres raisons;
- b. Des impératifs de la protection de l'environnement.

<sup>3</sup> Une fois la fixation de l'offre entrée en force, les entreprises de transport bénéficient d'un droit subjectif à l'indemnité vis-à-vis de chaque commanditaire (Confédération, cantons, communes).

<sup>4</sup> En cas de litige lors de la commande des offres à indemniser en commun par la Confédération et les cantons, le Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie tranche en tenant compte des principes du 2<sup>e</sup> alinéa.

*Art. 52*

IV. Réduction  
de l'indemnité

Après consultation des cantons participants, le Conseil fédéral peut, lors de la procédure de commande, réduire l'indemnité demandée par l'entreprise si:

- a. Celle-ci adopte un comportement non économique;
- b. La contribution de couverture pour l'infrastructure est insuffisante dans les secteurs ferroviaires ne donnant pas droit à l'indemnité.

*Art. 53*

V. Répartition  
financière

<sup>1</sup> Les parts de la Confédération et des cantons concernant l'indemnité sont fixées par le Conseil fédéral, après consultation des cantons. La capacité financière ceux-ci et leurs conditions structurelles sont notamment prises en compte.

<sup>2</sup> La part de la Confédération est de 35 pour cent au moins et de 95 pour cent au plus.

<sup>3</sup> Si plusieurs cantons participent à une ligne, leurs parts se calculent, sauf accord contraire, d'après la desserte des stations et la longueur du tronçon exploité sur leur territoire.

<sup>4</sup> Les cantons déterminent si les communes ou d'autres collectivités participent à l'indemnité.

<sup>5</sup> Pour encourager la régionalisation, la Confédération peut déroger aux dispositions du présent article si sa charge financière relative ne s'en trouve pas augmentée globalement.

*Art. 54*

VI. Imputation Les montants de l'indemnité calculés selon l'article 51 ne sont pas pris en compte lors de la détermination de la valeur commerciale d'une entreprise de transport (art. 77).

*Art. 55*

*Abrogé*

*Titre précédant l'article 56*

**Chapitre VII: Prêts et aides financières**

*Art. 56*

I. Améliorations techniques

Si une entreprise souhaite construire et compléter des installations ou des équipements, ou acquérir des véhicules pour augmenter sensiblement la rentabilité, la capacité ou la sécurité de son exploitation, la Confédération peut cautionner des prêts et accorder des contributions, ainsi que des prêts avec ou sans intérêt.

*Art. 58*

*Abrogé*

*Art. 59*

III. Dommages causés par les forces naturelles

Les entreprises ayant subi de graves dommages causés par les forces naturelles peuvent recevoir de la Confédération des aides financières pour la remise en état ou le remplacement d'installations et de véhicules gravement endommagés ou démolis, ainsi que pour les travaux de déblaiement.

*Art. 60*

IV. Participation des cantons

Les prestations de la Confédération selon les articles 56 et 57 présupposent la participation des cantons dans la mesure où il ne

s'agit pas d'investissements destinés à satisfaire des offres selon l'article 49, 3<sup>e</sup> alinéa.

*Art. 60a*

*Abrogé*

*Art. 61*

V. Répartition  
financière

<sup>1</sup> La part de la Confédération pour les prestations concernant les améliorations techniques (art. 56) est comprise entre 5 et 50 pour cent. Par ailleurs, les dispositions de l'article 53, 1<sup>er</sup>, 3<sup>e</sup> à 5<sup>e</sup> alinéas, sont applicables.

<sup>2</sup> Dans des cas exceptionnels, le Conseil fédéral peut augmenter la part de la Confédération à 85 pour cent pour les cantons dont les charges financières sont particulièrement lourdes.

<sup>3</sup> La part fédérale pour les prestations concernant l'adoption d'un autre mode de transport (art. 57) est calculée selon l'article 53.

*Art. 61a*

*Ancien article 60a*

*Art. 63*

I. Principes

<sup>1</sup> Après consultation du Département fédéral des finances, le Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie réglemente la présentation des comptes des entreprises de transport concessionnaires. Lorsqu'il n'édicte pas de dispositions particulières, les prescriptions du code des obligations concernant la comptabilité commerciale, le compte de résultats et le bilan des sociétés anonymes sont applicables.

<sup>2</sup> Le Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie peut notamment édicter d'autres prescriptions sur la comptabilisation, l'inscription au bilan et les amortissements, ainsi que des dispositions sur les réserves, le compte de construction, la subdivision en secteurs, le compte de résultats par ligne et l'obligation de renseigner la Confédération et les cantons.

*Art. 64*

II. Présentation  
du résultat de  
l'entreprise

<sup>1</sup> L'entreprise répond elle-même du déficit si ses produits ainsi que les prestations financières fournies par la Confédération et par les cantons ne lui permettent pas de couvrir ses dépenses globales.

<sup>2</sup> L'entreprise dispose d'un excédent de produits lorsque les produits et les prestations financières fournies par la Confédération et les cantons dépassent ses dépenses globales. Dans la mesure où cet excédent provient de secteurs donnant droit à l'indemnité, elle le met en réserve pour couvrir les futurs déficits.

