

Message sur la réforme des chemins de fer

du 13 novembre 1996

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous soumettons à votre approbation le message sur la réforme des chemins de fer et nous vous proposons de l'approuver.

Le message comprend les actes législatifs suivants:

- la loi sur les chemins de fer (LCF); modification;
- la loi fédérale sur le transport de voyageurs et les entreprises de transport par route (loi sur le transport de voyageurs [LTV]); modification;
- la loi fédérale sur le transport public; modification;
- la loi fédérale sur les Chemins de fer fédéraux (LCFF);
- l'arrêté fédéral sur le refinancement des Chemins de fer fédéraux.

Par la même occasion, nous vous proposons de classer les interventions parlementaires ci-après:

- | | |
|------------------|---|
| 1987 M 86.494 | Haute surveillance sur les CFF
(N 9. 10. 86, Schmidhalter; E 9. 6. 87) |
| 1988 P ad 88.057 | CFF. Mesures pour améliorer le rendement et la structure de direction des CFF
(E 1. 12. 88, commission des transports du Conseil des Etats) |
| 1989 P 88.896 | Assainissement financier des CFF sans réduction des prestations (N 17. 3. 89, Ammann) |
| 1990 P 88.819 | CFF. Mesures pour améliorer le rendement et la structure de direction des CFF (N 5. 10. 90, Schmidhalter) |
| 1991 P ad 88.058 | Investissements des CFF, compétences du Parlement
(E 21. 9. 90, commission des finances du Conseil des Etats; N 21. 3. 91) |
| 1991 P 91.3038 | Collaboration entre les CFF, les PTT et les entreprises de transport concessionnaires
(N 4. 6. 91, commission des transports et du trafic du Conseil national) |
| 1992 P 91.3401 | Réforme des Chemins de fer fédéraux
(N 9. 3. 92, groupe radical démocratique) |

- 1994 P 94.3172 Réorganisation en matière de transports publics
(E 16. 6. 94, commission des transports et des télécommunications du Conseil des Etats [93.091])
- 1994 P 94.3407 Trafic marchandises, internationalisation
(E 13. 12. 94, Büttiker)
- 1995 M 95.3201 Surveillance des Chemins de fer fédéraux par le Conseil fédéral et son administration
(N 23. 5. 95, commission de gestion du Conseil national; E 13. 12. 95)
- 1995 P 95.3309 Entreprise privée de transport combiné en Suisse. Encouragement (E 3. 10. 95, Danioth)
- 1995 P 95.3345 Trafic combiné privé (N 6. 10. 95, Suter).

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

13 novembre 1996

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Delamuraz
Le chancelier de la Confédération, Couchepin

Condensé

Les structures actuelles des transports publics sont le résultat d'une évolution étendue sur plusieurs décennies: elles ne correspondent plus toujours aux besoins d'un système de transport moderne. Des lacunes structurelles empêchent aujourd'hui les Chemins de fer fédéraux (CFF) et les entreprises de transport concessionnaires (ETC) de fournir leurs prestations de manière efficace. La réforme des chemins de fer créera de nouvelles bases et améliorera les conditions-cadres pour les entreprises.

Cette réforme doit être considérée comme un processus visant à adapter les transports publics et, notamment, le trafic ferroviaire aux nouvelles conditions. Elle devra mettre en place un dispositif permettant de mieux séparer la politique de la gestion, d'améliorer le rapport coûts-bénéfices pour les pouvoirs publics, d'augmenter l'efficacité des transports publics et d'introduire des éléments de concurrence dans le trafic ferroviaire. Par ailleurs, il faut régler la question du désendettement des CFF et améliorer la transparence par de nouvelles modalités en matière de financement. Le premier train de mesures présenté ici sera suivi d'autres dispositions dans le cadre d'une «réforme permanente».

Le coût d'une offre de transport public à l'échelle nationale continuera d'être considérable. Les autorités politiques devront donc indiquer quelle offre les transports publics doivent fournir et à quel prix. Comme le Parlement sera appelé à se prononcer sur la convention sur les prestations établie pour une période de quatre ans avec les CFF et sur le crédit-cadre y relatif, il disposera des outils nécessaires pour agir.

La réforme des chemins de fer ne saurait remplacer une politique des transports complète et coordonnée. Elle en fait au contraire partie intégrante. Elle constitue un élément parmi un ensemble de projets étroitement liés entre eux (financement des transports publics FTP, redevance poids lourds proportionnelle aux prestations RPLP, concrétisation de l'initiative des Alpes, négociations bilatérales avec l'Union européenne). Son succès dépend donc énormément de l'évolution des conditions-cadres de la politique des transports.

Message

1 Partie générale

11 Point de la situation

111 Justification et contexte de la réforme des chemins de fer

Au cours de ces dernières années, les besoins de mobilité ont fortement augmenté. La politique des transports doit veiller à y répondre de manière judicieuse, dans l'intérêt de la collectivité. L'importance des fonds engagés, mais aussi les dispositions concernant le financement, la pollution et l'encombrement qui limitent l'essor des transports nous obligent à agir de façon coordonnée et prévoyante, de manière à garantir la mobilité.

A l'heure actuelle, une grande partie du volume de transport est absorbée par la route. Dans les conditions-cadres actuelles, la route dispose de divers avantages sur le rail en matière de qualité et de prix (transport direct d'un point à l'autre, simplification des opérations de chargement, autres structures des frais, etc.). Le trafic routier est le premier à en bénéficier. La part de la route dans le trafic global ne cesse d'augmenter, notamment dans le secteur des marchandises.

Les avantages des transports publics, notamment par rail, résident surtout dans une exploitation écologique qui ménage les ressources. Il est donc très important de les exploiter au mieux dans la perspective du développement des transports. Afin que ces avantages soient réels, il faut cependant que les transports publics soient concurrentiels. Dans les conditions actuelles, ils ne le sont qu'au prix d'un engagement considérable de fonds publics. La fourniture des prestations, leur ampleur et les conditions-cadres de la politique des transports déterminent le montant de la charge financière qui grève la collectivité. Le rail n'offre pas la solution de tous les problèmes de transport. Les chemins de fer ne sont plus compétitifs dans certains secteurs du marché européen des transports et la capacité de l'infrastructure est insuffisante pour absorber tout le trafic. Pourtant, le rail peut apporter sa contribution à une mobilité durable, respectueuse de l'environnement.

A l'heure actuelle, des lacunes et des problèmes structurels (frais d'infrastructure élevés, distorsions du marché, etc.) empêchent les Chemins de fer fédéraux (CFF) et les entreprises de transport concessionnaires (ETC) de fournir efficacement leurs prestations. Les structures en place sont le résultat d'un processus qui s'est étalé sur des décennies. Elles ne correspondent plus toujours aux besoins d'un système de transport moderne. Cette remarque s'applique particulièrement au trafic ferroviaire.

La réforme des chemins de fer vise à créer de nouvelles bases dans ce domaine et à améliorer la situation des entreprises. Une offre de transport public couvrant le territoire national impliquera cependant des coûts considérables, à l'avenir également. Des réformes structurelles et de gestion ne peuvent guère changer cet état de fait. Pour certaines prestations, les indemnités financières des pouvoirs publics seront toujours nécessaires.

Dans le cadre de la réforme des chemins de fer, il faut donc répondre à une question de principe: quel transport ferroviaire faut-il offrir et à quel prix? Cela concerne tant le secteur des transports que l'exploitation et les investissements dans l'infrastructure ferroviaire.

Outre l'ampleur de l'offre et les structures, les conditions-cadres représentent un troisième facteur qui détermine aussi la charge de la Confédération en matière de transports publics. L'établissement de ces conditions-cadres (p. ex. par l'instauration de la transparence des coûts) exerce une influence considérable sur la compétitivité du rail. Dans ce domaine également, les autorités politiques doivent agir en prenant les mesures qui s'imposent.

La réforme des chemins de fer fait partie intégrante d'une politique coordonnée des transports. Elle doit être considérée comme un processus qui vise à adapter les transports publics, notamment le trafic ferroviaire, aux nouvelles conditions. Il faut donc améliorer l'efficacité et la transparence.

Enfin, les entreprises de chemin de fer peuvent contribuer elles-mêmes à contenir les coûts du trafic ferroviaire dans des limites raisonnables, en fournissant leurs prestations de manière efficace. La réforme leur fournira une plus grande marge de manœuvre qu'elles devront utiliser de manière innovatrice.

Après la révision de la loi sur les chemins de fer (1^{er} janv. 1996), la réforme des chemins de fer représente une autre étape fondamentale. Elle ne se terminera toutefois pas avec les mesures présentées ici, qui entreront en vigueur le 1^{er} janvier 1998 (remplacement du mandat de prestations en vigueur pour les CFF). D'autres étapes sont prévues au titre d'une «réforme permanente». Elles se suivront sans interruption sur la base des expériences et des besoins qui résulteront des révisions engagées. Au moment de la première étape de la réforme générale, il sera notamment possible de remplacer le mandat de prestations octroyé aux CFF en 1987 et qui expirera à la fin de 1997.

112 Objectifs de la réforme des chemins de fer

La réforme vise deux objectifs essentiels, à savoir:

- augmenter l'efficacité des transports publics, notamment du trafic ferroviaire
- améliorer le rapport coûts-bénéfices des pouvoirs publics.

Avec le premier objectif, on tend d'abord à améliorer la compétitivité du rail. Une offre optimale doit être mise à disposition au moindre coût. Le rapport coûts-bénéfices doit être amélioré. A l'heure actuelle, l'optimalisation de l'entreprise doit primer la promotion financière considérable des transports publics. Il faut donc créer les conditions-cadres appropriées.

La réforme des chemins de fer ne résoudra pas tous les problèmes des transports publics. Elle met à disposition les instruments qui permettent de mieux séparer le rôle des autorités politiques et celui de l'entreprise, d'insérer des éléments de concurrence dans le système ferroviaire et d'accroître la marge de manœuvre en matière de gestion.

Les mesures relevant de la réforme des chemins de fer se rapportent tant au système global du transport ferroviaire qu'aux CFF et aux entreprises de transport

concessionnaires. Par ailleurs, les CFF procèdent à une réforme interne, qui tend à modifier les structures de direction et de production et à rapprocher l'entreprise du marché.

La situation des finances fédérales, la stagnation de la conjoncture et les problèmes structurels de l'économie suisse accentuent les problèmes des transports publics. La réforme des chemins de fer vise à améliorer l'efficacité des fonds limités qui leur sont alloués et à rendre leur financement plus transparent. La réforme doit indiquer clairement combien d'argent doit être dépensé pour les transports publics et à quelle fin. Le désendettement des CFF et l'harmonisation des bases financières de l'infrastructure constituent deux instruments fondamentaux permettant d'atteindre cet objectif. La transparence des relations financières entre la Confédération et les CFF doit être améliorée. Par ailleurs, l'application du principe de la commande dans un marché des transports libéralisé permettra de commander les prestations souhaitées et de les indemniser à un prix convenu d'avance. La déclaration précise des prestations commandées permet de chiffrer les besoins financiers. Il est ainsi possible de mieux contrôler les dépenses. On n'offrira que ce qui est demandé par le marché ou ce que les autorités politiques compétentes (Confédération, cantons, communes) commandent expressément et indemnisent en conséquence. Outre les modifications déjà opérées dans le transport régional des voyageurs, l'objectif doit être atteint principalement par une convention sur les prestations entre la Confédération et les CFF.

Les entreprises ferroviaires doivent devenir plus performantes. Elles doivent notamment améliorer leur efficacité, être axées davantage sur la clientèle et ses exigences, être plus rentables et couvrir une plus large part de leurs coûts. En fin de compte, l'objectif consiste à rendre le rail tout aussi attrayant que les autres moyens de transport.

Enfin, la réforme tient compte de l'évolution survenue dans l'Union européenne (UE) et l'intègre lorsque c'est nécessaire.

113 Historique

113.1 Mandats de prestations des CFF

Depuis les années 70, la concurrence entre le rail et la route a redoublé. L'infrastructure routière s'étant développée, le transport routier est devenu plus souple et plus avantageux. La situation économique des CFF a empiré. Dans ce contexte, le Parlement leur a assigné une nouvelle orientation par le mandat de prestations 1982, suivi d'un autre en 1987. Comme les conditions-cadres de la politique des transports et de l'économie se modifient rapidement, il n'a pas été possible d'atteindre certains objectifs importants de ces mandats. Les dettes et la charge des intérêts se sont avérées trop grandes; elles influent sur le résultat des CFF. Par ailleurs, la responsabilité politique et la responsabilité en matière de gestion n'ont pas toujours été séparées comme elles auraient dû l'être dans tous les domaines. En 1994, le Parlement a prorogé le mandat de 1987 jusqu'à la fin de 1997. Ce mandat disparaîtra dans le cadre de la réforme des chemins de fer.

113.2 Groupe de réflexion

Vu le contexte précité, le chef du Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie (DFTCE) a institué le 20 mars 1992 un «groupe de réflexion sur l'avenir des CFF». Ce groupe d'experts a été chargé de proposer au Parlement des propositions de conceptions directrices et de mandats de prestations et de fournir des suggestions sur la conduite et l'exploitation du futur système ferroviaire CFF. Le groupe de réflexion a présenté son rapport final en avril 1993.

Ses principales propositions peuvent se résumer comme suit:

- Créer dans le secteur des transports des conditions propres à l'économie de marché;
- Imputer les coûts externes à ceux qui les occasionnent;
- Réunir le management, le marché et le financement du trafic régional en élargissant le champ d'action des entreprises de transport concessionnaires et en intégrant davantage les cantons et les tiers (commanditaires et bailleurs de fonds des prestations de transport), la péréquation financière étant assurée;
- Revoir l'ampleur de l'offre et des investissements de Rail 2000, ainsi que le calendrier du projet, compte tenu des coûts subséquents prévisibles pour la Confédération;
- Redéfinir les tâches et le réseau des CFF;
- Procéder à une réforme au sein des CFF;
- Refinancer et créer de nouvelles bases de financement pour les CFF;
- Transformer les CFF en une entreprise fédérale «allégée», dotée d'une plus grande liberté de gestion et obéissant à des systèmes d'incitation axés sur le marché;
- Séparer systématiquement sur le plan comptable le secteur de l'infrastructure et celui de l'exploitation;
- Dans la mesure où le système le consent, autoriser les tiers à accéder à l'infrastructure ferroviaire contre paiement de péages;
- Transférer des tâches à des entreprises spécialisées;
- Revoir l'offre du trafic marchandises. Si les coûts ne sont pas couverts, mais qu'il existe un intérêt public, les pouvoirs publics peuvent commander les prestations en les indemnisant;
- Créer une conception directrice pouvant servir de base à la réforme des CFF;
- Introduire un contrat d'entreprise comme instrument de gestion politique entre la Confédération et les CFF.

Le 1^{er} juin 1993, nous avons pris acte du rapport du groupe d'experts et nous avons chargé le DFTCE d'engager les réformes qui s'imposaient. Lors d'une première étape, une «conception directrice politique» a été élaborée et mise en consultation.

113.3 Conception directrice des CFF

La «conception directrice» des CFF devait délimiter le cadre de la réforme proposée par le groupe de réflexion et fournir de nouvelles précisions au niveau de la loi et de l'ordonnance. Conjointement avec le «contrat d'entreprise», elle devait remplacer le mandat de prestations 1987 et éliminer ses inconvénients.

Le projet de «conception directrice» des Chemins de fer fédéraux a été mis en consultation en mai 1994. Il contenait des déclarations sur les objectifs de la politique des transports, la position des entreprises dans ce domaine, les tâches et la structure des CFF, les prestations et les tarifs, ainsi que des indications sur la présentation des comptes et le financement des CFF.

Dans leurs réponses, les partis politiques ont accordé une grande importance au maintien d'une offre de base de prestations de transport public. La participation financière de la collectivité aux transports publics a été estimée indispensable. Mais on a exigé, en corollaire, que le principe de la commande soit appliqué de manière systématique.

Le principe d'une plus grande orientation des CFF sur le marché a suscité en général un écho positif. La nécessité de leur assainissement financier n'a pas été contestée.

L'exigence d'une stratégie globale s'est également manifestée. Cette stratégie devrait s'appliquer à tout le domaine des transports publics et, notamment, à l'ensemble des entreprises actives dans ce secteur. On a critiqué l'absence d'indications sur les relations entre les CFF et l'ensemble de la politique des transports. Il a donc fallu élargir le contenu et le champ d'application de la conception.

113.4 Transport régional des voyageurs et révision de la loi sur les chemins de fer

La modification de la loi sur les chemins de fer (LCF; RS 742.101) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1996. Elle constitue une première étape importante de la réforme dans le domaine du trafic régional des voyageurs.

Cette révision garantit la transparence du financement des prestations du trafic régional et impose systématiquement le principe de la commande, alors qu'auparavant, l'indemnisation des coûts non couverts du trafic régional des voyageurs était régie par cinq bases légales différentes. Cette solution n'était pas claire. Par ailleurs, les CFF et les entreprises de transport concessionnaires (ETC) n'étaient pas traités sur un pied d'égalité.

La révision de la loi sur les chemins de fer vise principalement à harmoniser les flux financiers. Les offres dans le transport régional des voyageurs sont commandées et font l'objet d'un seul genre de contribution. Il y a donc une clé de financement uniforme pour l'ensemble de ce trafic, indépendamment de l'entreprise qui fournit la prestation commandée (CFF, PTT, ETC). Les cantons allouent des contributions aux ETC et, désormais, aux CFF ainsi que, dans une plus forte mesure, aux PTT. En contrepartie, leur prestation financière actuelle en faveur des ETC est réduite.

L'indemnité pour les coûts non couverts du transport régional constitue une autre innovation de la révision. Les déficits ne sont plus indemnisés après coup. Les coûts non couverts doivent être fixés à l'avance pour toutes les prestations. La Confédération et les cantons commandent pour un prix convenu l'offre des ETC, des CFF et des PTT. Le principe de la commande est donc appliqué systématique-

ment. Le nouveau système nécessite par conséquent une adaptation du principe de l'indemnité. L'utilisation du modèle des branches d'activité (dans certains secteurs, subdivision des comptes des coûts d'exploitation et des comptes des prestations; p. ex. infrastructure, transport régional des voyageurs, trafic par wagons complets, etc.) crée la base comptable nécessaire. En reconnaissant les coûts d'infrastructure des ETC comme un secteur distinct donnant droit à une indemnité, on crée la condition permettant de séparer sur le plan comptable l'infrastructure des transports.

L'égalité de traitement des ETC, des CFF et des PTT au niveau de l'indemnisation du trafic régional exige un engagement commun de la Confédération et des cantons. La Confédération coordonne une offre équilibrée à l'échelle nationale. Quant aux cantons, ils obtiennent désormais un droit de regard au moment de la commande de toutes les prestations du transport régional des voyageurs. La Confédération fixe une enveloppe financière pour chaque canton, qui peut procéder à des déplacements dans les limites du montant global. Moyennant certaines conditions, il est possible de lancer un appel d'offres pour des prestations, ce qui permet d'améliorer l'efficacité et d'optimiser l'offre.

La LCF révisée constitue un élément du processus de réforme global des transports publics. Cette loi et ses ordonnances établissent, pour le transport régional des voyageurs, une base légale qui concorde largement avec la réforme des chemins de fer en cours. Divers principes figurant dans le présent message ont déjà été anticipés par les nouvelles dispositions de la loi sur les chemins de fer applicables au trafic régional. Ce dernier n'est donc plus touché directement par la réforme des chemins de fer.

114 Conditions-cadres de la politique des transports

Les conditions-cadres de la politique des transports sont marquées par la concurrence entre le rail et la route. Outre ses qualités indéniables, la route dispose actuellement d'avantages financiers sur le rail. Certains frais externes ne sont pas pris en charge par ceux qui les occasionnent. Au cours des dernières années, l'âpreté de la concurrence sur le marché des transports a entraîné une chute des prix, particulièrement dans le secteur des marchandises. Dans plusieurs secteurs, le rail a perdu des parts de marché au profit de la route.

La mise en place d'une offre de base de transports publics (service public) fait partie des tâches publiques. Il convient d'accorder une grande importance à ces transports, notamment pour des raisons inhérentes à la protection de l'environnement, à l'aménagement du territoire et à l'urbanisation. Un réseau de transport public bien aménagé représente également un atout pour l'implantation d'entreprises.

La constitution suisse ne contient pas de norme programmatique concernant la politique des transports. Au cours des dernières décennies, cette dernière a connu un développement pragmatique, suivant l'orientation donnée par le peuple (cf. arrêté fédéral concernant le projet RAIL 2000).

Les dossiers en matière de politique des transports sont interdépendants:

- Introduction d'une redevance poids lourds proportionnelle aux prestations (RPLP): cette nouvelle taxe, que nous avons décidée le 11 septembre 1996, doit

conduire à un transfert du trafic routier vers le rail (cf. message du 11 sept. 1996 relatif à la loi fédérale sur la redevance poids lourds proportionnelle aux prestations; FF 1996 V 505).