*Art. 65*

III. Réserve

Cinq pour cent du gain annuel seront attribués à la réserve générale jusqu'à ce que celle-ci atteigne vingt pour cent du capital social déjà versé. La réserve générale ne peut être utilisée que pour couvrir les pertes.

*Art. 66 à 69*

*Abrogés*

*Art. 70 et 71*

*Le terme «entreprise de chemin de fer» est remplacé par «entreprise de transport».*

*Art. 72*

*Le terme «contrôle» est remplacé par «révision».*

*Art. 73*

*Abrogé*

*Art. 95, al. 2 et 2<sup>bis</sup> (nouveau)*

<sup>2</sup> Les chapitres six, sept, neuf et onze de la présente loi s'appliquent également aux lignes d'automobiles et de trolleybus concessionnaires, dans la mesure où elles ne servent pas exclusivement au trafic local ou au trafic d'excursions.

<sup>2bis</sup> Le chapitre six s'applique aussi aux téléphériques et au Service postal des voyageurs.

*Art. 97, deuxième phrase*

... Les cantons édictent les dispositions d'exécution requises pour les tâches que la loi leur attribue.

## II

### *Abrogation et modification du droit en vigueur*

1. L'arrêté du 5 juin 1959<sup>1)</sup> sur le rapprochement tarifaire est abrogé.
2. La loi fédérale du 16 décembre 1943<sup>2)</sup> sur l'organisation judiciaire est modifiée comme il suit:

*Art. 100, let. r, ch. 4 (nouveau)*

En outre, le recours n'est pas recevable contre:

4. Les décisions relatives à l'indemnisation des coûts non couverts de l'offre de transport.

3. L'arrêté fédéral du 9 octobre 1986<sup>3)</sup> fixant les principes du mandat 1987 des Chemins de fer fédéraux et l'indemnisation de leurs prestations de service public est modifié comme il suit:

*Art. 3, 2<sup>e</sup> al.*

*Abrogé*

*Art. 4* Transport régional des voyageurs

Les articles 51 et 52 de la loi du 20 décembre 1957<sup>4)</sup> sur les chemins de fer s'appliquent par analogie à l'offre du transport régional des voyageurs.

*Art. 5, 2<sup>e</sup> al. (nouveau)*

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral fixe l'offre de prestations à indemniser par la Confédération. Il la revoit périodiquement et fait procéder aux adaptations nécessaires.

*Art. 7* Fixation de l'indemnité et de la part des Chemins de fer fédéraux dans les charges d'infrastructure

<sup>1</sup> La Confédération et les cantons prennent conjointement en charge les coûts non couverts du transport régional des voyageurs conformément aux articles 51 à 53 de la loi du 20 décembre 1957<sup>4)</sup> sur les chemins de fer.

<sup>2</sup> Dans le ferroutage, la Confédération indemnise les Chemins de fer fédéraux des coûts d'exploitation non couverts attestés dans les comptes prévisionnels. Le Conseil fédéral fixe chaque année par avance les montants de l'indemnité.

<sup>3</sup> *Ancien 2<sup>e</sup> alinéa*

<sup>1)</sup> RO 1959 801, 1961 1058, 1963 358, 1964 795

<sup>2)</sup> RS 173.110

<sup>3)</sup> RS 742.37

<sup>4)</sup> RS 742.101; RO ...

4. La loi fédérale du 6 octobre 1960<sup>1)</sup> sur l'organisation des PTT est modifiée comme il suit:

*Art. 10, 1<sup>er</sup> al., deuxième phrase (nouvelle)*

<sup>1</sup> ... Les prestations de la Confédération pour le Service postal des voyageurs selon l'article 95, alinéa 2<sup>bis</sup>, de la loi du 20 décembre 1957<sup>2)</sup> sur les chemins de fer sont prises en compte de manière appropriée.

### III

#### *Dispositions finales*

##### *1. Dispositions transitoires*

<sup>1</sup> Les dispositions de la présente loi seront appliquées la première fois au cours de l'exercice 1996. Le Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie peut accorder aux entreprises un délai transitoire de deux ans au maximum pour leur permettre d'introduire la répartition sectorielle. Pendant cette période, l'indemnité est calculée sur la base d'un compte prévisionnel pour l'ensemble de l'entreprise.

<sup>2</sup> Jusqu'en 1998 au plus tard, les parts calculées sur la base des comptes des entreprises en 1992, modifiées en fonction du montant prévu par les mesures d'assainissement 1992 des finances fédérales, seront valables pour les parts cantonales (pourcentage).

<sup>3</sup> Aussi longtemps que le droit cantonal ne désigne pas d'autres autorités, les gouvernements cantonaux sont habilités, d'ici au 31 décembre 1998, à passer des commandes aux termes de l'article 51, dans les limites des prestations assurées jusqu'ici.

##### *2. Référendum et entrée en vigueur*

<sup>1</sup> La présente loi est soumise au référendum facultatif.

<sup>2</sup> Elle entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1996.

N36470

<sup>1)</sup> RS 781.0

<sup>2)</sup> RS 742.101; RO ...

## **Message relatif à la révision de la loi sur les chemins de fer Indemnités et aides financières pour le trafic régional du 17 novembre 1993**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1994
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	07
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	93.091
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	22.02.1994
Date	
Data	
Seite	485-539
Page	
Pagina	
Ref. No	10 107 673

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.