- Initiative des Alpes: l'article 36^{sexies} de la constitution fédérale vise aussi à transférer le trafic de la route au rail. Dans ce contexte, le transit des marchandises est mis au premier plan. Selon la disposition transitoire prévue à l'article 22 de la constitution, l'objectif de l'initiative des Alpes doit être atteint le 20 février 2004. La concrétisation du mandat constitutionnel est en cours.
- Nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA): elle créera des capacités ferroviaires supplémentaires pour le trafic transalpin. Sa réalisation doit entraîner une amélioration de l'attrait du trafic ferroviaire et augmenter la part du rail dans le trafic de transit.
- Projet RAIL 2000: grâce aux réductions des temps de parcours et à une offre plus étoffée, le projet RAIL 2000 renforcera les transports publics dans tout le pays.
- Raccordement de la Suisse romande au TGV: ce dernier permettra une revalorisation importante de la région sur le plan de l'économie en la rendant plus accessible.
- Intégration de notre politique des transports au niveau européen: la situation économique de notre pays et nos liens ferroviaires et économiques étroits avec les pays limitrophes exigent que nous coordonnions nos efforts avec l'Union européenne (UE). Les directives de l'UE doivent par conséquent être prises en compte pour la réforme. Dans le cadre des négociations bilatérales avec l'UE, la limite du poids des camions fait l'objet des pourparlers. Une augmentation de cette limite conduirait à un gain de productivité en faveur du transport routier des marchandises. Sans mesures d'appoint (p. ex. RPLP), un nouveau transfert du rail à la route s'ensuivrait.
- Conditions-cadres de la politique financière: le système des transports doit, dans son ensemble, rester supportable sur le plan financier.

115 Evolutions internationales

115.1 Contexte

Depuis quelque temps, le trafic ferroviaire européen se caractérise par une plus grande concurrence entre les opérateurs. Deux raisons ont, pour l'essentiel, conduit à cette évolution:

- d'une part, l'intention de l'UE de réaliser le marché intérieur dans le domaine ferroviaire également,
- d'autre part, la recherche de formes d'organisation plus efficaces pour le rail, compte tenu de la croissance des déficits et de la diminution des parts de marché détenues par le chemin de fer.

L'UE a par conséquent promulgué le 29 juillet 1991 la directive 91/440 (développement des entreprises ferroviaires de la Communauté). Cette directive régit notamment l'accès au réseau (appelé «free access» dans l'UE). Elle contraint les Etats membres à ouvrir leurs réseaux ferroviaires nationaux aux entreprises ferroviaires européennes. En sus de la directive en question, le Conseil des ministres de l'UE a adopté le 19 juin 1995 deux réglementations détaillées:

l'une concerne l'octroi d'autorisations aux entreprises ferroviaires et l'autre se rapporte à l'attribution de la capacité du chemin de fer et au calcul des redevances pour les parcours.

Par ailleurs, l'UE a publié le 30 juillet 1996 un projet de Livre blanc intitulé «Une stratégie pour revitaliser le chemin de fer dans la Communauté», qui indique la future évolution du rail dans l'UE. Selon la Communauté, il faut de nouvelles entreprises ferroviaires. Il faut éliminer les points faibles actuels et saisir les chances qui s'offriront à l'avenir. Les chemins de fer doivent être indépendants et disposer des fonds nécessaires pour entrer en concurrence avec les autres types de transport. Les anciennes charges doivent être supprimées. Par ailleurs, les forces du marché devraient s'exercer dans une plus large mesure. Il faudrait, enfin, séparer les compétences de l'Etat de celles des entreprises ferroviaires.

De nombreux pays européens (Autriche, Danemark, Finlande, France, Allemagne, Irlande, Pays-Bas, Suède, Royaume-Uni) sont en train de mettre en œuvre la directive 91/440. Une procédure en manquement a été engagée à l'encontre des Etats membres qui ne l'appliquent pas encore entièrement. Nous présentons ci-après les systèmes ferroviaires et les expériences des pays qui ont déjà pris des mesures déterminantes pour la réforme de leurs chemins de fer.

115.2 Allemagne

Les chemins de fer allemands Deutsche Bahn (DB) et Deutsche Reichsbahn (DR) ont été désendettés en 1994 et intégrés dans la Deutsche Bahn AG (DBAG), société de droit privé, entièrement contrôlée par l'Etat. La direction du groupe est compétente pour le transport local des voyageurs et le trafic à grande distance, le trafic par wagons complets, le trafic de détail, les gares voyageurs, le réseau, la construction des voies, les usines, la traction, la holding DB et les services centraux. En 1999 au plus tard, la DBAG sera convertie en holding et ses secteurs d'activité seront transformés en filiales. Le secteur du «réseau» est responsable de l'infrastructure, y compris l'exploitation de celle-ci, de la gestion de la capacité et de la planification des investissements d'infrastructure. Le financement se fait par les taxes d'utilisation de l'infrastructure versées par les secteurs d'activité du transport. La DBAG doit prendre en charge ses frais d'exploitation, d'entretien et d'amortissement, alors que l'Etat finance les frais financiers. S'agissant d'infrastructures commandées pour des raisons politiques, l'Etat couvre aussi les frais d'amortissement. Les litiges liés à la gestion de la capacité sont tranchés par l'Office fédéral des chemins de fer.

La DBAG peut fixer librement ses modèles de prix pour l'utilisation de l'infrastructure. Les modèles choisis montrent que les taxes d'utilisation de l'infrastructure sont trop élevées pour les tiers, ce qui entrave l'accès au marché, voire le rend impossible. Il en va de même pour le transport régional des voyageurs que les Bundesländer doivent financer. Les taxes d'utilisation étant élevées, le rail est trop cher par rapport à la route, car les services de bus paient des taxes beaucoup plus faibles pour l'utilisation de celle-ci. Les besoins de coordination du système ferroviaire se sont amplifiés notamment en raison des réglementations sur l'utilisation de l'infrastructure.

Le personnel de la DBAG a conservé son statut après la réforme des chemins de fer. L'autorité fédérale suprême qui vient d'être créée pour les chemins de fer (BEV) s'occupe des droits des fonctionnaires appelés à travailler pour la DBAG. La BEV assume donc le statut juridique et la responsabilité inhérents à un «patron». L'Etat prend en charge les conséquences financières résultant de la garantie des droits acquis par le personnel. L'entreprise ne s'en trouve pas grevée.

115.3 Grande-Bretagne

Après un essai d'une année, la réforme se poursuit par étapes depuis 1994. L'objectif est de créer, par la séparation des différents secteurs des chemins de fer, une société Railtrack (actuellement de droit public, responsable de l'infrastructure et qui sera privatisée ultérieurement), une trentaine de sociétés privées de transport voyageurs et marchandises (transport), trois sociétés de matériel roulant privées (leasing) et diverses autorités. Le financement est assuré par les taxes d'utilisation de l'infrastructure versées à Railtrack par les sociétés de transport, qui sont au moins en partie subventionnées par l'Etat, ainsi que par les contributions d'infrastructure octroyées par l'Etat.

Faute d'intérêt de la part des investisseurs privés, les privatisations n'avancent guère. Les besoins de coordination du système ferroviaire ont fortement augmenté, étant donné que le chemin de fer a été subdivisé en un grand nombre d'unités d'organisation et de domaines de compétences. Les subventions versées par l'Etat sont, certes, utilisées de manière plus transparente, mais leur montant ne diminue guère. D'après les expériences faites jusqu'ici, la qualité de l'offre s'est plutôt détériorée.

115.4 France

La réforme réalisée en 1995 vise uniquement à séparer sur le plan comptable le secteur de l'infrastructure au sein de la SNCF, société de droit public subdivisée en unités distinctes, à savoir le transport voyageurs sur de longues distances, le trafic marchandises, la direction Ile-de-France, l'infrastructure, le trafic de détail (SERNAM), le transport régional des voyageurs et les services centraux. Le secteur de l'infrastructure est notamment responsable de la stratégie des investissements, des projets y relatifs en fonction du contrat de plan conclu tous les cinq ans avec l'Etat, du calcul des taxes d'utilisation de l'infrastructure, de la gestion de la capacité, de la sécurité de l'exploitation et de la tenue du compte d'infrastructure. Le financement est assuré par les recettes de transport et les contributions de l'Etat, sur la base du contrat de plan.

La réforme de la SNCF correspond à l'objectif minimal de la directive UE 91/440, à savoir la séparation de l'infrastructure et des transports. La SNCF s'oppose à la concurrence dans le domaine des transports. Par conséquent, l'utilisation de l'infrastructure par des tiers n'est possible que pour les raccordements de chemins de fer étrangers et pour les chemins de fer étrangers actifs dans le trafic combiné. Le gouvernement a présenté cet été au Parlement un nouveau projet, qui précise la répartition des tâches entre les transports et l'infrastructure, ainsi que la répartition des dettes entre les deux secteurs.

115.5 Suède

En 1989, la réforme a séparé entièrement les secteurs de l'infrastructure et des transports et en a fait des unités autonomes sur le plan juridique. Le Chemin de fer suédois, (SJ), a été transformé en une entreprise de droit public, dont les cinq secteurs sont compétents notamment pour le transport des voyageurs sur de longues distances, le trafic marchandises, la gestion de la capacité et l'exploitation de l'infrastructure. La responsabilité de l'infrastructure (sans l'exploitation de celle-ci) incombe désormais à un organe de l'Etat, le «Banverket». Le transport local des voyageurs est maintenant du ressort des provinces, qui en chargent des sociétés de transport indépendantes, actives parfois aussi dans le trafic marchandises. Le financement du «Banverket» est assuré par l'Etat et par les taxes d'utilisation de l'infrastructure versées par le SJ. Comme pour la route, ces taxes sont calculées comme des coûts marginaux sociaux-économiques.

L'Etat investit davantage dans l'infrastructure ferroviaire, car il existe manifestement des retards à combler. Comme les provinces sont compétentes pour le trafic local des voyageurs, la qualité de l'offre s'améliore nettement. En revanche, elle a plutôt tendance à se détériorer sur certaines relations à longues distances. Les secteurs de l'infrastructure et des transports étant séparés, les besoins de coordination du système ferroviaire augmentent. L'exploitation de l'infrastructure ayant été confiée au SJ, les discriminations de tiers (p. ex. les chemins de fer privés) ne sont pas exclues. Le domaine de responsabilité du «Banverket» correspond à peu près au compte de résultats d'infrastructure des CFF. Une telle répartition ne correspond pas aux directives UE en vigueur.

115.6 Japon et Etats-Unis d'Amérique

La réforme opérée au Japon en 1987 a abouti à la subdivision du Chemin de fer national (JNR) en six sociétés de transports de voyageurs régionales, en une société de transport marchandises et en diverses sociétés de services. JNR est devenu un consortium. Les nombreux chemins de fer privés ne sont pas touchés directement par la réforme. Au sein des nouvelles sociétés japonaises, la séparation de l'infrastructure n'est pas juridique, mais uniquement comptable.

En 1970, après l'effondrement du trafic voyageurs sur de longues distances, on a créé aux Etats-Unis la société Amtrak, une société de transport voyageurs sur de longues distances de droit privé, qui bénéficie de subventions. Amtrak continue d'assurer ce trafic sur les voies des sociétés privées de transport marchandises, qui sont rentables. Seuls trois pour cent du réseau utilisé par Amtrak lui appartiennent. Le trafic local des voyageurs est assuré de la même manière par des sociétés régionales. Dans certains cas, l'Etat peut contribuer au financement de l'infrastructure.

Au Japon, les entreprises ferroviaires rentables sont de grands groupes mixtes qui ne font pas seulement des affaires dans le secteur des transports, mais aussi dans d'autres domaines. La réforme a eu pour effet que les chemins de fer ne nécessitent plus de subventions, bien que la montagne de dettes concentrée dans le consortium JNR doive encore être amortie.

Aux Etats-Unis, la recette du succès du trafic marchandises passe par des innovations (infrastructure, traction, exploitation, marketing) qui aboutissent à d'excellentes prestations sur le marché et à un bon rendement économique. La desserte en surface est limitée aux liaisons rentables. Aux Etats-Unis, la part de marché détenue par les chemins de fer dans le trafic marchandises est plus grande qu'en Europe. En revanche, le trafic voyageurs ne cesse de reculer.

116 Résultats de la procédure de consultation

Le compte rendu circonstancié des résultats de la procédure de consultation est publié séparément en même temps que le présent message. Les explications ci-dessous se limitent donc à résumer brièvement les résultats de la consultation.

La grande majorité des réponses reçues sont favorables à l'orientation du rapport explicatif. Les milieux consultés ne doutent pas de la nécessité de la réforme des chemins de fer suisses. La réforme proposée et les modifications de lois nécessaires sont approuvées en tant que première étape.

De l'avis de la plupart des participants à la consultation, l'efficacité et la compétitivité devront encore être améliorées. La majeure partie d'entre eux est favorable à une «réforme permanente». Le consensus règne donc à cet égard. En revanche, les avis divergent à propos de l'ampleur, de la vitesse et de l'importance relative de la réforme, ainsi qu'au sujet de l'élaboration des conditions-cadres de la politique des transports.

Une partie des organismes consultés souhaite que la première série de mesures comprenne une réforme structurelle plus vaste. Font partie de ce groupe les partis bourgeois et proches des milieux économiques, les associations d'automobilistes et de transport routier, ainsi que les associations de commerçants, de maisons d'expédition, de paysans, des arts et métiers et les associations patronales.

Un autre groupe adopte une attitude plus prudente concernant certaines questions. En font partie les associations du transport public, les CFF, les syndicats, le PSS, les associations du personnel et des consommateurs, ainsi que les communes et les régions de montagne. Ces organismes se prononcent en faveur d'une réforme modérée et moins ambitieuse.

Les cantons et les villes approuvent la réforme proposée, pour autant que l'offre nationale dans le trafic ferroviaire voyageurs et marchandises soit maintenue et que les conditions du marché soient identiques pour toutes les entreprises de transport.

Les chemins de fer sont favorables à la réforme et souhaitent y participer activement. Les CFF et les ETC seraient heureux de voir disparaître dans les meilleurs délais les inégalités qui existent encore.

En général, les avis reflètent donc en grande partie les points de vue connus en matière de politique suisse des transports. Ainsi, on estime généralement que les coûts de la future offre de trafic ferroviaire doivent être présentés de manière claire. Quant à savoir si le transport ferroviaire est supportable financièrement et qui doit en supporter le coût, les avis diffèrent et la question n'est pas résolue. En résumé, on peut estimer que la majorité des milieux consultés accepte l'orientation fondamentale de la présente série de mesures.

12 Dispositions communes à toutes les entreprises de transport

121 Remarque préalable

La présente réforme vise notamment à introduire des principes d'économie de marché (accès au réseau, principe de la commande), à augmenter la transparence et l'efficacité du système des transports publics et à créer les conditions financières et juridiques nécessaires. Certaines mesures s'appliquent à toutes les entreprises de transports et d'autres concernent uniquement les CFF. Les rapports entre les différents secteurs sont précisés ci-après.

122 Séparation des secteurs de l'infrastructure et des transports

122.1 Introduction

La séparation des secteurs de l'infrastructure et des transports vise à améliorer l'efficacité des entreprises de chemin de fer. Par la même occasion, la séparation comptable de l'infrastructure et des transports constitue la condition sine qua non de la mise en place de l'accès au réseau.

Par analogie à la pratique en cours dans l'UE, l'infrastructure englobe tous les éléments (personnel et installations) qui doivent être disponibles et opérationnels pour le déroulement du trafic ferroviaire. Il s'agit surtout de la voie (tracé) et des installations permettant l'accès au système ferroviaire (p. ex. quais et passages sous voie). Par ailleurs, l'infrastructure comprend aussi les installations d'alimentation en courant de traction. Enfin, elle englobe la gestion de la capacité et la direction de l'exploitation.

Font notamment partie des transports les opérations de transport proprement dites et leurs prestations (traction et accompagnement des trains), le marketing et la distribution, le matériel roulant et l'entretien, y compris les ateliers nécessaires.

122.2 Séparation comptable

Seule la séparation comptable des transports et de l'infrastructure crée la transparence des coûts nécessaire pour fixer le prix d'utilisation de l'infrastructure. Cette séparation comptable et l'élimination des subventions croisées au sein des entreprises de chemin de fer, qui entravent la production, constituent une condition nécessaire à l'introduction d'un système de prix du tracé. Par ailleurs, la séparation vise un objectif général: améliorer l'efficacité des chemins de fer. La révision de la loi sur les chemins de fer impose aux ETC d'établir une comptabilité séparée d'ici au 1^{er} janvier 1998.

122.3 Séparation sur le plan de l'organisation

La séparation sur le plan de l'organisation constitue un nouveau pas vers une plus grande autonomie des secteurs des transports et de l'infrastructure en tant que prestataires de services.

Dans le cadre de leur réforme interne, les CFF sépareront les transports et l'infrastructure sur le plan de la comptabilité et de l'organisation (cf. ch. 138).

Toutes les grandes ETC à voie normale seront tenues, comme les CFF, de séparer l'infrastructure et les transports sur le plan de la comptabilité et de l'organisation.

Pour les petites et moyennes ETC et pour les chemins de fer à voie étroite, l'effort se portera sur la séparation comptable.

123 Accès au réseau

123.1 Introduction

L'accès au réseau signifie qu'une entreprise de chemin de fer est autorisée à utiliser l'infrastructure ferroviaire d'une autre entreprise de chemin de fer contre paiement d'une redevance. En achetant un tracé pendant une heure déterminée (sillon horaire, «slot»), un opérateur ferroviaire obtient le droit d'emprunter une ligne déterminée à une heure déterminée.

Etant donné l'évolution internationale, la Suisse est quasiment obligée d'observer la directive UE 91/440 (cf. ch. 115). Située au milieu de l'Europe, elle est étroitement liée au réseau ferroviaire européen. Le fait que les pays membres de l'UE appliquent la directive plus ou moins strictement constitue un avantage pour la Suisse, étant donné qu'elle dispose ainsi d'une certaine marge de manœuvre pour aménager l'accès au réseau.

123.2 Champ d'application de l'accès au réseau

A l'heure actuelle, le trafic ferroviaire suisse est organisé de manière que les chemins de fer publics et privés soient dans une large mesure, quant à leurs infrastructures, les seuls fournisseurs de prestations voyageurs et marchandises (production intégrée). Ils assument ainsi toutes les tâches liées au trafic ferroviaire. L'introduction de l'accès au réseau implique une modification de l'organisation actuelle du trafic ferroviaire. Les opérateurs ferroviaires qui peuvent utiliser le même réseau entreront donc partiellement en concurrence. Aujourd'hui déjà, des «tiers» empruntent le réseau ferroviaire suisse dans le trafic international des voyageurs à grande distance et dans le trafic marchandises (p. ex. lignes City Night de la société anonyme DACH Hotelzug). Les droits d'accès sont régis par des contrats bilatéraux avec les exploitants de l'infrastructure et reposent en général sur la coopération. Dans le trafic voyageurs régional, une ETC peut, aujourd'hui déjà, en se fondant sur la LCF, présenter des offres concurrentielles à un canton. L'introduction de l'accès au réseau vise à fonder cette pratique sur des bases claires, non discriminatoires et universellement valables, ce qui permet l'accès d'autres opérateurs au réseau.

Dans le cadre de la réforme des chemins de fer, l'accès non-discriminatoire au réseau sera accordé compte tenu de l'évolution probable du droit de l'UE (ensemble du trafic marchandises, certaines prestations du trafic voyageurs). L'autorisation ne sera cependant délivrée aux entreprises étrangères que si un accord passé à cet effet avec leur Etat d'origine le prévoit.

Même après l'introduction de l'accès au réseau, le système des concessions restera en vigueur moyennant certaines adaptations. Seront exclus de la concession

obligatoire le trafic marchandises et le transport non régulier des voyageurs, lesquels seront libéralisés dans le cadre de la réforme des chemins de fer.

Pour les secteurs du trafic concessionnaire (transport régional des voyageurs et transport des voyageurs à grande distance) non touchés directement par l'accès au réseau, les réglementations ne seront applicables que dans la mesure où l'exploitation d'une ligne sera transférée à une autre entreprise suite à une commande ou à une concession.

123.3 Accès au réseau en vue d'améliorer l'efficacité

L'introduction de l'accès au réseau tend à instaurer davantage de concurrence entre les divers opérateurs ferroviaires. Elle créera des incitations qui récompenseront un comportement efficace. L'amélioration du rapport coûts-bénéfices du trafic ferroviaire, de sa compétitivité et l'augmentation de sa part du marché par rapport à la route (concurrence intermodale) font partie des objectifs de la réforme des chemins de fer.

123.4 Règles de l'accès au réseau

123.41 Introduction

Des règles claires doivent être établies pour que l'accès au réseau augmente la concurrence entre les chemins de fer. Il s'agit de régler non seulement les droits mais aussi les limites de cet accès. En Suisse, l'offre du trafic régional de voyageurs et du trafic à grande distance, dont les éléments sont harmonisés (nombre des trains et des arrêts, temps de parcours, correspondances, etc.), constitue la clé de voûte de tous les transports publics. Ce trafic dit lié à l'horaire doit donc être prioritaire dans l'utilisation du réseau. Il faut par ailleurs éviter tout «écrémage», c'est-à-dire empêcher que des tiers fournissent des offres attrayantes uniquement aux heures de pointe, portant ainsi atteinte au système dans son ensemble. Certaines offres du trafic marchandises, notamment le trafic par wagons complets, font aussi partie du trafic lié à l'horaire.

123.42 Conditions de l'accès au réseau

Pour pouvoir utiliser le réseau, une entreprise de chemin de fer doit remplir les conditions suivantes:

- Procédure d'autorisation: dans le cadre d'une telle procédure, il faut examiner les exigences générales auxquelles doit satisfaire l'entreprise souhaitant utiliser un réseau étranger. Il s'agit, pour l'essentiel, de la sécurité de l'entreprise requérante sur le plan du personnel et de l'organisation, de la sûreté du matériel roulant utilisé et des garanties financières (solvabilité et couverture d'assurance). Il faut en outre éviter le dumping social: l'entreprise devra prouver que les dispositions concernant la santé, les conditions sociales et les

droits des travailleurs (p. ex. loi sur la durée du travail; RS 822.21) seront respectées et que les employés seront engagés aux conditions usuelles. Outre ces exigences générales pour l'accès au réseau, l'autorité de surveillance vérifiera si l'entreprise est à même d'observer, sur une ligne déterminée, les dispositions du droit ferroviaire relatives à la technique (loi et ordonnance sur les chemins de fer, dispositions d'exécution, règlements, etc.). Les exigences de sécurité propres à la ligne doivent être remplies en ce qui concerne le personnel et le matériel. Le personnel employé doit avoir réussi un examen et connaître la ligne. En collaboration avec l'entreprise chargée de l'infrastructure, l'autorité de surveillance doit veiller à ce que la sécurité de l'exploitation ferroviaire ne soit pas diminuée par l'accès au réseau. Le résultat de l'examen correspond à l'attestation de sécurité délivrée en vertu du droit de l'UE. L'autorité de surveillance peut octroyer simultanément l'autorisation générale d'accès au réseau et l'«attestation de sécurité». On travaillera à la reconnaissance réciproque de ces autorisations avec l'UE, mais la partie de l'autorisation se rapportant spécifiquement à la ligne sera dans tous les cas délivrée par la Suisse. Toute entreprise qui demande l'accès à un réseau étranger nécessite une telle autorisation.

- Procédure d'admission: une procédure normalisée sur le plan international sera appliquée pour la vérification de la sécurité de la traction et du matériel roulant (véhicules moteurs et autres véhicules). Pour les véhicules qui ne sont pas soumis à cette réglementation, notamment dans le trafic intérieur, l'admission technique se fait selon les prescriptions en vigueur.
- Convention: l'exploitant de l'infrastructure et l'entreprise de transport doivent conclure une convention sur l'attribution du tracé et la redevance (dans le cadre des prescriptions sur le calcul du prix du tracé). S'agissant des coûts déterminants pour le calcul de la redevance, ils doivent être clairs pour l'utilisateur de l'infrastructure. En cas de divergences d'opinions, il sera possible de faire appel à une commission d'arbitrage qui veillera à accorder l'accès au réseau de manière non discriminatoire.

Nous aurons la compétence de régler par voie d'ordonnance les conditions et les modalités applicables à l'octroi de l'autorisation d'accès au réseau.

123.43 Responsabilité civile

L'ouverture de l'infrastructure ferroviaire aux entreprises de chemins de fer nécessite la mise au point de leur responsabilité civile. Contrairement au principe actuel de la responsabilité territoriale, l'ouverture du réseau ferroviaire nécessite que les entreprises ferroviaires assurant des trafics sur une infrastructure étrangère soient dorénavant responsables au niveau du réseau. Une révision de la responsabilité civile des chemins de fer est en préparation. Il faut cependant tendre à une harmonisation avec la révision globale de la responsabilité civile, qui n'a pas encore été adoptée. Il convient dès lors d'attendre cette révision.

123.44 Principe de non-discrimination

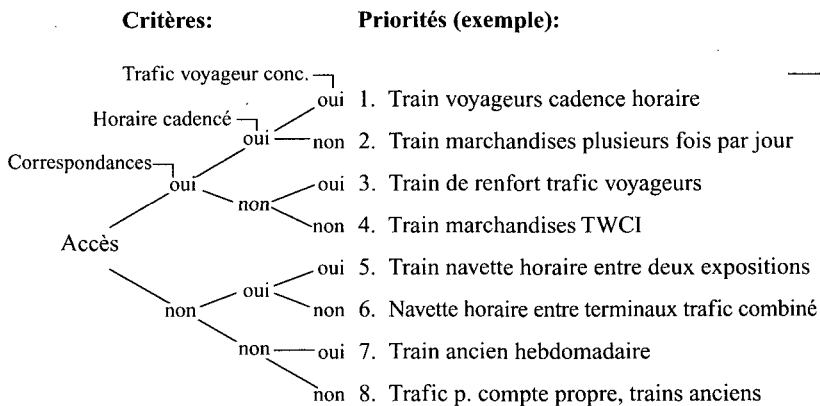
Pour que l'accès au réseau soit couronné de succès, il faut que tous les candidats aient accès au réseau aux mêmes conditions techniques et économiques, à des conditions temporelles comparables (délai de commande). Cette non-discrimination des tiers lors de l'attribution des tracés se rapporte donc tant à la redevance (prix des sillons horaires) qu'aux mesures non tarifaires.

123.45 Adjudication des tracés

Lors de l'attribution des tracés, le transport des voyageurs a la priorité sur celui des marchandises et le trafic régulier prime le trafic à la demande. Dans des cas exceptionnels (p. ex. lignes à grande vitesse ou lignes du trafic marchandises), nous pourrions régler différemment les priorités (cf. art. 9a, 3^e al., LCF).

Par ailleurs, le trafic lié à l'horaire doit, pour tous les chemins de fer, être prioritaire lors de l'attribution des tracés. On entend par trafic-là tout trafic voyageurs et marchandises qui repose sur une chaîne de transport constituée de plusieurs offres coordonnées. A l'intérieur du trafic lié à l'horaire, le trafic cadencé est prioritaire. Cela signifie qu'un train circulant toutes les heures est prioritaire par rapport à une composition qui ne roule qu'une fois par jour. En outre, à l'intérieur de la même catégorie, c'est le trafic concessionnaire qui est prioritaire. Enfin, s'agissant des candidats bénéficiant de la même priorité, c'est le marché qui décide, le tracé étant attribué au plus offrant.

Ainsi, certaines dispositions sont créées concernant l'attribution des tracés. Les opérateurs du trafic lié à l'horaire doivent par conséquent répondre à des exigences plus élevées. Le schéma suivant montre comment l'ordre des priorités, fixé par voie d'ordonnance, pourrait se présenter quant à l'attribution des tracés:



dans le cadre de ces priorités

celui qui paie le prix plus élevé

Cet ordre de priorités s'applique tant à l'intérieur de l'entreprise qu'au tiers qui souhaite accéder au réseau.

En principe, l'exploitant de l'infrastructure décide de l'attribution des tracés, mais une commission d'arbitrage indépendante veille à ce qu'ils soient attribués sans discrimination et que l'ordre des priorités soit respecté. L'exploitant est notamment compétent pour la coordination des tracés demandés dans le cadre d'un horaire (horaires de service) et pour l'utilisation optimale du réseau. L'entreprise de transport est responsable du déroulement de la procédure d'établissement de l'horaire.

123.46 Commission d'arbitrage

Afin d'assurer l'accès non discriminatoire au réseau, il est nécessaire d'instituer un organisme d'arbitrage qui statue sur les litiges liés à l'attribution des tracés et à la fixation du prix d'utilisation de l'infrastructure. L'Office fédéral des transports (OFT) est l'autorité de surveillance et représente les intérêts de la Confédération dans le cadre de la procédure de commande. Il ne peut donc pas fonctionner comme organisme d'arbitrage indépendant. La commission d'arbitrage doit être composée d'experts qualifiés qui veilleront à prendre rapidement des décisions. La procédure et l'organisation sont régies par les articles 71a à 71c de la loi sur la procédure administrative (PA; RS 172.021). Les décisions de la commission d'arbitrage pourront faire l'objet d'un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral.

123.47 Autorité de surveillance

Conformément au droit en vigueur, l'OFT demeure l'autorité de surveillance des entreprises de transport concernant l'accès au réseau. Il est toujours responsable de la surveillance du système. Il remplit en outre la fonction d'autorité d'admission et de contrôle technique pour le matériel roulant. Il est compétent pour l'octroi de l'autorisation d'accès au réseau.

123.5 Système du prix des tracés

123.51 Introduction

La redevance d'utilisation de l'infrastructure, le «prix du tracé», constitue l'élément fondamental de l'accès au réseau. Il s'agit du prix que l'opérateur doit payer pour utiliser une voie ferroviaire à un moment donné (cf. le «slot» dans le trafic aérien).

Le système du prix des tracés doit remplir ou soutenir diverses fonctions, compte tenu des règles d'accès au réseau:

- imputer aux transports une partie des coûts d'infrastructure
- agir sur la demande en vue d'exploiter la capacité du réseau de manière optimale
- encourager un comportement respectueux de l'environnement

- créer des incitations pour que les exploitants de l'infrastructure et les prestataires de services de transport soient efficaces.

Ce système doit être aussi simple, transparent et proche des exigences du marché que possible. Pour cela, il faut que des mécanismes de contrôle et d'incitation appropriés et praticables conduisent l'exploitant de l'infrastructure à adopter un comportement non discriminatoire. Une commission d'arbitrage indépendante veillera donc à ce que les tiers ne soient pas discriminés lors de la fixation du prix du tracé (cf. ch. 123.46).

Lors du choix du système, on distinguera l'option fondée sur le coût de l'option fondée sur la demande et des formes mixtes des deux approches.

123.52 Système aligné sur le coût

Dans de nombreux pays européens, le prix du tracé est considéré comme un système de répartition des coûts et donc aligné sur eux. Ce procédé permet de mettre en évidence les frais occasionnés par les secteurs de transport.

L'avantage de ce modèle réside dans le fait qu'il ne faut subventionner que les transports. L'infrastructure couvre ses frais. Dans les conditions-cadres actuelles, l'imputation des coûts d'infrastructure complets nécessiterait le versement d'indemnités pour tous les secteurs de transport. Le système comporte un inconvénient important: la ventilation des frais fixes du système au niveau des offres est une question d'appréciation, ce qui conduit à des résultats très différents suivant le modèle choisi.

123.53 Système aligné sur la demande

Contrairement au premier modèle, le système aligné sur la demande renonce à la couverture intégrale des frais de mise à disposition de l'infrastructure. La participation du secteur des transports aux frais d'infrastructure est fondée principalement sur les caractéristiques du marché. Le prix du tracé devrait être aligné sur la demande et serait fixé en fonction de la concurrence, de sorte que le chemin de fer reste compétitif par rapport à la route et aux autres moyens de transport.

Afin que le tracé soit attribué en fonction de la demande, l'exploitant de l'infrastructure doit pouvoir pratiquer des prix différents selon le tracé et le sillon horaire. Lorsqu'ils commandent des prestations en faveur de l'économie générale, les pouvoirs publics doivent prendre en charge les coûts non couverts de l'infrastructure et des transports. Il faut donc accorder des subventions au niveau de l'infrastructure et des transports.

123.54 Forme mixte

Pour pouvoir tenir compte des avantages et des inconvénients des deux systèmes, nous préconisons une forme mixte. Comme dans le système aligné sur la demande, la fixation des prix doit tenir compte de la situation du marché et épuiser la

capacité de paiement des trafics particulièrement lucratifs. Le secteur du transport doit au moins supporter les frais marginaux d'infrastructure à court terme (frais directs résultant d'un train supplémentaire). On renonce donc à faire couvrir tous les frais par l'exploitant de l'infrastructure. La réforme des chemins de fer vise à créer les bases légales permettant l'accès au réseau et, partant, la perception d'une redevance pour le tracé. La définition pratique et la concrétisation d'un tel système se feront dans le cadre de l'application de la réforme des chemins de fer.

En tenant compte des coûts et de la demande, il est possible de fixer des prix de tracé différents, sans toutefois pratiquer de discrimination.

123.6 Concessions

123.61 Introduction

Conformément au droit en vigueur (art. 5 LCF), la concession englobe la construction et l'exploitation d'un chemin de fer. En d'autres termes, elle constitue un droit global comprenant à la fois la construction et l'exploitation d'une infrastructure ferroviaire. La loi part du principe que le constructeur de l'infrastructure l'utilise aussi pour circuler et détient à ce titre un droit exclusif. Les dérogations à cette règle sont volontaires et sont régies par des contrats d'exploitation (art. 7 LCF). Ce principe est dépassé notamment pour les deux raisons suivantes:

- En introduisant le principe de la commande dans le trafic régional des voyageurs pour le début 1996, le législateur a dérogé au principe selon lequel le détenteur de l'infrastructure ferroviaire bénéficie aussi nécessairement du droit de l'utiliser.
- L'introduction de l'accès au réseau fait également une entorse au droit du détenteur de l'infrastructure à utiliser celle-ci à titre exclusif.

Le système des concessions doit donc être adapté aux nouvelles réalités. Il se composera d'une concession ferroviaire modifiée, qui ne portera que sur l'infrastructure, ainsi que d'une concession pour le transport régulier des voyageurs. Ces deux éléments pourront, dans certains cas, être réunis en une «concession unique».

123.62 Concession d'infrastructure (selon la loi sur les chemins de fer)

La concession d'infrastructure donne le droit de construire et d'exploiter une infrastructure ferroviaire. Par exploitation, on entend ici l'administration et la gestion de l'infrastructure. L'entreprise qui dispose d'une telle concession peut écouler tous les trafics sur son infrastructure, à l'exception du transport régulier de voyageurs pour lequel il faut une concession distincte (cf. ch. 123.63). Elle ne bénéficie toutefois plus d'un droit exclusif. La concession d'infrastructure est régie par la loi sur les chemins de fer.

123.63 Concession pour le transport régulier des voyageurs

La concession pour le transport régulier des voyageurs donne à l'entreprise le droit exclusif de transporter régulièrement des voyageurs sur une ligne déterminée. Cet instrument permet aux pouvoirs publics de garantir dans toute la Suisse un service de transport public efficace. On évite ainsi que les offres déficitaires commandées par la Confédération et les cantons soient concurrencées, ce qui entraînerait une augmentation des indemnités à verser. Le risque d'«écrémage» est écarté. Il est concevable que plusieurs concessions soient accordées pour la même ligne (p. ex. pour le trafic régional et pour le transport des voyageurs à grande distance). Cette concession est réglée par la loi sur le transport de voyageurs et correspond pour l'essentiel à celle qui est accordée pour les transports publics routiers. En principe, le trafic international est aussi soumis à concession, dans la mesure où l'on exploite un service de cabotage (transport de personnes dans le trafic intérieur suisse à bord de trains internationaux).

123.64 Concession unique

Dans des cas particuliers, notamment pour les installations ferroviaires qui ne conviennent pas à l'accès au réseau (p. ex. funiculaires, chemins de fer entièrement à crémaillère et chemins de fer à écartement inhabituel), l'autorité concédante peut régler dans la même procédure l'octroi de la concession d'infrastructure et les droits de transport.

123.65 Rapport entre l'accès au réseau et la concession

Les liens entre l'accès au réseau et la concession sont illustrés dans le tableau suivant:

Concessions, autorisations et conventions

	Entreprise avec concession I sur propre réseau	Entreprise avec concession I sur réseau étranger	Entreprise de transport sans infrastructure ¹⁾
1. Trafic voyageurs régulier			
Concessions pour trafic voyageurs régulier	×	×	×
Autorisation d'accès au réseau		×	×
Convention avec entreprise I slot + redevance		×	×

¹⁾ Entreprises étrangères uniquement en cas d'octroi de la réciprocité.

	Entreprise avec concession I sur propre réseau	Entreprise avec concession I sur réseau étranger	Entreprise de transport sans infrastructure ¹⁾
2. Trafic marchandises et autres trafics			
Autorisation d'accès au réseau		×	×
Convention slot et redevance		×	×
3. Concession d'infrastructure	×		
4. Paiement du prix du tracé	×	×	×

¹⁾ Entreprises étrangères uniquement en cas d'octroi de la réciprocité.

124 Financement des transports publics

124.1 Remarque préalable

Le «financement des transports publics» est une notion générale qui se rapporte à deux opérations différentes qui se suivent logiquement, à savoir:

- l'acquisition de fonds, par les pouvoirs publics, à des fins de transport et
- le transfert de fonds des pouvoirs publics aux entreprises de transport.

La réforme des chemins de fer s'occupe en premier lieu du transfert des fonds. L'accent est mis sur le financement des investissements et sur les subventions à l'exploitation proprement dites (indemnité). L'acquisition de fonds par les pouvoirs publics est traitée dans le projet intitulé «Financement des transports publics» (cf. Message du 26 juin 1996 concernant la réalisation et le financement de l'infrastructure des transports publics; FF 1996 IV 648).

124.2 Financement des investissements

124.21 Réglementation actuelle

On entend par «financement des investissements» la manière dont les pouvoirs publics financent les projets des entreprises de chemins de fer en matière de transports et d'infrastructure. Dans la mesure où l'on ne recourt pas aux fonds d'amortissement ou aux fonds propres des entreprises, le financement des investissements des transports publics repose actuellement sur trois piliers:

- Financement par des fonds d'emprunt remboursables et portant intérêt: ce sera le cas jusqu'à la fin de 1996 pour la majeure partie du volume des investissements CFF. Ces fonds proviennent principalement de la trésorerie de la Confédération et, partant, des emprunts fédéraux et des fonds des caisses de pensions. Le financement du matériel roulant repose, pour une part, sur des fonds d'emprunt ne provenant pas de la Confédération et sur le leasing. Les emprunts accordés par la trésorerie de la Confédération sont comptabilisés par le compte capital de la Confédération et n'apparaissent pas dans le compte financier.

- Financement par des emprunts des pouvoirs publics, à intérêt variable et remboursables sous condition: c'est de cette manière que sont actuellement financées les ETC (art. 56 et 57 LCF). En règle générale, les cantons doivent fournir plus de 50 pour cent du montant de l'emprunt. Les emprunts servant au financement du matériel roulant doivent être remboursés dans le cadre de l'amortissement annuel. Les emprunts qui servent au financement de l'infrastructure ne sont pas soumis à cette règle.
- Financement à fonds perdu: il permet de mettre gratuitement un objet d'investissement à la disposition de l'entreprise de transport. Ce mode de financement est utilisé pour les contributions fondées sur la loi concernant l'utilisation du produit des droits d'entrée sur les carburants (séparation des courants de trafic, y compris l'amélioration et le remplacement des passages à niveau), pour les contributions des tiers selon la loi sur les CFF (p. ex. contributions des communes pour le prolongement des marquises des quais) et pour les objets des ETC ne pouvant être portés à leur actif en vertu de la LCF (y compris l'aide pour réparer les dégâts causés par les forces naturelles, art. 59 LCF).

Ceci montre clairement qu'il existe actuellement des différences considérables entre le financement des investissements des CFF et celui des ETC. Cela conduit à une disparité des charges (frais financiers) et à un manque de transparence. Il faut donc veiller à égaliser progressivement les conditions de financement. A long terme, il faudra appliquer les mêmes règles pour le financement des investissements de tous les transports publics (CFF, cars postaux et ETC), quelle que soit l'entreprise.

124.22 Nouvelle réglementation du financement des investissements CFF

Dans le cadre de la réforme des chemins de fer, un premier pas dans le sens de l'égalité doit être fait avec la nouvelle réglementation du financement des investissements CFF. La modification du financement des nouveaux investissements doit entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1997. Il est prévu que nous nous prononcions en la matière lors de la révision de l'ordonnance sur les finances, avant la fin de cette année. Les nouveaux principes applicables au financement des investissements prévoient la subdivision suivante:

- Prêts remboursables, portant un intérêt normal: les objets des secteurs du transport (matériel roulant, ateliers, installations utilisées uniquement par des tiers), ainsi que les objets d'infrastructure rentables et non nécessaires à l'exploitation (p. ex. galeries marchandes ou usines électriques) doivent être financés par des emprunts remboursables, portant un intérêt normal (comme aujourd'hui);
- Prêts à intérêt variable, remboursables sous condition (suivant le résultat économique de l'entreprise): les objets d'infrastructure nécessaires à l'exploitation (p. ex. infrastructure, voies, alimentation en courant, quais, gares de triage, installations de sécurité, bâtiments de gare) doivent être financés par des prêts des pouvoirs publics, remboursables sous condition et portant un intérêt variable.

- Contributions à fonds perdu: le maintien de l'infrastructure actuelle sera financé à fonds perdu à concurrence des fonds d'amortissement. Font aussi partie des amortissements les amortissements dits directs (investissements ne pouvant être portés à l'actif). Il s'agit en l'occurrence des dépenses pour des objets qui ne contribuent pas à la productivité ou au rendement (p. ex. constructions provisoires et adaptations de constructions nécessitées par des installations de tiers), ou dont la valeur, pour certaines catégories d'installations, reste inférieure à des limites déterminées. Les investissements nécessaires au maintien du potentiel de l'entreprise et qui dépassent les fonds d'amortissement sont financés par des prêts remboursables sous condition à intérêt variable, comme les nouveaux objets d'infrastructure;
- Financement spécial: pour les grands projets NLFA et RAIL 2000, un financement spécial est prévu dans le cadre du projet de financement des transports publics (FTP). Par rapport aux coûts de construction bruts, la NLFA sera financée à 50 pour cent par des prêts remboursables sous condition et à intérêt variable, à 25 pour cent par des prêts remboursables et portant intérêt et à 25 pour cent à fonds perdu par le produit des droits d'entrée sur les carburants. Pour RAIL 2000, le financement sera assuré à 75 pour cent par des prêts remboursables sous condition à intérêt variable et à 25 pour cent par des prêts remboursables portant un intérêt normal. Le financement des grands projets n'est pas touché par la réforme des chemins de fer.

Dès que ces règles seront appliquées, les nouveaux prêts à intérêt variable destinés aux investissements des CFF seront comptabilisés dans le compte financier. Le financement des investissements sera dorénavant réglé par la loi sur les CFF. C'est le premier pas qui permettra d'aligner le financement des CFF sur celui des ETC.

124.23 Perspective

A ce stade de la réforme, l'harmonisation du financement des investissements des ETC avec les nouvelles règles des CFF n'est pas encore prévue. Cette question doit d'abord être étudiée et nécessite la participation des cantons (financement commun Confédération-cantons).

La présente série de mesures ne s'attaque pas à la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Cela signifie que la Confédération continue d'être responsable des investissements des CFF et que les investissements des ETC sont pris en charge en commun par la Confédération et les cantons. Une nouvelle répartition fonctionnelle de ces tâches devrait être examinée à un stade ultérieur de la réforme, parce que les négociations avec les cantons et les études nécessaires prennent beaucoup de temps.

124.3 Indemnités

124.31 Indemnités selon le droit en vigueur

Afin de maintenir un service public couvrant l'ensemble du territoire, les pouvoirs publics doivent pouvoir commander et indemniser les prestations souhaitées. Outre les prestations relevant de l'économie de marché, seules les offres que les

autorités politiques souhaitent et commandent expressément doivent être fournies. Les frais non couverts résultant de ces offres sont indemnisés à un prix convenu.

Les secteurs de transport ci-après bénéficient d'indemnités en vertu du droit en vigueur:

- transport régional des voyageurs (LCF; auparavant mandat de prestations CFF 87);
- transport suprarégional des ETC et des PTT (LCF);
- trafic marchandises des ETC (LCF);
- trafic combiné en vertu de la loi sur l'utilisation du produit des droits d'entrée sur les carburants (LUDEC; RS 725.116.2);
- transport de véhicules à moteur accompagnés (LUDEC).

A l'heure actuelle, les dispositions concernant le trafic marchandises sont différentes pour les CFF et les ETC. Alors que les ETC peuvent en principe bénéficier d'une indemnité en vertu de la LCF, le trafic marchandises des CFF, à l'exception du ferroutage, fait partie du secteur relevant de l'économie de marché (qui ne donne pas droit à l'indemnité).

Les indemnités pour le transport de voyageurs, régional et suprarégional, des ETC et des PTT, le transport des véhicules à moteur accompagnés et le trafic combiné sont maintenues.

124.32 Innovations apportées par la réforme des chemins de fer

La réforme des chemins de fer doit créer les bases qui permettront de commander et d'indemniser les prestations du trafic marchandises des CFF. Dans certaines conditions, la Confédération devra pouvoir commander certaines prestations souhaitées pour des raisons politiques (p. ex. approvisionnement des régions périphériques, augmentation de la part du transport ferroviaire afin de ménager l'environnement). Le principe de la commande sera ainsi également introduit dans le transport des marchandises par les CFF.

La commande et l'indemnisation de l'offre de transport de marchandises entrent uniquement en ligne de compte lorsqu'un approvisionnement de base, souhaité pour des raisons politiques, doit être garanti. En créant les conditions-cadres appropriées (p. ex. RPLP), on vise surtout à éviter la création d'un nouvel objet à indemniser dans le cadre du trafic marchandises.

Une autre innovation concerne les frais d'infrastructure non couverts des CFF. En vertu de la loi sur les Chemins de fer fédéraux, les CFF étaient jusqu'ici financés après coup par la Confédération. Au lieu de cette couverture a posteriori du déficit, on versera une indemnité au sens de l'article 49 LCF, dont le montant sera fixé à l'avance dans la convention sur les prestations.

125 Libéralisation du trafic marchandises

125.1 Contexte

Au cours des dernières années, le transport ferroviaire des marchandises a perdu des parts de marché bien que les prestations de trafic aient augmenté. La

compétitivité du rail s'est détériorée par rapport à la route. Le trafic par wagons complets isolés (TWCI) coûte cher et n'est que partiellement compétitif, vu les structures actuelles et les conditions-cadres de la politique des transports. Le rendement d'une grande partie du trafic combiné est aussi précaire (indemnité pour le ferroutage en 1995: 110 mio. de fr.). S'agissant du trafic marchandises, des indemnités ont été versées jusqu'ici pour le trafic par wagons complets des ETC (selon la LCF) et pour le ferroutage (selon la LUDEC et le mandat de prestations des CFF).

Les mesures de restructuration internes (projet de revirement de tendance pour le TWCI) des CFF tentent d'améliorer leurs résultats de 100 millions de francs. Compte tenu des conditions-cadres de la politique des transports, ils pourront au moins couvrir les coûts opérationnels (coûts, sans l'infrastructure, pouvant être imputés directement au trafic marchandises).

Si les conditions-cadres (p. ex. suppression de la limite des 28 t) changent sans que la fiscalité routière augmente, la situation du trafic marchandises se détériorera encore. Certes, d'autres rationalisations permettent des économies supplémentaires, mais on estime aujourd'hui qu'elles ne suffiront pas à compenser les manques à gagner auxquels il faut s'attendre en cas de dégradation des conditions-cadres.

125.2 Marges de manœuvre dans le trafic marchandises

S'agissant du trafic marchandises, la réforme des chemins de fer vise à répartir les tâches entre les chemins de fer actifs sur le marché et la Confédération. A l'avenir, ceux-ci devront fournir une offre performante, économique et répondant aux vœux de la clientèle, pour survivre. La Confédération doit leur donner des objectifs clairs et des conditions-cadres favorables pour qu'ils puissent offrir des services publics conformes aux exigences du marché et à l'intérêt général. Les possibilités d'action de la Confédération se limitent à ce domaine et aux instruments créés à la faveur de la réforme des chemins de fer. Il ne faut pas les surestimer quant à leurs répercussions sur le marché.

Il appartient à la Confédération d'aménager les conditions-cadres de manière que le trafic ferroviaire des marchandises, écologique, puisse subsister sur le marché et que le rail soit à même de fournir une contribution au développement durable de notre pays. Les divers projets de politique des transports détermineront l'avenir du transport ferroviaire des marchandises. La RPLP, qui concrétise le principe de causalité, contribuera dans une large mesure à un écoulement du trafic marchandises respectueux de l'environnement. Alp-Transit crée les infrastructures nécessaires à l'application de l'article constitutionnel sur la protection des Alpes (art. 36^{sexies}) et à la prise en charge du trafic de contournement transalpin qui passe aujourd'hui par les pays limitrophes situés à l'est et à l'ouest de la Suisse. Il n'est pas possible de résoudre les problèmes du trafic marchandises sans tenir compte de la politique européenne des transports. Le transport ferroviaire des marchandises en Suisse ne pourra guère contribuer à une politique durable des transports s'il ne tient pas compte de l'évolution des pays voisins. Des solutions purement suisses sont certes envisageables dans ce domaine, mais elles sont condamnées à l'échec à long terme.

L'aménagement du territoire offre une certaine marge de manœuvre. Les cantons ont effet la possibilité d'élaborer leurs programmes de manière à améliorer les conditions du trafic ferroviaire de l'avenir. A cet égard, il faudrait accorder davantage d'importance à la promotion des raccordements ferroviaires des zones à développer et au transport des marchandises par le rail. L'expérience montre que, par exemple, les fabriques implantées près des autoroutes et loin des voies ferrées sont généralement sourdes à la cause du rail.

125.3 Organisation du marché

Il n'est pas possible d'établir définitivement comment se présentera le futur marché des transports de marchandises. Les projets et les dossiers de politique des transports (FTP, RPLP, article sur la protection des Alpes, négociations bilatérales) en cours constituent cependant des conditions-cadres qui influent sur l'organisation du marché. Les résultats des débats afférents à ces projets auront donc une importance fondamentale sur l'avenir du transport ferroviaire des marchandises.

La réforme des chemins de fer et la libéralisation de l'accès au réseau qui s'ensuivra amélioreront les conditions du transport ferroviaire des marchandises. L'extension de l'autonomie des chemins de fer permettra aussi de commander et d'indemniser les offres d'intérêt public. Cela ne saurait toutefois constituer qu'un premier pas, d'autres suivront. A long terme, il faut que tous les secteurs du marché (chemins de fer, clients, opérateurs) et toutes les autorités concernées (UE, Confédération, cantons) collaborent étroitement. Cela est d'autant plus nécessaire qu'il n'existe pas en la matière de panacée pouvant résoudre à court terme les problèmes structurels et conjoncturels. Les chemins de fer doivent apporter leur pierre à l'édifice en augmentant leur productivité et en axant davantage leurs efforts sur les impératifs du marché.

La réforme des chemins de fer crée les instruments qui garantiront, à l'avenir également, une offre de trafic marchandises appropriée. La description détaillée de cette offre figurera dans la convention sur les prestations.

13 Dispositions concernant les CFF

131 Relations entre la Confédération et les CFF

131.1 Introduction

La réforme des chemins de fer permettra de définir clairement la répartition des tâches entre la Confédération et les CFF: la Confédération se limitera aux objectifs politiques et financiers et laissera à l'entreprise la responsabilité de la gestion. Il faut donc renforcer l'autonomie de l'entreprise. Pour atteindre ces objectifs, le Conseil fédéral et les CFF fixeront en commun, tous les quatre ans, les objectifs de l'entreprise. Ceux-ci seront inscrits dans une convention sur les prestations, qui sera soumise à l'approbation des Chambres. Pour la même période et sur la base de la convention, le Parlement sera appelé à fixer un plafond des dépenses pour les CFF (trafic régional exclu). La convention sur les presta-

tions et le plafond des dépenses détermineront les conditions-cadres applicables à l'entreprise. Celle-ci sera alors seule responsable de la réalisation des objectifs. Les CFF devront, dans la mesure du possible, être organisés selon le modèle de la société anonyme prévu par le code des obligations (CO; RS 220; art. 620 s.). Par rapport à la réglementation actuelle, le conseil d'administration doit être renforcé et assumer un véritable rôle directeur. Enfin, les intérêts de la Confédération en tant que propriétaire doivent être représentés au sein de ce conseil. Si les objectifs fixés ne sont pas atteints, les comptes de l'entreprise seront grevés (le déficit ne sera pas automatiquement couvert).

131.2 Aperçu des instruments de gestion de la Confédération

S'agissant de la gestion des CFF, la Confédération se limite à formuler des objectifs politiques et financiers. Les instruments dont elle dispose sont les suivants:

- plafond des dépenses;
- convention sur les prestations;
- élection des membres du conseil d'administration.

La Confédération agit stratégiquement sur les CFF en premier lieu en fixant surtout des objectifs financiers et en commandant des offres.

131.21 Tâches du Parlement

Les Chambres exercent leur influence sur les CFF en fixant le plafond des dépenses et en adoptant la convention sur les prestations tous les quatre ans.

Lors de l'approbation du budget et des comptes de la Confédération, le Parlement peut en outre intervenir au niveau de la rubrique «CFF».

L'Assemblée fédérale continuera d'approuver la construction ou l'acquisition de nouvelles lignes ferroviaires (art. 4, 3^e al., LCFF).

131.22 Tâches du Conseil fédéral

En collaboration avec les CFF, nous établirons tous les quatre une convention sur les prestations, qui indiquera les objectifs à atteindre. En cas de désaccord, il nous appartiendra de statuer sur la convention.

Aussi longtemps que le capital-actions sera entièrement détenu par la Confédération, nous agirons en lieu et place de l'assemblée générale, assurant ainsi la représentation des intérêts de la Confédération en tant que propriétaire.

Le Conseil fédéral (ou l'assemblée générale) nomme le conseil d'administration. Il est donc à même, le cas échéant, d'en modifier la composition.

131.23 Tâches du conseil d'administration

Le conseil d'administration surveille la gestion des CFF. Il est responsable de la gestion stratégique de l'entreprise. Les instruments du nouveau droit des sociétés anonymes étant repris, les administrateurs assument une plus grande responsabilité.

Les tâches du conseil d'administration des CFF sont déduites par analogie de l'article 716a du code des obligations. Le conseil d'administration a donc les attributions inaliénables suivantes:

- exercer la direction suprême de la société et établir les directives nécessaires;
- fixer l'organisation;
- fixer les principes de la comptabilité et du contrôle financier ainsi que la planification financière;
- nommer et révoquer les personnes chargées de la gestion et de la représentation;
- exercer la haute surveillance sur les personnes chargées de la gestion pour s'assurer, notamment, qu'elles respectent la loi, les statuts, les règlements et les directives;
- établir le rapport de gestion, préparer l'assemblée générale et exécuter ses décisions;
- informer le Conseil fédéral en cas de non réalisation des objectifs.

Comme le conseil d'administration des CFF ne sera plus simplement un organe consultatif, mais dirigera effectivement l'entreprise en vertu du droit des sociétés anonymes, les exigences attachées à la fonction d'administrateur changeront. A notre avis, il convient de mieux représenter les intérêts de la Confédération, propriétaire de l'entreprise, au sein du conseil d'administration.

132 Relations entre les CFF et les ETC

Les réseaux des CFF et des ETC constituent ensemble le système de transport ferroviaire suisse. Ils entretiennent d'étroites relations et leurs offres sont coordonnées. Vu leur grandeur, les CFF jouent un rôle-clé dans ce système forgé au fil des années. Pierre angulaire du système ferroviaire national, les CFF doivent donc prendre en compte le maintien du système global des transports publics.

Il faut revoir les rapports entre les CFF et les ETC, qui découlent d'une évolution historique. Dans le cadre de la réforme des chemins de fer, on réglera tout d'abord ce qui est absolument nécessaire. La révision générale de ces relations (p. ex. les gares communes) est prévue dans le cadre du prochain plan de mesures. Les détails de la nouvelle réglementation doivent encore être analysés en détail en collaboration avec les intéressés.

La discussion sur les rapports entre les CFF et les ETC n'est pas nouvelle. Les Chambres fédérales ont dû s'en occuper il y a déjà 100 ans. A l'époque, la discussion portait principalement sur l'itinéraire (via CFF ou ETC) à choisir pour le trafic marchandises et sur le gain que pouvait prétendre l'entreprise effectuant le transport ou celle qui était contournée, mais qui se trouvait sur l'itinéraire le plus court. La fondation des CFF étant alors imminente, le législateur a voulu éviter que les prestations de transport et leurs produits soient partagés arbitrairement entre les entreprises concernées. Afin d'éviter que le «droit du plus fort» prédomine, le législateur a inclus dans différents actes normatifs des mécanismes de protection en faveur des chemins de fer privés.

Les structures actuelles sont le fruit d'un processus s'étendant sur des décennies. Elles ont abouti à un système lié à un horaire et constitué de plusieurs offres

individuelles coordonnées entre elles. Le système actuel est fondé principalement sur la coopération entre les CFF et les ETC. L'accès au réseau intensifiera la concurrence. Il faudra donc garantir l'égalité de traitement et la réciprocité intégrale.

A l'heure actuelle, les CFF assument de nombreuses fonctions générales dans l'organisation des transports publics. Ils fournissent des prestations de base et défendent, gratuitement ou contre paiement, les intérêts du transport ferroviaire public (informatique, etc.) sur mandat. Jusqu'ici, ils ont joué un rôle déterminant concernant la fixation des tarifs.

Dans la nouvelle organisation du marché, les CFF seront de loin le plus grand opérateur du secteur des transports ferroviaires. Ils seront aussi le plus important exploitant de l'infrastructure. Leur comportement sur le marché revêt donc une grande importance. En tant qu'opérateur parmi d'autres, leur position dominante pourrait poser des problèmes du point de vue de la concurrence. Il sera donc judicieux de chercher de nouvelles formes de coopération pour les fonctions générales.

Selon le nouveau concept, la coopération et la concurrence se complètent judicieusement. La concurrence stimulera le marché des transports, ce qui pourra avoir des répercussions positives sur les CFF et les ETC. L'efficacité sera améliorée, ce qui profitera en fin de compte aux pouvoirs publics.

L'accès au réseau et surtout la séparation de l'infrastructure et des transports sur le plan comptable et de l'organisation nécessiteront une redéfinition des rapports entre les entreprises de transport. La transparence des coûts est nécessaire à cette fin. A l'avenir également, les entreprises de transport devront régler ces questions par des conventions. Les principales dispositions figureront dans une convention-cadre, dans la mesure où elles ne sont pas formulées dans une ordonnance réglant l'accès au réseau.

Une autre innovation importante concerne le trafic marchandises. Il s'agit de la réglementation précitée concernant les itinéraires. A l'avenir, chaque entreprise de transport touchera le produit de l'acheminement des marchandises. Elle devra payer le prix du tracé pour les itinéraires effectivement empruntés. Lors de l'attribution de la recette des transports, on ne tiendra plus compte du critère de l'itinéraire le plus court. Les clients choisiront les opérateurs selon des critères d'efficacité. Certaines ETC pourraient subir des manques à gagner importants et pourraient être amenées à remettre en question leur offre marchandises, voire leur entreprise.

133 Convention sur les prestations entre la Confédération et les CFF

133.1 Introduction

La première convention sur les prestations pour les années 1998 à 2001 sera présentée à l'approbation du Parlement au cours de l'année 1997. Elle sera donc parfaitement adaptée aux conditions-cadres en vigueur le 1^{er} janvier 1998 (résultats des débats sur le projet de financement des transports publics, derniers chiffres des CFF, évolution du marché du transport marchandises, etc.).

Etant donné l'importance de la convention pour toute la réforme des chemins de fer, le chapitre suivant en présente brièvement les éléments dans un premier aperçu général. La convention étend le principe de la commande à tous les domaines des CFF qui sont subventionnés. La convention définira aussi le rôle des CFF dans les transports publics.

Les points essentiels de la convention sur les prestations sont:

- les objectifs de l'entreprise à moyen terme;
- l'ampleur de l'offre de prestations prévue dans les divers secteurs;
- le développement de l'infrastructure;
- les conséquences financières.

Les objectifs que nous fixerons avec les CFF pour quatre ans seront soumis à l'approbation des Chambres fédérales. La révision périodique des objectifs permettra de les adapter à l'évolution rapide des conditions-cadres (p. ex. limite des 28 t, RPLP), qui agissent directement sur la compétitivité du rail et, en fin de compte, sur le montant des indemnités.

133.2 Grandes lignes de la première convention sur les prestations (1998–2001)

133.21 Définition des objectifs de l'entreprise

La convention débutera par la formulation des objectifs assignés à l'entreprise. Elle indiquera que les CFF doivent fournir leurs prestations d'infrastructure et de transport sur la base des besoins du marché. Si ce dernier ne permet pas de couvrir les coûts, les CFF fourniront les prestations commandées contre versement d'une indemnité pour les frais non couverts.

Dans l'intérêt du résultat de l'entreprise et pour alléger les finances du propriétaire, les CFF devront épuiser les possibilités offertes par le marché. Dans un marché en pleine libéralisation, ils devront mettre à disposition leur offre, d'une part en coopérant avec les autres entreprises, d'autre part en les concurrençant directement. Pour mieux utiliser l'infrastructure, ils pourront développer leur champ d'activité en collaborant avec d'autres entreprises et en proposant parfois des services allant au-delà des prestations ferroviaires proprement dites.

133.22 Infrastructure

Ce chapitre doit mettre en exergue l'importance particulière des CFF en tant qu'exploitant de l'infrastructure. La convention doit notamment illustrer les thèmes suivants:

- ampleur et état de l'infrastructure;
- gestion de l'infrastructure;
- normes de sécurité de l'infrastructure;
- investissements;
- grands projets;
- gestion de la capacité;
- indemnités et financement.

133.23 Trafic voyageurs

Ce chapitre doit exprimer le rôle des CFF dans le secteur des transports. La convention doit notamment préciser les questions suivantes:

- orientation stratégique
- commande
- objectifs en matière de prestations
- principes de la politique tarifaire.

Même après la réalisation de la réforme des chemins de fer, les CFF conserveront leur rôle de leader dans le transport national des voyageurs (trafic à grande distance) et assumeront leur responsabilité en la matière.

La planification du réseau permettra d'instaurer un système de transport public coordonné sur le plan national. A ce titre, les CFF seront appelés à tenir compte des besoins des régions pour intégrer de manière optimale le trafic régional dans le système global.

Sur leurs grandes lignes, ils offriront, en règle générale, (suivant la ligne) des liaisons toutes les heures ou toutes les deux heures. Pour la période correspondant à la convention, ils concrétiseront l'horaire d'impulsion 1997 en tant que première étape de RAIL 2000.

Dans le trafic international, les chemins de fer suisses seront soumis à une dure épreuve sous le signe de la libéralisation. Nous nous attendons à ce qu'ils gardent leur position sur le marché, même si la concurrence se durcit.

133.24 Trafic marchandises

Dans ce secteur, la convention doit notamment porter sur les thèmes suivants:

- orientation stratégique;
- objectifs en matière de prestations;
- commande.

133.25 Participations

La convention doit aussi traiter des participations des CFF. La nouvelle loi sur les CFF (LCFF) exige à l'article 3 que la gestion de l'entreprise soit axée sur les principes de l'économie d'entreprise. Le même article dispose que les CFF fournissent des prestations de transports publics (trafic voyageurs à grande distance, trafic régional des voyageurs, trafic marchandises et secteurs y relatifs). Cela étant, la loi leur accorde une large autonomie en matière de gestion.

En vertu de la nouvelle législation, les CFF pourront accomplir tous les actes juridiques liés directement ou indirectement à l'objectif de l'entreprise. Celui-ci consiste surtout dans la fourniture des prestations de transport précitées. Outre ces prescriptions sur l'objectif de l'entreprise, aucune disposition particulière concernant les participations ne doit être inscrite dans la LCFF. Mais nous pourrons cependant agir sur les participations dans le cadre de la convention sur les prestations et fixer, le cas échéant, des directives ad hoc.

133.26 Plafond des dépenses

Le plafond des dépenses qui sera adopté lors de l'approbation de la convention par le Parlement indiquera des ordres de grandeur. Il est impératif en tant que résultat global. Il sera destiné en priorité à des contributions pour l'infrastructure. Le premier plafond des dépenses sera affiné lors de l'élaboration de la première convention sur les prestations. Il sera structuré en fonction des besoins de régulation financière.

Si le Parlement souhaite réduire le montant du plafond des dépenses, il devra, par souci de cohérence, nous renvoyer pour révision la convention sur les prestations. Nous la renégocierons alors avec les CFF.

133.27 Adaptation de la convention

Si l'évolution de la situation conjoncturelle ou des conditions-cadres bouleverse des paramètres déterminants au moment de la signature de la convention, nous devons adapter cette dernière en collaboration avec les CFF. S'il le faut, nous proposerons une modification du plafond des dépenses au Parlement.

133.28 Mécanismes de contrôle

Pour pouvoir vérifier le respect des objectifs de l'entreprise et du plafond des dépenses, la convention doit comprendre des dispositions sur les mécanismes de contrôle: les principales sont les suivantes:

- Les CFF doivent informer régulièrement le Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie (DFTCE) sur la réalisation des objectifs.
- Si les résultats s'écartent d'un certain pourcentage des objectifs, les CFF nous feront rapport. Ce rapport contiendra une justification détaillée des écarts et expliquera les mesures à prendre.
- Si nous constatons que le plafond de dépenses ne peut être observé malgré les mesures proposées, nous demanderons au Parlement de le modifier.

134 Forme juridique des CFF

La forme actuelle des CFF sur le plan de l'organisation et du droit (établissement sans personnalité juridique) ne permet plus de répondre aux exigences de notre époque. Le marché des transports est en perpétuelle transformation et les CFF devraient pouvoir réagir rapidement. Leur statut juridique devrait donc être adapté dans l'optique d'une plus grande autonomie de l'entreprise.

Diverses formes juridiques, de la société anonyme de droit privé à la coopérative, ont été examinées dans le cadre de l'élaboration de la réforme des chemins de fer. Les études ont dégagé deux solutions possibles:

- établissement de droit public doté de la personnalité juridique;
- société anonyme de droit public.

La comparaison de ces deux formes juridiques montre que rien ne les distingue fondamentalement quant au fond. Elles offrent toutes les deux une large marge de manœuvre sur le plan de la législation. Le degré d'autonomie de l'entreprise dépendra donc plus des lois qui la régiront que de sa forme juridique.

A notre avis, la société anonyme de droit public offre des avantages non négligeables, à savoir la possibilité à moyen ou à long terme d'associer aux CFF non seulement la Confédération, mais aussi les cantons, les communes et, le cas échéant, les particuliers. Les instruments offerts par le droit des sociétés anonymes permettent de renforcer la responsabilité de l'entreprise et son autonomie. Par ailleurs, l'alignement sur la forme d'organisation des ETC et des chemins de fer étrangers est un pas vers l'égalité de traitement de toutes les entreprises de transport public. L'égalité de traitement des CFF et des ETC est aussi l'une des raisons principales qui ont conduit au choix de la société anonyme de droit public, même s'il existe certains parallélismes entre les CFF et la Poste. Cette forme juridique offre en outre de meilleures conditions pour d'éventuelles participations des CFF. Selon le modèle des sociétés anonymes de droit privé, le conseil d'administration des CFF jouera un rôle actif dans la direction des CFF, ce qui peut être réalisé par le biais du droit des sociétés anonymes. La réglementation des responsabilités qui en est issue devra, enfin, souligner la responsabilité des organes de la société.

135 Statut du personnel

Comme pour la Poste, le droit applicable au personnel fédéral continuera d'être valable pour le personnel des CFF. Le statut des fonctionnaires est en cours de révision. La nouvelle loi sur le personnel fédéral accordera un statut largement autonome aux régies de la Confédération. Les rapports de service relèveront du droit public et seront fondés sur une loi-cadre qui prévoira un système souple d'engagement et de licenciement, une réglementation des traitements tenant mieux compte des prestations et du marché, ainsi qu'un système de recours simplifié. Il sera possible de déléguer largement les compétences à des niveaux inférieurs. Par ailleurs, il sera aussi possible de conclure des conventions collectives de travail. A l'expiration de la période administrative 1997-2000, cette nouvelle réglementation devrait remplacer le statut actuel des fonctionnaires. Le premier assouplissement sera déjà réalisé dans le cadre de la réforme des chemins de fer, étant donné que les CFF pourront, dans des cas exceptionnels (p. ex. pour les grands projets), engager du personnel sur la base du code des obligations.

136 Caisse de pensions

A l'heure actuelle, le personnel des CFF est assuré dans sa propre caisse de pensions (Caisse de pensions et de secours des CFF, CPS). Le 27 novembre 1989, nous avons décidé de fusionner la CPS avec la Caisse fédérale d'assurance (depuis le 1^{er} janv. 1995, Caisse fédérale de pensions, CFP). Des mesures en vue de la fusion des deux caisses ont déjà été prises:

- Les statuts sont identiques quant au fond depuis le 1^{er} janvier 1998.
- Les immeubles de la CPS ont été transférés aux CFF dès le 1^{er} janvier 1994.

- Le système informatique de la CFP a été repris pour la gestion des assurés actifs (CPS-SUPIS).
- Les deux caisses entreprennent des travaux en commun pour développer un nouveau système informatique permettant de gérer les dossiers des retraités.

La fusion n'est pas achevée, car la CFP n'est pas encore prête sur le plan technique. La fusion ne pourra vraisemblablement être réalisée qu'après l'entrée en vigueur de la réforme des chemins de fer. Des études sont en cours aux CFF concernant l'avenir de la caisse de pensions. Une expertise a été effectuée sur le concept de prévoyance et les perspectives de développement de la CPS. Comme il faut attendre le résultat de ces travaux, la réforme des chemins de fer ne changera rien à la substance de la solution actuelle. La nouvelle loi sur les CFF ne doit toutefois pas restreindre l'éventail des solutions disponibles pour la future organisation de la caisse de pensions. C'est pourquoi il est prévu que les CFF continueront de gérer leur propre caisse de pensions tout en ayant la possibilité de fusionner plus tard avec la Caisse fédérale de pensions ou de s'associer à celle-ci ou à une autre caisse de pensions. La réalisation de chacune de ces possibilités exige notre accord. Même la fusion avec la CFP ne pourrait se faire que sur la base d'un nouvel arrêté du Conseil fédéral.

La CPS affiche un découvert de quelque 4950 millions de francs, ce qui représente, pour 1996, une charge d'intérêt d'environ 200 millions de francs. Cette charge diminue la compétitivité de l'entreprise. Nous prévoyons d'insérer une disposition dans la LCFF (art. 15, 4^e al.) pour résoudre ce problème. Une base juridique sera ainsi créée afin que la CPS puisse continuer à déroger au principe de l'établissement du bilan en caisse fermée. Les CFF devront toutefois stabiliser leur déficit. Il faut que nous obtenions la possibilité de régler ce problème à moyen terme. La première série de mesures de la réforme des chemins de fer ne permettra pas encore d'établir l'égalité de traitement entre les CFF et les ETC dans tous les domaines. Le handicap que la CPS représente pour les CFF est cependant atténué par des avantages dans d'autres domaines. Grâce à l'exonération fiscale, les CFF réalisent des économies d'au moins 50 à 60 millions de francs uniquement au chapitre des impôts sur le capital. Mentionnons aussi la dispense de l'obligation de s'assurer (art. 21, 2^e al., LCFF) et la possibilité de financer les véhicules ferroviaires à des conditions favorables par le biais de la Société européenne pour le financement du matériel roulant (EUROFIMA).

137 Refinancement des CFF

137.1 Remarque préalable

La rémunération des prêts de la Confédération obère les comptes des CFF. Les engagements à long terme correspondent à un montant quatre fois supérieur au capital de dotation (capital propre). On estime aujourd'hui que les CFF ne peuvent ni payer les intérêts ni rembourser les investissements d'infrastructure opérés par le passé. Les frais de capitaux sont payés pour une large part par la Confédération au titre de la contribution d'infrastructure. En 1995, les CFF avaient une charge d'intérêt de 676 millions de francs, soit 10 pour cent des charges globales. Les CFF comme la Confédération estiment que la situation

actuelle est *insatisfaisante*. Il faut donc *désendetter* l'entreprise. Cette idée a déjà été admise dans le projet de conception directrice des CFF, qui doit être réalisée le 1^{er} janvier 1998. C'est pourquoi nous présentons un projet d'arrêté fédéral sur le *refinancement* des CFF.

137.2 Amortissement du déficit du bilan à la fin de 1996

Jusqu'à présent, le déficit du bilan a été financé par des emprunts portant intérêt. Les pertes cumulées jusqu'à la fin de 1996 seront amorties dans le cadre des mesures destinées à améliorer la situation financière des CFF. Cette série de mesures fait partie du message sur le budget CFF 1997 (FF 1996 V 669) et ne relève donc pas de la réforme des chemins de fer. La Confédération a déjà veillé à la couverture de ce déficit en constituant une provision ad hoc. Des deux côtés (bilan de la Confédération et bilan des CFF), le montant correspondant pourra être compensé par les prêts fédéraux aux CFF.

137.3 Amortissement du déficit du bilan pour l'année 1997

Le déficit de l'année 1997, hérité du passé, sera amorti dans le cadre de la réforme des chemins de fer. Il atteindra vraisemblablement 153 millions de francs le 1^{er} janvier 1998.

137.4 Refinancement

La part des capitaux étrangers portant intérêt (assainissement proprement dit) sera réduite selon le futur mode de *financement* (voir ch. 142.2). Cela signifie que le résultat correspondra, après l'assainissement, à celui qui aurait été atteint si les nouvelles règles de *financement* prévues dès le 1^{er} janvier 1997 avaient déjà été appliquées. Il s'agit pour l'essentiel de convertir en capital propre et en prêts à intérêt variable les prêts portant intérêts accordés actuellement pour le *financement* de l'infrastructure. Cette opération se fera en deux étapes (illustrées par les chiffres probables du bilan CFF à la fin de 1997; voir aussi figure 1):

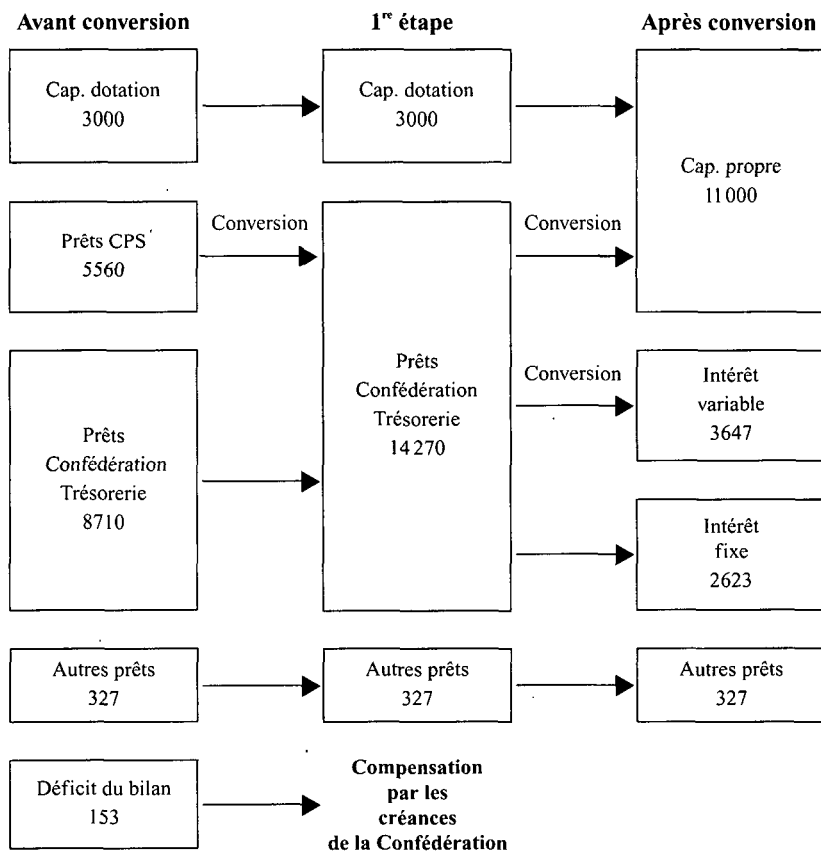
- La Confédération prend en charge les emprunts et les engagements (1997: 5560 mio. de fr.) des CFF vis-à-vis de leur caisse de pensions et de secours (CPS). Cela augmente d'autant leurs dettes envers la Confédération, pour qui cette opération est portée au bilan. Le compte financier et le compte de résultats ne sont pas touchés.
- Les emprunts de trésorerie de 14 milliards de francs accordés au secteur de l'infrastructure (y compris les prêts convertis de la CPS) seront transformés en capital propre à hauteur de 8 milliards de francs, un échange d'actifs étant réalisé dans le bilan de la Confédération. A l'exception des investissements rentables actuels (surtout investissements utilisés uniquement par des tiers, usines électriques, parties de RAIL 2000), les emprunts restants de l'ordre de 6 milliards de francs seront convertis en emprunts à intérêt variable remboursables sous conditions. L'ancien capital propre de trois milliards de francs servira de base au secteur des transports. Les emprunts portant un intérêt normal pour le secteur des transports (matériel roulant) ne sont pas touchés.

En liaison avec le projet sur le financement des transports publics (FTP), il est prévu de convertir aussi, conformément aux principes envisagés en matière de financement, les emprunts cumulés jusqu'à la fin de 1996 pour la NLFA (au maximum 25% d'emprunts portant un intérêt normal). Cette conversion ne fait cependant pas l'objet de la réforme des chemins de fer.

Le désendettement des CFF et notamment les nouvelles modalités de financement (voir aussi ch. 124.2) améliorent la transparence du financement des CFF. Jusqu'ici, le financement a été en partie assuré par le compte capital. Ces montants n'apparaissaient donc ni dans le compte financier ni dans le compte de résultats de la Confédération. Dorénavant, une grande partie des investissements (emprunts à intérêt variable) sera assurée par le compte financier. De ce fait, les investissements et leurs coûts subséquents apparaîtront clairement dans ce compte. La charge de la Confédération ne s'en trouvera pas modifiée.

Figure 1

Présentation schématique de la conversion (chiffres 1997 probables, en mio. de fr.)



Pour illustrer les opérations prévues dans le cadre de l'assainissement des CFF, le tableau 1 présente le bilan avant et après l'assainissement. Dans ce cas, le compte prévisionnel de 1997, soit le bilan prévisible au moment de l'assainissement, sert de base. La diminution du total du bilan après l'assainissement (-1598 mio. de fr.) s'explique par la suppression de la charge due à l'infrastructure.

Tableau 1

Bilan avant l'assainissement

Actifs	mio. de fr.	Passifs	mio. de fr.
Immobilisations	17 414	Capital propre/capital de dotat.	11 000
- Instal., équipement, véhic.	27 430	Engagements à long terme	14 597
- Amortissements	-16 565	- Prêts Conf.	8 710
- Installations en construct.	6 146	- Dépôts CPS	5 560
- Participation	403	- Autres (Eurofima)	327
Fonds de roulement	3 921	Engagements à court terme	3 465
Rectif. d'actifs/postes transit.	824	Rectif. de passifs/postes transit.	1 088
Charge CPS	0	Engagements CPS	0
Solde passif	0	Solde actif	0
Total	22 150	Total	22 150

Bilan après l'assainissement

Actifs	mio. de fr.	Passifs	mio. de fr.
Immobilisations	17 414	Capital propre/capital de dotat.	11 000
- Instal., équipement, véhic.	27 430		
- Amortissements	-16 565	Prêts Confédération et autres	6 597
- Installations en construct.	6 146	- rembours., portant inté-rêts	2 623
- Participation	403	- à intérêts variables, rembours. sous conditions	3 647
Fonds de roulement	2 314	- Autres (Eurofima)	327
Rectif. d'actifs/ postes transit.	824	Engagements à court terme	2 593
Charge CPS	0	Rectif. de passifs/ postes transit.	362
Solde passif	0	Engagements CPS	0
		Solde actif	0
Total	20 552	Total	20 552

Les répercussions de l'assainissement et du nouveau mode de financement sur le compte financier de la Confédération sont présentées dans le tableau 2 (chiffres selon la planification des CFF, état septembre 1996; ces chiffres peuvent encore être modifiés lors des négociations entre la Confédération et les CFF). Le nouveau mode de présentation des comptes de la NLFA et les domaines non touchés par le changement (indemnité TRV, indemnité ferroutage) ne sont pas pris en compte.

Tableau 2

	Répercussions de l'assainissement et nouveau financement				
	(planif. CFF, état sept. 96)*)				
	1996	1997	1998	1999	2000
Subventions d'exploitation					
Prestations d'infrastructure CFF	1449.7	1535.0	1598		
Coûts d'exploit. infrastruct. non couverts			653.0	561.0	560.0
Contributions et prêts d'investissement					
Contributions d'investissement CFF					
- Maintien de la substance (amortis.)			716.0	758.0	799.0
- Investissements d'infrastructure CFF		248.0	257.0	224.0	190.0
- RAIL 2000		492.0	483.0	592.0	626.0
Répercussions sur d'autres rubriques					
Suppression des intérêts CFF			352.3	393.4	438.6
Charges d'intérêts vis-à-vis de la CPS			236.3	236.3	236.3
Total	1449.7	2215.0	4295.6	2764.7	2849.9
Conséquences du changement		680.0	2338.0	816.0	816.0

*) Remarque: le nouveau mode de présentation des comptes NLFA et le coût de la lutte contre le bruit ne sont pas pris en considération.

L'augmentation de 1997 s'explique par le fait que le financement des investissements d'infrastructure se fera dès le 1^{er} janvier 1997, pour une large part, par le biais du compte financier et non plus par le compte capital. Par ailleurs, le désendettement n'aura pas encore lieu à ce moment-là. En 1998, le désendettement du secteur de l'infrastructure aura eu lieu et le nouveau mode de financement aura été mis en œuvre. La grande surcharge provient du fait qu'en 1998, pour la dernière fois, on financera les coûts d'infrastructure de l'année précédente (selon le mandat de prestations 1987). En 1999, la charge diminuera de nouveau. Les subventions d'exploitation seront considérablement réduites étant donné la baisse des frais de capitaux et le nouveau mode de présentation des contributions au maintien de l'appareil de production (amortissements).

En sus de la réforme des chemins de fer, les CFF procèdent à la réforme de leur entreprise. L'objectif de cette restructuration interne est de renforcer leur capacité d'action, grâce à des structures plus proches des exigences du marché et à la simplification de la procédure de décision. Cette restructuration est une condition impérative de l'instauration de la concurrence dans le domaine ferroviaire et correspond aux normes de l'UE.

La réforme de l'entreprise conduit à une restructuration des CFF. En plus du département de la présidence, l'entreprise comportera un secteur «transports» et un secteur «infrastructure», chacun étant doté de son propre bilan et de son propre compte de résultats. Le secteur «transport» comprend le trafic voyageurs, le trafic marchandises, les immeubles, le service de traction, le matériel roulant, RAIL 2000 et la coordination de l'offre. Font partie du secteur «infrastructure» les directions de la gestion de l'infrastructure (planification/utilisation, horaire global), l'exploitation, la construction, la sécurité, le matériel et les achats, le courant de traction et AlpTransit. Les directions d'arrondissement de Lausanne, Lucerne et Zurich se concentreront sur la gestion opérationnelle de l'infrastructure et de l'exploitation. Elles seront désormais subordonnées au département «infrastructure».

A la suite de la réorganisation du transport régional des voyageurs (TRV) dans le cadre de la révision de la loi sur les chemins de fer, les CFF ont subdivisé leur réseau en six régions s'agissant de ce trafic, dès le 1^{er} janvier 1996. Les délégués régionaux fonctionnent comme interlocuteurs directs des cantons, qui sont désormais responsables des commandes d'offres de transport régional des voyageurs.

La réforme interne vise à instaurer des incitations plus importantes afin qu'à tous les niveaux on agisse pour obtenir des résultats. Elle sera réalisée par étapes d'ici au 1^{er} janvier 1998. Les réformes des CFF et des chemins de fer se complètent.

2 Partie spéciale

21 Loi sur les chemins de fer

Article 5 Droits et devoirs

Jusqu'à présent, la concession portait sur la construction et l'exploitation d'un chemin de fer. L'octroi de l'accès au réseau impose un réaménagement de la concession qui doit porter tant sur la construction et l'exploitation de l'infrastructure que sur le transport régulier des voyageurs. Pour la réglementation de la concession portant sur le transport des voyageurs, le 4^e alinéa renvoie à la loi fédérale du 18 juin 1993 sur le transport de voyageurs et les entreprises de transport par route (loi sur le transport de voyageurs; RS 744.10), qui est aussi révisée dans le cadre de la réforme des chemins de fer. L'article 5, 2^e alinéa, définit les droits et les devoirs résultant de la concession pour la construction et l'exploitation d'une infrastructure ferroviaire, qui correspondent, pour l'essentiel, au droit en vigueur.

Article 6 Octroi, modification et renouvellement

Les conditions d'octroi, de modification et de renouvellement de la concession restent inchangées. La durée de la concession (50 ans) correspond à la période prévue pour l'amortissement des investissements.

Article 7 Transfert, affermage, contrats d'exploitation

Cet article correspond à l'article 9 de la loi en vigueur.

Article 8 Annulation et extinction

Les raisons de l'extinction de la concession correspondent, pour l'essentiel, au droit en vigueur. En revanche, la possibilité d'annuler la concession (1^{er} al., let. c) est nouvelle. Dans des situations particulières, lorsque l'intérêt public le justifie, une concession pourra être annulée avant terme, contre versement d'une indemnité appropriée. Il est possible, par exemple, qu'une gare commune soit transférée d'une entreprise à une autre, contre versement d'une indemnité, si cette dernière peut fournir la prestation de manière plus économique.

Article 9 Autorisation d'utiliser l'infrastructure

Les entreprises qui souhaitent utiliser l'infrastructure ferroviaire d'une autre entreprise doivent remplir certaines conditions en matière de technique, d'organisation et d'exploitation. Le personnel et le matériel roulant utilisé (cf. let. a à d) doivent également répondre à des exigences particulières. La lettre e contraint les entreprises à engager aux conditions usuelles en Suisse le personnel étranger employé sur notre territoire. Il s'agit de prévenir ce que l'on appelle le «dumping» social. Cette disposition vise à empêcher des avantages commerciaux injustifiés au détriment d'entreprises suisses. Il faut notamment éviter que des entreprises étrangères faussent la concurrence sur le réseau ferroviaire suisse en ne respectant pas les conditions d'engagement du personnel usuelles (création de conditions égales pour tous les opérateurs). Les conditions générales figurant aux lettres a à e correspondent, pour l'essentiel, aux prescriptions de l'UE (autorisation ou licence). Outre ces exigences générales concernant l'accès au réseau, l'autorité de surveillance doit vérifier que l'entreprise est à même de respecter, sur le tracé souhaité, les dispositions de la loi sur les chemins de fer, les dispositions d'exécution et les règlements en matière de sécurité. Mentionnons ici, par exemple, le système d'arrêt automatique des trains ou la connaissance des lignes de la part du personnel. La lettre f correspond à l'attestation de sécurité selon le droit de l'UE. L'entreprise qui dispose déjà d'une autorisation d'accès au réseau et qui souhaite être admise sur une autre ligne doit uniquement fournir les attestations prévues à la lettre f. Selon le 3^e alinéa, l'autorisation est octroyée pour une période maximale de dix ans et peut être révoquée sans indemnité lorsqu'une ou plusieurs conditions ne sont plus remplies ou que les prescriptions sont enfreintes gravement et de manière réitérée. Le 4^e alinéa règle l'octroi d'autorisations aux entreprises ayant leur siège à l'étranger. L'autorisation ne doit être accordée à une entreprise étrangère que si un accord conclu avec l'Etat concerné le prévoit. Nous devons avoir la compétence de conclure de telles conventions avec d'autres Etats. Les autorisations seront vraisemblablement octroyées par l'Office fédéral des transports (OFT). Aux termes du 4^e alinéa, nous réglerons par

voie d'ordonnance les autres conditions et la procédure d'octroi des autorisations. Nous pourrions ainsi nous adapter rapidement à l'évolution, notamment au niveau européen.

Article 9a Obligation d'octroyer l'accès au réseau

Le 1^{er} alinéa garantit le droit à l'accès non-discriminatoire au réseau. Etant donné que le transport régulier des voyageurs reste assujéti au régime des concessions, l'accès au réseau est limité au trafic marchandises et au trafic voyageurs non soumis à concession. Selon le 2^e alinéa, l'accès en question ne doit pas entraver le trafic lié à un horaire. On entend par là le trafic voyageurs et marchandises lié à un horaire, généralement cadencé (p. ex. TWCI), qui repose sur un système de plusieurs lignes qui garantissent des correspondances entre elles. Il s'agit donc d'une chaîne de transport composée d'un grand nombre d'offres harmonisées. Le trafic lié à un horaire doit bénéficier d'une priorité inscrite dans la loi pour que la fourniture des prestations puisse être garantie sur l'ensemble du territoire (cf. ch. 123.45).

Le 3^e alinéa nous autorise, dans des cas particuliers (p. ex. lorsque les pouvoirs publics commandent une construction ou l'extension d'une infrastructure), à adapter la réglementation des priorités. Cette compétence vise notamment à ce que la capacité du trafic voyageurs ne soit pas occupée lorsqu'on construit une ligne destinée au trafic marchandises à cause de l'ordre des priorités lié à l'accès au réseau. Cette délégation de pouvoirs garantit la souplesse nécessaire pour qu'on puisse s'adapter à temps et de manière efficace à l'évolution du marché et de la situation au sein de l'UE. Aux termes du 4^e alinéa, nous pouvons régler les autres détails par voie d'ordonnance.

Article 9b Droit de percevoir une redevance

L'utilisation d'une infrastructure est en principe soumise au paiement d'une redevance. Celle-ci doit couvrir au moins les coûts marginaux, c'est-à-dire les coûts occasionnés par chaque train. Il s'agit surtout de la consommation de courant, d'une partie de l'entretien, mais aussi des capacités de planification et de gestion. Les coûts marginaux effectifs varient énormément selon les lignes. En vertu de la règle selon laquelle chaque investissement de remplacement réduit les coûts marginaux, il faudrait payer les prix les plus élevés sur les lignes n'attirant pas les investissements. En d'autres termes, la prestation la moins intéressante aurait le prix le plus élevé. Pour éviter cette situation, l'office fixera les coûts marginaux standards qui correspondent à la situation actuelle en matière d'investissements.

En sus de ce prix minimal, il faudra exploiter la capacité de paiement de chaque candidat. Les lois du marché ne s'appliquent pas au trafic concessionnaire, raison pour laquelle il faut utiliser un autre mécanisme. L'autorité concédante doit fixer le pourcentage des recettes qui doit être versé à l'exploitant d'une infrastructure pour la couverture des frais fixes. De ce fait, l'exploitant a donc aussi tout intérêt à ce que les trains circulant sur sa ligne soient utilisés par le plus grand nombre de voyageurs.

Les particularités des gares de jonction ont donné lieu à des discussions. Elles ont des coûts marginaux standards plus élevés et devraient dès lors bénéficier d'un traitement spécial en ce qui concerne les prix du tracé. D'autre part, ces gares très fréquentées (p. ex. voyageurs changeant de train) ont un potentiel de recettes plus élevé s'agissant des affaires accessoires. Il leur est donc possible d'obtenir des loyers plus élevés pour les buffets de gare, les kiosques ou les magasins. Ces avantages doivent être pris en compte lors de la fixation des coûts marginaux standards par l'office.

Les autres détails concernant le calcul seront soumis à des adaptations régulières, détaillées sur le plan technique (p. ex. modifications de la situation du marché). Ils doivent donc pouvoir être réglés par voie d'ordonnance. Il importe cependant que les prix soient fixés de manière non-discriminatoire. Cela signifie que le prix, même à l'intérieur d'une entreprise, c'est-à-dire dans les secteurs des transports et de l'infrastructure, doit être fixé de la même manière que pour les entreprises étrangères. Le prix et les détails techniques de la réglementation de l'accès au réseau doivent surtout être réglés par contrat entre les entreprises. Si ces dernières ne parviennent pas à une solution à l'amiable, la commission d'arbitrage doit pouvoir se prononcer.

Article 33 Jonction

Dorénavant, la jonction de deux chemins de fer se fera à deux niveaux. Lorsqu'une utilisation commune des installations et équipements n'est pas impérative, on tablera sur la liberté contractuelle. Aujourd'hui déjà, les entreprises peuvent choisir entre un contrat communautaire ou la réalisation des tâches par leurs propres moyens. Ainsi, le RBS dispose à Berne de sa propre billetterie, alors que le BN et le GBS font vendre leurs billets par les CFF.

S'agissant de l'utilisation de l'infrastructure (en font aussi partie les réseaux informatiques et les réseaux de communication), les contrats habituels d'accès au réseau s'appliqueront à l'avenir entre l'entreprise de transport et l'entreprise chargée de l'infrastructure. Il ne faut donc plus de réglementation spéciale. Le propriétaire doit verser la même contribution pour la même gare et le même genre de trafic que tous les utilisateurs de l'infrastructure. Vu l'importance de ces contrats pour l'efficacité du trafic ferroviaire public et vu les disparités de puissance commerciale des parties contractantes, les contrats seront soumis à l'office, pour information. Les éventuels litiges doivent pouvoir être soumis, pour décision, à l'autorité de surveillance dans le cadre de la procédure prévue par l'article 40 de la loi sur les chemins de fer.

Article 34

L'objet de cet article est désormais traité par les articles 9b et 33. Les contrats concernant les gares communes, fondés jusqu'ici sur l'article 34, ont été dénoncés au 31 décembre 1998. Lors de la mise au point de nouveaux contrats, il faudra impérativement tenir compte des articles 9b et 33, ainsi que de l'ordonnance afférente.

Article 35 Jonction avec d'autres entreprises de transports publics

Cet article a été adapté en fonction de la modification de l'article 33 et de l'abrogation de l'article 34.

Articles 36 et 37

Ces articles sont abrogés. Leur objet est désormais traité par les articles 33 et 35.

Article 38 Interruption de l'exploitation

Le maintien du transport régulier des voyageurs présente une grande importance. C'est pourquoi les entreprises sont tenues de collaborer en cas d'interruption de l'exploitation.

Article 40 Autorité de surveillance

Les litiges visés aux lettres d, e et f de la loi en vigueur seront dorénavant réglés contractuellement par les entreprises.

Article 40a Commission d'arbitrage

En cas de litiges concernant l'octroi de l'accès au réseau et la fixation des prix des tracés, une commission d'arbitrage indépendante tranchera. La procédure et l'organisation sont traitées aux articles 71a à 71c de la loi sur la procédure administrative (PA; RS 172.021). Les décisions de la commission d'arbitrage peuvent faire l'objet d'un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral. Nous réglerons dans une ordonnance la composition et les compétences de la commission ainsi que la procédure.

Article 45

Dans un trafic marchandises libéralisé, les prestations en faveur de la Poste doivent être payées selon les principes de l'économie de marché. Les dispositions de l'article 45 sont donc obsolètes et doivent être abrogées. Par ailleurs, vu les nouvelles conditions du marché auxquelles elle est soumise, la Poste n'est plus à même de payer les prix surfaits résultant du monopole.

Article 48

L'abrogation de l'article 48, 2^e alinéa, lettre b, résulte de celle de l'article 45.

Article 52

La disposition prévue à la lettre b est remplacée par l'article 9b. Le nouveau texte ne reprend que la lettre a en vigueur.

Article 62 Séparation des transports et de l'infrastructure

L'accès non-discriminatoire au réseau, exigé par la directive 91/440 de l'UE, que nous souhaitons pour améliorer l'efficacité des chemins de fer suisses, nécessite la transparence des coûts d'infrastructure. Cette exigence implique qu'au moins la voie fasse l'objet d'une comptabilité spécifique. La voie doit être comprise comme une infrastructure ouverte au trafic. En font notamment partie, outre les services d'entretien, le service des trains (commande des postes d'enclenchement et personnel sédentaire).

Outre la transparence, il faut aussi garantir la neutralité des personnes qui prennent les décisions opérationnelles dans le domaine de l'infrastructure. Si la même personne est responsable de l'attribution des sillons horaires et de la conduite des trains d'une même entreprise, il lui sera difficile de ne pas pénaliser

les trains des autres entreprises. Etant donné que les grandes entreprises à voie normale doivent respecter la séparation organisationnelle, on garantira au moins une certaine neutralité de la part des responsables de l'infrastructure. L'expérience montrera si la neutralité suffit. Le temps montrera si la séparation juridique des deux domaines s'impose. Pour éviter des irrégularités, la nouvelle loi prévoit la saisine d'une commission d'arbitrage indépendante.

Article 70, 1^{er} alinéa

L'obligation de clore les comptes le 31 décembre doit être abrogée, afin d'adapter l'exercice à la période d'horaire et au rythme des accords liés à la procédure de commande.

Article 90

Abrogé. Le retrait de la concession est réglé à l'article 8.

Article 92

L'abrogation de l'article 92 résulte de celle de l'article 45.

Abrogation et modification du droit en vigueur

Chiffre 1

A l'heure actuelle, seul l'article 4 de la loi fédérale du 21 décembre 1899 sur l'établissement et l'exploitation des chemins de fer secondaires suisses est encore en vigueur. Il règle le transport des envois postaux. Etant donné la libéralisation du transport des marchandises, ces transports seront fournis selon les règles de l'économie de marché. La réglementation est donc obsolète et doit être abrogée.

Chiffre 2

Les dispositions sur la responsabilité civile des chemins de fer sont en révision. Pour prévenir toute incertitude juridique liée à l'octroi de l'accès au réseau, nous attribuons cette responsabilité. L'entreprise effectuant le transport répond exclusivement des dommages visés par la loi sur la responsabilité civile des chemins de fer. Dans la plupart des cas, cette attribution de responsabilité n'occasionnera pas de difficultés, d'autant plus que dans le cadre de l'accès au réseau, l'utilisation de l'infrastructure par des tiers sera, dans un premier temps, assez faible par rapport au trafic global. L'équilibre entre le détenteur de l'infrastructure et l'entreprise effectuant le transport est garanti par la possibilité de déposer un recours.

Dispositions transitoires

Chiffre 1

Jusqu'à leur expiration, les concessions actuelles vaudront simultanément comme concessions pour l'infrastructure et pour le transport régulier des voyageurs. Toutes les concessions seront ensuite adaptées progressivement, ce qui permettra à l'administration et aux chemins de fer d'éviter des frais.

Chiffre 2

L'autorité de surveillance statuera sur les litiges liés à l'accès au réseau jusqu'à ce que la commission d'arbitrage indépendante entre en fonction.

Chiffre 3

Dans l'appendice au projet de loi fédérale sur l'organisation de l'entreprise fédérale de la poste (loi sur l'organisation de la Poste, LOP; FF 1996 III 1260), la terminologie des articles 38, 45, 48 et 92 LCF est adaptée à la réforme des PTT. Or, ces articles sont abrogés par la réforme des chemins de fer. La présente disposition transitoire garantit que les articles abrogés ne seront pas réintroduits par la loi sur l'organisation de la Poste.

22 **Loi fédérale sur le transport de voyageurs et les entreprises de transport par route**

Article premier, 2^e alinéa

Le champ d'application de la loi est étendu aux chemins de fer.

Article 2

La régle du transport des voyageurs appartient à la Confédération et non plus aux PTT. L'article 2 doit être précisé dans ce sens. La réforme de la Poste prévoit la même modification.

Article 3

La pratique a montré que la notion de «transport nécessaire» n'est pas appropriée et qu'elle a conduit à de grands problèmes d'application, notamment lorsqu'il faut distinguer les transports nécessaires des autres. Le problème a été résolu dans l'intervalle par l'introduction d'autorisations cantonales. Le nouveau système a fait ses preuves. Le premier alinéa doit donc être adapté en conséquence.

Article 4 Concessions

La législation sur les chemins de fer est devenue confuse ces dernières années; son champ d'application n'est plus limité aux chemins de fer. A moyen terme, il faut donc remettre de l'ordre dans la législation sur les transports publics. La loi sur le transport de voyageurs règle notamment l'octroi des concessions pour les transports publics par route. Il est donc judicieux d'y intégrer la nouvelle concession pour le transport des voyageurs par rail, d'autant plus que les réglementations pour le rail et la route doivent être harmonisées dans ce domaine.

Cet article règle les conditions à remplir pour l'octroi du droit de transporter régulièrement des voyageurs. Il permet de s'aligner sur le système des concessions pour les transports publics par route. Les conditions sont les mêmes pour l'essentiel et ont fait leur preuve en ce qui concerne les transports routiers. Comme dans le cas de l'infrastructure, la concession doit pouvoir être retirée moyennant indemnité si d'importants intérêts publics l'exigent. Le propriétaire d'une infrastructure ferroviaire n'a plus le droit exclusif de transporter des personnes à titre régulier, ce qui n'est pas sans importance en ce qui concerne le transport régional des voyageurs (principe de la commande). Cet instrument permet à la Confédération d'éviter que des offres déficitaires commandées par la Confédération et les cantons soient davantage concurrencées, ce qui augmenterait encore le montant de l'indemnité. Les conditions d'octroi de la concession

correspondent pour l'essentiel au droit en vigueur. La durée de validité de 25 ans au maximum correspond à la durée d'amortissement du matériel roulant. Aux termes de l'article 3, nous pouvons autoriser des dérogations à l'obligation de la concession (p. ex. en cas de convention avec l'UE sur le transport international des voyageurs avec octroi de la réciprocité). A l'avenir, aucune concession ne sera nécessaire pour le trafic marchandises.

Article 4a

Suite à la modification de l'article 4, le 2^e alinéa de l'article 4 en vigueur est devenu le nouvel article 4a.

23 Loi fédérale sur le transport public

Les modifications ou abrogations des articles 1^{er}, 2, 4, 5, 14, 24, 2^e et 3^e alinéas, 27, 3^e alinéa, et 49, ainsi que les adaptations des titres découlent directement de la libéralisation du trafic marchandises.

Dans les conditions actuelles et compte tenu de la liberté de gestion, l'article 4 est devenu obsolète et peut être abrogé.

La Conférence commerciale est utilisée actuellement uniquement comme organe de prospection du marché et ne nécessite pas de réglementation institutionnelle. L'article 49 peut donc être abrogé.

24 Loi fédérale sur les Chemins de fer fédéraux

Article premier Objet

La loi règle l'organisation, la constitution et le but des CFF.

Article 2 Raison sociale, forme juridique et siège

Les CFF sont une société anonyme de droit public. En tant que personne morale, ils détiennent des droits et des obligations, peuvent agir en tant que partie et ester en justice. Leur inscription dans le registre du commerce leur assure en outre la protection que les articles 944 ss du code des obligations accordent aux entreprises. L'entreprise continuera d'avoir son siège à Berne.

Article 3 But et principes de gestion

La tâche principale des CFF est de fournir des prestations dans tous les secteurs de transport et dans les domaines annexes. Le but de l'entreprise est sciemment formulé en termes généraux, afin que les CFF puissent, au-delà de leur activité fondamentale, disposer d'une liberté de gestion aussi grande que possible (p. ex. terrains commerciaux, NewTelco). Ils seront gérés selon les principes de l'économie d'entreprise. Comme sous le droit en vigueur, les tiers devront participer aux investissements et aux prestations des CFF qui n'obéissent pas à ces principes, pour autant qu'ils les commandent et s'y intéressent. Les CFF sont chargés d'exploiter et de gérer l'infrastructure ferroviaire. Ils sont habilités à accomplir tous les actes juridiques qui ont un lien avec le but de l'entreprise ou qui peuvent le promouvoir. Etant donné les nouveaux défis auxquels les CFF sont confrontés

et la concrétisation progressive des modèles de la nouvelle gestion publique (New Public Management), l'objectif doit être formulé en termes généraux. C'est la seule manière de garantir la marge de manœuvre indispensable pour subsister et prospérer sur un marché axé sur la concurrence. Le mandat et les moyens seront précisés dans la convention sur les prestations.

Article 4 Infrastructure

Conformément au droit en vigueur, les CFF n'ont pas besoin d'une concession particulière pour l'infrastructure, en vertu de la législation ferroviaire. Comme les entreprises de transport concessionnaires, ils doivent accorder un accès non-discriminatoire à leur réseau, conformément aux dispositions de la loi sur les chemins de fer (conditions et procédure). L'Assemblée fédérale doit pouvoir décider de la construction et de l'achat d'autres lignes ferroviaires, ce qui semble justifié en raison de l'importance des montants en jeu et de la politique des transports. En règle générale, l'aliénation, la fermeture et l'affermage des lignes ferroviaires existantes présentent une importance régionale. Il s'agit surtout de déterminer par quelle entreprise et par quels moyens de transport (chemin de fer ou bus) une prestation doit être fournie. Ces questions sont étroitement liées au principe de la commande dans le transport régional des voyageurs. Le 4^e alinéa en est un corollaire. Il est donc justifié que nous exercions les compétences afférentes.

Article 5 Transport régulier de voyageurs

Dotés de la forme juridique de SA de droit public, les CFF deviennent une personne morale autonome. Comme toute autre entreprise de transport, ils ont besoin d'une concession pour transporter régulièrement des voyageurs. Cette solution assure l'égalité de traitement entre les CFF et les ETC et correspond aux efforts d'harmonisation entrepris dans le cadre de la réforme des chemins de fer. Le système de concession pour le transport régulier de voyageurs, par le rail ou par la route, est unique.

Article 6 Capital-actions

Nous devons fixer le montant du capital-actions, ainsi que l'espèce, la valeur nominale et le nombre des titres de participation.

Article 7 Actionnaires

Selon la loi, la Confédération est actionnaire des CFF. Le projet nous autorise à aliéner des actions des CFF ou à les offrir en souscription à des tiers. Cette option entrera en ligne de compte à plus long terme. La Confédération doit cependant toujours détenir la majorité des actions et des voix.

Article 8 Convention sur les prestations et plafond des dépenses

La convention énonce les objectifs et précise les moyens dont les CFF disposent pour une période de quatre ans. Elle sert de base à la commande que la Confédération passe aux CFF. Il ne s'agit pas d'un véritable contrat entre le Conseil fédéral et les CFF au sens du code des obligations, mais d'une *formulation* commune des objectifs de l'entreprise selon la Nouvelle gestion publique. Il est

clair que la Confédération, actionnaire unique ou principal, peut fixer les objectifs de l'entreprise. Etant donné la portée politique et l'importance de la convention, il est prévu de la présenter au Parlement, en même temps qu'un plafond des dépenses. Le chemin de fer étant un système de transport complexe, il ne peut pas réagir rapidement aux nouvelles conditions financières (horaires bisannuels, planification des investissements, etc.). Les CFF ont donc besoin d'une planification financière à long terme. L'examen annuel des CFF et des transports publics dans le cadre des débats parlementaires sur le budget fédéral demeure. Les indemnités possibles résultent de la loi sur les chemins de fer (art. 49 LCF); le *financement* des investissements est régi par l'article 20 LCFF.

Article 9 Organes

La réforme des chemins de fer vise notamment à renforcer l'autonomie de gestion des CFF. Il faut en tenir compte lors de la définition des organes de l'entreprise et de leurs compétences. L'organisation des CFF doit s'inspirer le plus possible du droit des sociétés anonymes.

Article 11 Conseil d'administration

Les compétences du conseil d'administration sont régies par le droit des sociétés anonymes. Etant donné que le conseil d'administration abandonnera sa fonction consultative pour devenir un organe de gestion de l'entreprise au sens du droit des sociétés anonymes, le profil des administrateurs changera. A notre avis, les intérêts de la Confédération, propriétaire de l'entreprise, doivent être mieux représentés au sein du conseil d'administration. Le nombre des administrateurs doit être ramené de quinze à neuf au maximum. La durée de leur mandat correspond à celle de la convention sur les prestations. Nous pourrions donc modifier la composition du conseil si les objectifs formulés dans la convention sur les prestations ne sont pas atteints. Le projet évite que la loi privilégie des intérêts particuliers. Fait exception le droit du personnel, mentionné au 3^e alinéa, de sauvegarder ses intérêts par une représentation appropriée au sein du conseil d'administration. Les délégués seront élus par l'assemblée générale (c'est-à-dire par nous-mêmes) et auront les mêmes droits et les mêmes devoirs que les autres administrateurs, notamment quant au maintien du secret et à la responsabilité. Par conséquent, en qualité de membre du conseil, le délégué doit veiller en premier lieu aux intérêts de l'entreprise, tout en présentant naturellement aussi le point de vue du personnel.

Article 12 Gestion de l'entreprise

Le conseil d'administration est chargé d'établir un règlement d'organisation qui définisse les tâches des organes de la société, la prise des décisions et l'établissement des rapports.

Article 13 Responsabilité

Les dispositions du droit des sociétés anonymes sont applicables, afin de souligner la responsabilité accrue des organes de l'entreprise.

Article 14 Rapports de service

Eu égard au nouveau droit fédéral sur les fonctionnaires, qui prévoit un statut autonome pour les régies, les agents des CFF continueront d'être soumis aux dispositions du statut des fonctionnaires. Nous devons également avoir la compétence d'autoriser les CFF à régler les rapports de service dans le cadre de conventions collectives de travail. L'entreprise a cependant besoin d'une plus grande latitude dans certains domaines et devra donc pouvoir, dans des cas justifiés (p. ex. missions temporaires dans le cadre de grands projets), embaucher sur la base du code des obligations.

Article 15 Prévoyance professionnelle

Les CFF doivent pouvoir continuer de gérer leur propre caisse de pensions (CPS), bien que la loi leur permette déjà de fusionner avec la caisse de pensions de la Confédération, d'y adhérer en tant qu'organisation affiliée ou de rejoindre une autre caisse de pensions. Notre accord est réservé. L'article 4 crée la base permettant une prise en charge éventuelle du découvert. La LCFF crée la base juridique qui permet à la CPS de continuer à déroger au principe de l'établissement du bilan en caisse fermée. Les CFF devront toutefois stabiliser leur déficit. Il faut cependant que nous ayons la possibilité de régler ce problème à moyen terme. La charge incombant de ce fait à la Confédération sera portée au débit du compte capital de la Confédération et amortie par le compte de résultats des années suivantes. S'agissant d'une dépense au sens de la loi sur les finances de la Confédération (LFC; RS 611.0), cette opération devrait apparaître dans le compte financier. Cette comptabilisation présenterait néanmoins l'inconvénient d'entraîner une augmentation unique et soudaine des dépenses inscrites au compte financier, dont la valeur indicative diminuerait. Pour éviter de déséquilibrer le compte financier, cette dépense doit être comptabilisée dans le compte capital et être amortie la même année ou les années suivantes. Mais elle échappera ainsi à la souveraineté budgétaire des Chambres fédérales. Il faut donc créer une base légale dans la LCFF pour dérogation à la LFC.

Article 16 Comptes

A l'avenir, les comptes seront approuvés par nos soins. En matière financière, le Parlement conservera son droit de regard dans le cadre de la convention sur les prestations, du plafond des dépenses et, finalement, des comptes fédéraux ordinaires. Nous estimons que présenter chaque année séparément le budget et les comptes au Parlement, en sus des nouveaux instruments de gestion, constitue une charge administrative inutile. Le 3^e alinéa nous confère la compétence de déterminer l'emploi du bénéfice. Selon le droit en vigueur, c'est l'Assemblée fédérale qui décide de l'utilisation de l'excédent. Comme nous fixerons dorénavant les objectifs de l'entreprise dans le cadre de la convention sur les prestations, il est justifié de nous confier cette compétence, encore que son importance dans les faits soit limitée.

Article 17 Budget

Nous approuverons le budget en tant qu'instrument de gestion financière des CFF.

Article 18 Etablissement des comptes

Les prescriptions générales sur l'établissement des comptes ne permettent pas de satisfaire aux exigences d'une entreprise ferroviaire (séparation des transports et de l'infrastructure, accès au réseau, etc.), raison pour laquelle le DFTCE sera autorisé à édicter les dispositions d'exécution nécessaires (conformément à l'art. 63 LCF).

Article 19 Révision

Correspond aux prescriptions du droit sur les sociétés anonymes.

Article 20 Financement des investissements

Cet article définit les principes de l'octroi de fonds aux investissements des CFF. Les CFF resteront soumis à la trésorerie de la Confédération. Cela leur permettra d'obtenir des fonds à des conditions favorables. Toutefois, dans des cas particuliers et avec l'accord de l'Administration fédérale des finances, ils devront encore pouvoir obtenir de l'argent en dehors de la Confédération (p. ex. Eurofima).

1^{er} alinéa

Les fonds d'amortissement ne suffisent plus pour maintenir une infrastructure ferroviaire moderne. C'est pourquoi il faut des fonds d'investissements supplémentaires, qui sont fournis en règle générale par des prêts portant intérêt, remboursables sous conditions. Ces fonds seront alloués chaque année par le Parlement dans le cadre du budget de la Confédération. Sont réservées les dispositions du projet «Financement des transports publics» (FTP). Les chiffres du présent message tiennent compte du fait que RAIL 2000 représente un investissement rentable à 25 pour cent (cf. 3^e al.).

2^e alinéa

Le maintien de l'infrastructure existante sera financé par des contributions à fonds perdu à hauteur des amortissements. Font aussi partie des amortissements les amortissements directs (investissements ne pouvant être portés à l'actif). Le Parlement allouera chaque année ces fonds dans le cadre du budget de la Confédération. Ces fonds figureront désormais dans les comptes de la Confédération comme contributions d'investissement et non plus comme contributions d'exploitation.

3^e alinéa

Les objets des secteurs des transports, ainsi que les objets rentables et non nécessaires à l'exploitation (investissements commerciaux) seront financés par des prêts portant un intérêt normal. Les fonds fédéraux seront accordés comme prêts de trésorerie à la charge du compte capital.

4^e alinéa

Pour éviter un endettement échappant à tout contrôle, la convention sur les prestations fixera pour quatre ans le montant maximal des fonds pouvant être empruntés.

Article 21 Exonération fiscale et dispense de l'obligation de s'assurer

L'exonération fiscale correspond au droit en vigueur s'agissant des impôts cantonaux et communaux. Elle se justifie toujours, car les CFF, service universel, n'ont guère de possibilité de réaliser un bénéfice dans les conditions actuelles du marché. Si les CFF ne disposaient pas d'un privilège fiscal, leur bénéfice et leur fortune seraient soumis aux impôts ordinaires que les cantons perçoivent sur les bénéfices et les capitaux. En tant qu'entreprise nationale, ils auraient des dossiers fiscaux plus ou moins importants dans tous les cantons. Alors que l'impôt sur le bénéfice dépend du montant du bénéfice imposable et de la progression fiscale, l'impôt sur le capital est perçu, indépendamment du succès économique de l'entreprise, sur le capital-actions et, en règle générale, sur les réserves ouvertes. La charge supplémentaire liée à l'assujettissement fiscal ne serait pas négligeable, même abstraction faite des formalités administratives, qui ne doivent pas être sous-estimées.

Selon le droit en vigueur, les CFF sont exonérés de l'impôt fédéral direct de par leur statut d'établissement. Leur transformation en société anonyme de droit public annule la justification de cette exonération. Les CFF et les ETC devront à l'avenir être traités de la même manière en ce qui concerne l'impôt fédéral direct. En tant que société de capitaux, les CFF jouiront cependant des mêmes avantages fiscaux que les ETC lesquels, en matière d'impôt fédéral direct, figurent à l'article 56, lettre d, de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD, RS 642.11). Selon cette disposition, les entreprises de transport concessionnaires, dans la mesure où elles revêtent de l'importance du point de vue de la politique des transports et à condition qu'elles n'aient réalisé aucun bénéfice net pendant l'année fiscale ou que, pendant celle-ci et les deux années précédentes, elles n'aient distribué aucun dividende ni aucune part aux bénéfices similaires, sont exonérées des impôts sur le bénéfice et sur le capital.

Article 22 Droit applicable

La législation fédérale sur les chemins de fer s'applique aussi, en principe, aux CFF.

Article 23 Exécution

Nous sommes chargés d'appliquer la loi.

Article 24 Fondation

Le présent article nous charge de procéder à toutes les démarches nécessaires pour la constitution de la société. Il s'agit notamment de déterminer le bilan de fondation, d'estimer l'actif, d'élire le conseil d'administration et d'approuver les premiers statuts. Il n'est pas possible d'exclure définitivement la nécessité d'authentifier certains actes juridiques liés à la transformation des CFF en une société anonyme de droit public. Il semble donc approprié de confier à un service tous les actes juridiques nécessaires à la constitution de la société anonyme.

En principe, les fonds que les pouvoirs publics mettent, sous forme de droits de participation, à la disposition d'une entreprise ferroviaire sont exonérés de la taxe d'émission. Le capital propre des CFF sert cet objectif. Il est donc justifié

d'exonérer les CFF du droit de timbre dans le bilan de fondation. En outre, la Confédération devrait de toute manière payer la taxe d'émission des CFF.

La transformation des CFF en société anonyme de droit public exige une immense préparation. La préparation des documents nécessaires renvoie la transformation au 1^{er} janvier 1999 au plus tôt.

Article 25 Référendum et entrée en vigueur

La loi est sujette au référendum facultatif. Elle entre en vigueur en même temps que les autres modifications de lois et arrêtés liés à la réforme des chemins de fer. Si la transformation des CFF en société anonyme de droit public entraîne des retards, nous pourrions en mettre en vigueur seulement une partie.

Abrogation et modification du droit en vigueur

La réforme des chemins de fer entraîne la modification et l'abrogation de plusieurs actes normatifs, énumérés à la lettre A. La réforme des PTT se déroule en même temps que celle des chemins de fer. Les projets de loi fédérale sur l'organisation de la Poste (FF 1996 III 1260) et de loi fédérale sur l'organisation de l'entreprise fédérale de télécommunications (FF 1996 III 1260) prévoient la modification des mêmes dispositions que la réforme des chemins de fer. Afin que les modifications des deux réformes concordent, les modifications de la LCFF et celles prévues par la réforme des PTT doivent être coordonnées dans un appendice. La lettre B règle les abrogations et les modifications nécessaires au cas où la nouvelle LCFF entrerait en vigueur avant la loi sur l'organisation de la Poste et la loi sur l'entreprise de télécommunications.

Chiffre 1

La loi fédérale du 23 juin 1944 sur les Chemins de fer fédéraux est abrogée et remplacée par la présente loi.

Chiffre 2

Il est nécessaire de modifier la loi sur l'organisation de l'administration (LOA; RS 172.010), parce que CFF SA n'est plus un établissement de la Confédération.

Chiffre 3

L'article 62a du statut des fonctionnaires (RS 172.221.10) en vigueur est la base juridique qui permet d'engager du personnel selon le code des obligations dans des cas particuliers. En intégrant l'article 62b, on appliquera aux CFF la même solution que celle qui a été proposée pour la Poste et l'entreprise fédérale de télécommunications.

Chiffre 4

La modification de l'organisation judiciaire (OJ, RS 173.110) résulte de la transformation de la forme juridique des CFF en société anonyme de droit public.

Chiffre 5

La modification de la loi sur la statistique fédérale (RS 431.01) résulte de la modification de l'article 58 de la loi sur l'organisation de l'administration.

Chiffre 6

Les modifications de la loi sur les finances de la Confédération (RS 611.0) résultent pour l'essentiel de la transformation de la forme juridique des CFF en société anonyme de droit public (abrogation de l'art. premier, 2^e al., et modification de l'art. 35, 2^e al.). La loi sur les finances de la Confédération exclut l'évaluation commerciale du capital de base et du capital de dotation des entreprises et des établissements fédéraux. Etant donné que le capital de dotation des CFF sera nettement plus élevé et qu'il est prévu de détacher les entreprises fédérales pour les rendre autonomes, il importe d'abroger l'article 22, 3^e alinéa. Le capital propre que la Confédération met à la disposition des entreprises et des établissements doit être évalué selon les critères reconnus dans l'économie privée, comme cela est déjà le cas pour les prêts de la Confédération.

Chiffre 7

En tant que société anonyme, les CFF seront dorénavant assujettis à la loi fédérale sur les droits de timbre (LT; RS 641.10). L'article 6, 1^{er} alinéa, lettre c, LT, exonère déjà les ETC du droit de timbre d'émission de titres lorsque les fonds d'investissement des pouvoirs publics ont été versés sous forme de capital propre. Sur ce point, les CFF seront traités de la même manière que les ETC.

Chiffre 8

La modification de la loi sur la Banque nationale (RS 951.11) résulte de la transformation de la forme juridique des CFF en société anonyme de droit public.

25 Arrêté fédéral sur le refinancement des CFF

Le présent arrêté fédéral dégage les CFF d'une partie importante de leurs dettes accumulées et crée les conditions permettant le redressement économique de l'entreprise. En ce qui concerne la Confédération, le refinancement permet une évaluation économique de ses créances envers les CFF.

Article premier Refinancement

Lettre a

Le déficit du bilan restant à la fin de 1997 est amorti. Il est compensé par les créances de la Confédération.

Lettre b

La Confédération prend en charge les emprunts (1997: 5560 mio. de fr.) de la caisse de pensions et de secours (CPS).

Lettre c

Le capital propre sera désormais évalué selon des principes commerciaux. Le nouveau capital propre et le capital propre existant seront réévalués dans le compte de résultats, ce qui nécessite une modification de la loi sur les finances de la Confédération. Le compte financier de celle-ci n'est pas grevé.

Lettre d

A l'exception des investissements actuels du secteur des transports et des investissements rentables de l'infrastructure (notamment les immeubles commerciaux), les emprunts restants seront convertis en emprunts à intérêt variable remboursables sous conditions. Selon la loi actuelle sur les finances, la valeur de ces emprunts doit être réévaluée dans le compte des résultats. Le compte financier n'est pas touché.

Article 2 Adaptation des montants

Pour pouvoir procéder au refinancement avec les valeurs au 1^{er} janvier 1998, nous devons avoir la possibilité d'adapter les montants à la situation régnant à cette date.

Article 3 Référendum, entrée en vigueur et durée d'application

Le présent arrêté fédéral, de portée générale, est sujet au référendum. Il entre en vigueur en même temps que la révision de loi sur les CFF et demeure valable jusqu'à l'accomplissement des actes juridiques visés à l'article premier.

3 Conséquences

31 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

311 Conséquences pour la Confédération

311.1 Conséquences financières

L'amélioration de l'efficacité des chemins de fer en matière de prestations optimisera l'utilisation des fonds alloués aux transports publics. La suppression de la couverture automatique du déficit et l'instauration du principe de la commande permettront à la Confédération de mieux planifier et de mieux calculer le coût du trafic ferroviaire. En revanche, seule une modification des conditions-cadres ou une réduction de l'offre pourrait réellement alléger la charge financière de la Confédération. Vu l'augmentation de la productivité, il faut s'attendre cependant à ce que les pouvoirs publics soient quelque peu dégrévés.

L'ampleur de l'allégement est actuellement très difficile à estimer, car il est quasiment impossible, dans les circonstances actuelles, de prédire le comportement des acteurs économiques (chemins de fer, clients, opérateurs) et l'évolution du marché des transports. Les prévisions quantitatives sont donc limitées. La difficulté résulte notamment de l'interconnexion des projets concernant les transports (FTP, RPLP, initiative des Alpes, NLFA). Les résultats des débats parlementaires et l'évolution des conditions-cadres (vérité des coûts, RPLP, etc.) détermineront le succès de la réforme des chemins de fer.

Le refinancement des CFF et ses conséquences financières pour la Confédération et les CFF sont expliqués au chiffre 137.

En tant que société anonyme de droit public, les CFF seront désormais soumis à la loi sur les subventions (LSu; RS 616.1). La réforme des chemins de fer leur donnera par ailleurs droit à de nouvelles subventions. La question de l'application

du frein aux dépenses se pose donc. Nous recommandons de soumettre l'article 20, 1^{er} alinéa, LCFF et l'article 1^{er}, lettres c et d, de l'arrêté fédéral sur le refinancement des CFF au frein aux dépenses prévu à l'article 88, 2^e alinéa, de la constitution fédérale (cst; RS 101).

311.2 Effets sur l'état du personnel

A l'exception de l'institution de la commission d'arbitrage indépendante de l'administration, la réforme des chemins de fer n'aura pas d'effets sur l'état du personnel de l'administration fédérale. Nous ne pouvons toutefois donner aucune indication définitive sur la commission précitée. Ses besoins en personnel dépendront largement de l'organisation prévue au niveau de l'ordonnance. Cette organisation sera aussi fonction du nombre de dossiers à traiter, qui est encore très difficile à estimer à l'heure actuelle. La commission d'arbitrage sera vraisemblablement formée de sept juges à temps partiel. Le secrétariat à temps complet sera rattaché à une unité administrative du DFTCE.

S'agissant des CFF, la réforme des chemins de fer aura cependant des répercussions à long terme sur le personnel. Pour pouvoir subsister sur un marché des transports libéralisé, ils devront optimiser et rationaliser leur production. Il est toutefois impossible, à l'heure actuelle, de prévoir les effets à long terme sur le personnel.

312 Conséquences pour les cantons et les communes

La réforme des chemins de fer n'aura pas de conséquences directes pour les cantons et les communes. Ils seront néanmoins touchés: l'augmentation de l'efficacité des transports publics et l'amélioration du rapport coûts-bénéfices pour les pouvoirs publics devraient être bénéfiques pour leurs finances, les cantons et les communes commandant en effet les prestations des transports publics. Il n'est cependant pas possible, à l'heure actuelle, de quantifier ces effets.

32 Autres conséquences

321 Conséquences générales de la réforme des chemins de fer

Les mesures prévues par la réforme des chemins de fer auront les répercussions suivantes sur les CFF et les entreprises de transport concessionnaires:

- Séparation de l'infrastructure et des transports: la séparation comptable de l'infrastructure et des transports entraîne en premier lieu une meilleure prise de conscience des coûts et une amélioration de la gestion des investissements. Les possibilités de contrôle s'en trouveront améliorées. Cette séparation permet de réaliser l'accès au réseau.
- Accès au réseau et libéralisation du trafic marchandises: l'accès au réseau augmente la concurrence dans le trafic ferroviaire. De nouvelles incitations permettront une production à moindre coût. Des éléments de concurrence complèteront le système de coopération. Dans le secteur des marchandises, l'accès au réseau permet une meilleure adaptation au marché. La concurrence

stimule le marché et impose une production plus efficace. Il en résulte une optimisation de l'offre et une amélioration de la productivité. La compétitivité du trafic ferroviaire s'en trouvera renforcée.

- Application du principe de la commande: l'application sur une large échelle du principe de la commande permet de mieux gérer les dépenses. Si elles sont le fruit d'une volonté politique, les offres ne relevant pas de l'économie de marché seront désormais commandées à l'avance et indemnisées au prix convenu.
- Modification du financement des investissements: cette mesure clarifie le financement des transports publics. L'harmonisation progressive du financement des investissements conduira finalement (à terme) à la parité entre les ETC et les CFF. Les distorsions actuelles du marché seront éliminées progressivement.
- Refinancement des CFF: le refinancement entraîne une évaluation économique des prêts consentis par la Confédération aux CFF. Leur charge d'intérêt sera réduite.
- Convention sur les prestations entre la Confédération et les CFF: la convention et le plafond des dépenses constitueront des instruments de gestion efficaces entre les mains du gouvernement et du Parlement. La séparation des compétences de la Confédération de celles des CFF sera plus nette. Le Parlement pourra agir sur les dépenses par le budget fédéral et le plafond des dépenses.
- Modification de la forme juridique: la modification de leur forme juridique augmentera la souplesse et l'autonomie de gestion des CFF et permettra un meilleur partage des responsabilités.
- Relation avec le droit européen: la réforme des chemins de fer harmonise la réglementation suisse et celle de l'Union européenne.

322 Conséquences pour le financement des transports publics

La réforme des chemins de fer a des effets sur la réglementation du financement des transports publics: elle modifie fondamentalement les flux d'indemnités en clarifiant les flux financiers. La productivité augmentant, la charge des pouvoirs publics aura tendance à s'alléger à condition que les recettes des transports restent constantes.

323 Effets sur l'environnement

Les répercussions écologiques de la réforme des chemins de fer sont positives, car l'amélioration de la compétitivité du rail et l'offre ferroviaire plus attrayante qui en découle encouragent le transfert du trafic routier vers le rail.

324 Effets sur l'aménagement du territoire

Les transports et l'aménagement du territoire sont étroitement liés. Dans la mesure du possible, les transports publics doivent répondre aux exigences des plans directeurs et des plans d'affectation. Or, la desserte des transports publics influence aussi les atouts économiques d'une région et son attrait sur la popula-

tion. La réforme des chemins de fer apporte de nouvelles structures au trafic ferroviaire et crée la base du trafic ferroviaire de l'avenir. Dans sa forme actuelle, elle n'exerce que des effets indirects sur le développement géographique du pays. Lors de sa mise en œuvre, la réforme devra s'adapter aux principes reconnus de la maîtrise durable de la mobilité et au développement spatial préconisé par le rapport sur les Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse (FF 1996 III 526).

33 Réalisation de la réforme des chemins de fer

Le premier projet de convention sur les prestations et de plafond des dépenses sera soumis à l'approbation du Parlement dans le courant de l'année prochaine. La convention est en cours d'élaboration.

Dans le cadre des travaux de mise en œuvre de la réforme des chemins de fer, il convient d'élaborer les ordonnances d'exécution suivantes qui entreront en vigueur le 1^{er} janvier 1998, en même temps que les modifications des textes de loi:

- ordonnance sur l'octroi de concessions et d'autorisations aux entreprises ferroviaires;
- ordonnance sur l'accès au réseau et l'utilisation de l'infrastructure;
- ordonnance sur la commission d'arbitrage prévue par la LCF;
- révision de l'ordonnance sur les CFF;
- révision de l'ordonnance sur le transport public;
- révision de l'ordonnance sur la promotion du trafic combiné et du transport des véhicules à moteur accompagnés;
- révision de l'ordonnance du DFTCE sur la comptabilité des entreprises de transport concessionnaires (ORCO).

34 Perspectives

341 Prochaines étapes de la réforme

Dès 1997, il faudra examiner les problèmes suivants et préparer leurs solutions au niveau des lois ou des ordonnances:

- rapports entre les CFF et les ETC, notamment mesures supplémentaires en vue de l'harmonisation de leur financement;
- contrôle de la répartition fonctionnelle des tâches entre la Confédération et les cantons;
- redistribution des tâches relevant de la souveraineté de l'Etat entre la Confédération et les CFF (notamment en matière d'approbation des plans et de surveillance de la sécurité);
- révision des dispositions concernant la responsabilité civile des chemins de fer;
- révision des dispositions concernant la police des chemins de fer;
- révision partielle de la loi sur la durée du travail;
- élaboration d'un plan sectoriel pour le rail.

On ne sait pas encore sous quelle forme ces modifications seront soumises au Parlement. Il faudra examiner la possibilité d'élaborer une nouvelle loi sur les transports publics ou de transformer une loi existante.

342 La réforme des chemins de fer en tant que réforme permanente

La réforme des chemins de fer doit être considérée comme un processus. Elle adapte progressivement les structures des transports publics à la situation et aux exigences actuelles. Après les premières adaptations sous revue, d'autres suivront conformément au principe de la «réforme permanente». Le processus politique de réforme des chemins de fer vise à améliorer constamment la réalisation des objectifs (augmentation de l'efficacité; amélioration du rapport coûts-bénéfices pour les pouvoirs publics). Les enseignements tirés des réformes entreprises renseigneront sur la nécessité et la date de réalisation des autres mesures et adaptations. Seule une réforme dynamique et pragmatique permettra l'adaptation progressive aux nouvelles conditions-cadres. La réforme pourra ainsi jouer le rôle important qui est le sien dans une politique des transports aux multiples ramifications. Ses prochaines mesures doivent donc être coordonnées avec les autres dossiers des transports et avec l'évolution en cours en Europe.

A long terme, des aspects, encore inédits, pourront être inclus dans la réforme, en fonction de l'évolution. Il est possible qu'il faille examiner ultérieurement la séparation juridique de l'infrastructure et des transports (création éventuelle d'une holding). Pour les raisons suivantes, on a renoncé à cette mesure dans le cadre de la présente réforme:

- sous l'angle de l'entreprise de transport, la forte exploitation de l'infrastructure et l'étroite collaboration nécessaire entre les secteurs de l'infrastructure et des transports s'opposent à la création de sociétés distinctes (perte de synergies);
- la séparation des deux secteurs, envisagée sur les plans comptable et organisationnel, constitue déjà un grand pas en avant;
- une éventuelle séparation juridique à une date ultérieure pourrait tenir compte des enseignements tirés de la séparation comptable et organisationnelle. Il s'agit donc de recueillir ces expériences.

Par ailleurs, la question d'un regroupement de la propriété de l'infrastructure ou d'une restructuration des ETC pourrait aussi se poser plus tard.

4 Programme de la législation

Le projet est annoncé dans le programme de la législation 1995-1999 (FF 1996 II 289).

5 Relation avec le droit européen

La réforme des chemins de fer vise notamment à reprendre dans le droit suisse les prescriptions de l'UE concernant les chemins de fer. Il s'agit en l'occurrence de la directive 91/440 édictée le 29 juillet 1991 (développement des chemins de fer de la Communauté). Celle-ci comprend notamment la réglementation de l'accès au réseau (appelé «free access» dans l'UE). Elle impose aux pays membres d'ouvrir leurs réseaux nationaux aux entreprises ferroviaires européennes. Le Conseil des ministres de l'UE a en outre adopté le 19 juin 1995 deux réglementations

détaillées: l'une porte sur l'octroi d'autorisations aux entreprises ferroviaires, l'autre concerne l'attribution de la capacité ferroviaire et le calcul des taxes d'utilisation. Ces prescriptions sont reprises dans le cadre de la réforme des chemins de fer, aussi le projet est-il compatible avec le droit européen. De plus, l'UE a publié le 30 juillet 1996 un livre blanc intitulé «Une stratégie pour la revitalisation du chemin de fer dans la Communauté», qui indique la voie à suivre pour le développement du rail dans l'UE. Avec les instruments créés par la réforme des chemins de fer, les mesures esquissées dans ce livre blanc pourraient en grande partie être mises en œuvre sans problème.

6 Bases légales

61 Constitutionnalité

Les modifications de la LCF, de la loi sur le transport de voyageurs et de la loi sur le transport public se fondent sur les mêmes articles constitutionnels que les actes législatifs qu'elles modifient.

La LCFF et l'arrêté fédéral sur le refinancement des CFF sont fondés sur l'article 26 de la constitution, qui attribue à la Confédération une compétence étendue en matière de construction et d'exploitation des chemins de fer.

62 Délégation du droit de légiférer

Les articles 9, 4^e alinéa, 9a, 4^e alinéa, 9b, 4^e alinéa, et 40a, 1^{er} alinéa, de la LCF et les articles 6 et 24, 1^{er} alinéa, de la LCFF nous délèguent certaines compétences législatives qui vont au-delà du droit général de légiférer. Cela ne prête pas à conséquence, étant donné que les principes sont réglés dans les projets, fournissant le cadre dans lequel s'inscrivent les dispositions du Conseil fédéral. Les compétences qui nous sont attribuées sont justifiées parce que, dans le cadre de la réforme des chemins de fer, il est très important de pouvoir réagir rapidement aux nouveaux développements. L'évolution de la politique des transports en Europe et les conditions-cadres en Suisse sont en constante transformation.

L'article 9, 4^e alinéa, de la loi sur les chemins de fer nous autorise à régler les conditions et la procédure d'octroi des autorisations d'utilisation de l'infrastructure. Nous pouvons ainsi nous adapter rapidement à l'évolution, notamment au niveau européen.

L'article 9a, 4^e alinéa, de cette loi nous confère la compétence de préciser les principes de l'accès au réseau. Seuls ces principes doivent être réglés au niveau de la loi. Les modalités peuvent être réglées par une ordonnance. Cette procédure à deux niveaux offre la souplesse indispensable pour procéder à temps et de manière efficace aux adaptations nécessitées par l'évolution du marché et de l'UE.

L'article 9b, 4^e alinéa, de la loi nous autorise à fixer les principes applicables au calcul et à la publication de la redevance (taxe d'utilisation).

L'article 40a, 1^{er} alinéa, de la loi permet l'institution d'une commission d'arbitrage indépendante. Nous réglerons dans une ordonnance la composition et les compétences de la commission ainsi que la procédure.

L'article 6 de la loi fédérale sur les Chemins de fer fédéraux nous attribue la compétence de fixer le montant du capital-actions des CFF, ainsi que l'espèce, la valeur nominale, et le nombre des titres de participations.

L'article 24, 1^{er} alinéa, de la LCFF nous charge de prendre les mesures nécessaires à la transformation des CFF en société anonyme de droit public (p. ex. fixation du bilan de fondation, élection du conseil d'administration, fixation du nombre des directeurs généraux, approbation des premiers statuts).

63 Forme des actes législatifs

Selon l'article 5, 1^{er} alinéa, de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC; RS 171.11), les actes législatifs de durée illimitée qui contiennent des règles de droit doivent être édictés sous forme de loi.

L'arrêté fédéral sur le refinancement des Chemins de fer fédéraux a un caractère législatif, étant donné qu'il crée la base qui permet de renoncer à certaines créances ou d'accorder certains avantages aux CFF dotés de la personnalité juridique. Comme l'arrêté se limite à l'exécution des actes juridiques pertinents, il doit être édicté sous forme d'arrêté fédéral de portée générale.

N38971

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 13 novembre 1996¹⁾,
arrête:

I

La loi fédérale du 20 décembre 1957²⁾ est modifiée comme suit:

Chapitre II: Concession et accès au réseau

Art. 5

I. Concession
1. Droits et
devoirs

¹ Une concession est nécessaire pour construire et exploiter une infrastructure ferroviaire.

² L'entreprise ferroviaire concessionnaire a l'autorisation et l'obligation de construire et d'exploiter l'infrastructure ferroviaire selon les prescriptions de la législation ferroviaire et de la concession. Elle est autorisée à utiliser cette infrastructure pour transporter des voyageurs et des marchandises à titre professionnel. Pour des raisons importantes, notamment dans les cas de rigueur, le Conseil fédéral peut alléger les obligations de l'entreprise en dérogeant aux prescriptions prévues par la loi ou la concession.

³ L'exploitation de l'infrastructure comprend l'aménagement et l'entretien des installations ainsi que la gestion des systèmes d'alimentation en courant de traction, de sécurité et de régulation du trafic.

⁴ Le droit de transporter régulièrement des voyageurs est conféré en vertu de l'article 4 de la loi fédérale du 18 juin 1993³⁾ sur le transport de voyageurs et les entreprises de transport par route.

¹⁾ FF 1997 I 853

²⁾ RS 742.101

³⁾ RS 744.10

Art. 6

2. Octroi,
modification,
renouvellement

¹ Après avoir entendu les cantons intéressés, le Conseil fédéral octroie la concession:

- a. si la prestation de transport devant être fournie en vertu de la concession peut l'être de façon appropriée et économique; et
- b. si aucun intérêt public important ne s'y oppose, notamment en matière d'aménagement du territoire, de protection de la nature et du paysage et de défense nationale.

² Pour les tramways, l'autorisation requise par le droit cantonal pour l'utilisation de la voie publique doit être délivrée ou garantie.

³ La concession est octroyée pour une durée maximale de 50 ans. Elle peut être modifiée et renouvelée.

Art. 7

3. Transfert,
affermage,
contrats
d'exploitation.

¹ A la demande de l'entreprise concessionnaire, le Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie (département) peut transférer la concession à une autre entreprise de transports publics ou à un tiers. Les cantons intéressés doivent être entendus au préalable.

² S'il est prévu de ne transférer que certains droits ou obligations découlant de la loi ou de la concession, l'entreprise soumet à l'Office fédéral des transports (office), pour information, les contrats d'exploitation conclus à cet effet. L'entreprise concessionnaire continue de répondre envers la Confédération de l'exécution des obligations dérivant de la loi et de la concession.

Art. 8

4. Annulation
et extinction

¹ Après avoir entendu les cantons intéressés, le Conseil fédéral peut annuler la concession:

- a. si la construction n'est ni commencée ni achevée, ou si l'installation n'est pas mise en service dans les délais impartis par la concession;
- b. si l'entreprise ferroviaire concessionnaire manque gravement aux obligations dérivant de la loi et de la concession;
- c. si des intérêts publics importants le justifient, notamment lorsqu'il s'agit de satisfaire les besoins de transport de manière économique et appropriée; l'entreprise ferroviaire doit recevoir une indemnité convenable.

² La concession devient caduque:

- a. lorsqu'elle arrive à échéance;
- b. lorsque la Confédération la rachète;

- c. lorsque, après avoir entendu les cantons intéressés, le Conseil fédéral autorise le titulaire à y renoncer;
- d. lorsque, lors de la liquidation forcée, le chemin de fer ne peut, à une seconde enchère, être adjugé au plus offrant.

Art. 9

II. Accès au réseau
1. Autorisation d'utiliser l'infrastructure

¹ L'utilisation de l'infrastructure d'une autre entreprise ferroviaire est soumise à l'autorisation de l'office.

² L'autorisation est délivrée:

- a. si l'entreprise requérante est organisée de façon à garantir le bon fonctionnement et la sécurité de son exploitation;
- b. si le personnel a les qualifications requises pour garantir la sécurité de l'exploitation;
- c. si le matériel roulant répond aux exigences de la sécurité de l'exploitation;
- d. si l'entreprise est bien gérée et dispose d'une couverture d'assurance suffisante;
- e. si le personnel est engagé aux conditions usuelles en Suisse; et
- f. si le respect des mesures de sécurité sur les tronçons utilisés est garanti.

³ L'autorisation est accordée pour une durée maximale de dix ans et peut être renouvelée. Si les conditions énumérées au 2^e alinéa ne sont plus remplies ou si les dispositions de la loi ou de l'autorisation ont été violées de manière grave et réitérée, l'autorisation peut être annulée sans donner droit à un dédommagement.

⁴ Le Conseil fédéral règle les modalités et la procédure. Il peut conclure avec d'autres Etats des accords qui prévoient d'octroyer l'accès au réseau à des entreprises étrangères.

Art. 9a

2. Octroi de l'accès au réseau

¹ L'entreprise ferroviaire concessionnaire autorise les entreprises de transport, auxquelles l'accès au réseau a été accordé, à accéder sans discrimination à son infrastructure.

² En octroyant l'accès au réseau, on favorise le transport des voyageurs par rapport à celui des marchandises ainsi que le trafic régulier par rapport au service non régulier. Les correspondances à l'intérieur d'une chaîne coordonnée de transports publics ne doivent pas être compromises.

³ Sur les tronçons construits ou aménagés principalement pour un mode de transport spécifique (p. ex. tronçons aménagés pour les trains à grande vitesse ou les trains de marchandises), le Conseil fédéral peut autoriser des dérogations à l'ordre de priorités prévu au deuxième alinéa.

⁴ Le Conseil fédéral définit les autres principes de l'accès au réseau et fixe les modalités.

Art. 9b

3. Droit de percevoir une redevance

¹ L'entreprise ferroviaire concessionnaire a le droit de percevoir une redevance pour l'utilisation de son infrastructure.

² Les entreprises concernées règlent dans une convention les modalités de l'accès au réseau et de la redevance. Si elles ne parviennent pas à un accord, la commission d'arbitrage (art. 40a) statue.

³ La redevance d'utilisation doit être fixée de manière non discriminatoire et couvrir au moins les coûts marginaux calculés par l'office pour la catégorie de train. S'agissant du transport régulier des voyageurs, la redevance correspond aux coûts marginaux calculés par l'office et à la part des recettes de transport déterminée par l'autorité concédante.

⁴ Le Conseil fédéral définit les principes applicables au calcul et règle la publication.

Art. 33

IX. Jonction
1. Octroi et redevance

¹ Toute entreprise est tenue, tant du point de vue technique qu'en ce qui concerne l'exploitation, de se prêter à la jonction avec un autre chemin de fer afin que

- a. les voyageurs puissent se rendre sans difficulté des trains d'une ligne ferroviaire à ceux d'une autre;
- b. le matériel roulant puisse passer sans difficulté d'une ligne ferroviaire à une autre de même écartement;
- c. le raccordement aux installations de transbordement ou aux fosses pour trucks porteurs soit possible en cas d'écartement différent de la voie.

² L'octroi de la jonction en vertu du premier alinéa, lettre b, est régi par les principes figurant à l'article 9a. Les parties définissent les modalités de la jonction et de la redevance dans une convention selon l'article 9b.

³ Les entreprises règlent dans une convention l'utilisation commune des installations et des équipements qui ne font pas partie de l'accès au réseau. Les conventions doivent être présentées à l'office pour information.

Art. 34

Abrogé

Art. 35

2. Jonction avec d'autres entreprises de transports publics

L'article 33, 1^{er} alinéa, lettre a, et 3^e alinéa, s'applique par analogie à la jonction d'un chemin de fer avec une autre entreprise de transports publics.

Art. 36 et 37

Abrogés

Art. 38

X. Interruption de l'exploitation

¹ L'entreprise qui constate ou cause une interruption de l'exploitation doit en aviser immédiatement les autres entreprises concernées et convenir avec elles des mesures à prendre. Sauf en cas de force majeure, le transport régulier des voyageurs doit être maintenu en détournant le trafic ou en recourant à d'autres moyens de transport.

² Les chemins de fer qui assurent exclusivement ou principalement le service local des voyageurs ou qui, aux termes de leur concession, n'ont pas l'obligation d'assurer leur exploitation durant toute l'année ne sont pas tenus d'organiser un service de remplacement. Il en est de même pendant les suspensions de l'exploitation nécessitées par la révision obligatoire des installations.

Art. 40

XII. Litiges
1. Autorité de surveillance

¹ Sous réserve de recours et après avoir consulté les autorités et les entreprises de transports intéressées, l'autorité de surveillance règle les litiges relatifs aux questions suivantes:

- a. Exigences en matière de construction et d'exploitation (art. 18);
- b. Mesures à prendre pour assurer la sécurité de la construction et de l'exploitation des chemins de fer ainsi que la protection des personnes et des choses (art. 19, 1^{er} al., 21, 1^{er} al., 24, 30 et 31, 1^{er} al.);
- c. Installation et exploitation d'appareils électriques et radio-électriques de signalisation et de télécommunication (art. 22);
- d. Refus de se prêter à la jonction ou exigences excessives pour s'y prêter (art. 33 et 35);
- e. Nécessité d'installer des services accessoires et heures d'ouverture de ceux-ci (art. 39).

² L'autorité de surveillance statue également sur les litiges relatifs à l'application des dispositions du présent chapitre concernant les frais et leur répartition ainsi que les indemnités (art. 19, 2^e al., 21, 2^e al., 25 à 32). Le Conseil fédéral statue sur les litiges opposant les

Chemins de fer fédéraux et l'administration fédérale. Est réservée l'action de droit administratif prévue à l'article 116, lettre a, de la loi fédérale sur l'organisation judiciaire¹⁾, s'agissant des litiges opposant la Confédération et des cantons.

Art. 40a

2. Commission
d'arbitrage

¹ Le Conseil fédéral institue une Commission d'arbitrage conformément aux articles 71a à 71c de la loi sur la procédure administrative²⁾.

² La Commission d'arbitrage statue sur les litiges concernant l'accès au réseau et le calcul de la redevance d'utilisation de l'infrastructure.

Art. 45

Abrogé

Art. 48, 2^e al., let. b

Abrogée

Art. 52

IV. Réduction
de l'indemnité

Après avoir entendu les cantons intéressés, la Confédération peut, lors de la procédure de commande, réduire l'indemnité demandée par l'entreprise, si sa gestion n'est pas rationnelle.

Huitième chapitre:

Séparation des transports et de l'infrastructure

Art. 62

¹ L'exploitation de l'infrastructure doit être séparée des autres activités dans les comptes de l'entreprise.

² L'entreprise ferroviaire doit séparer le secteur de l'infrastructure des autres secteurs de l'entreprise sur le plan de l'organisation et dans son bilan. L'office peut libérer les chemins de fer à voie étroite et les petites entreprises ferroviaires de ces obligations.

³ L'infrastructure comprend les installations et les équipements qui doivent être utilisés en commun dans le cadre de l'accès au réseau, notamment la voie, les installations d'alimentation en courant (y compris les sous-stations), les installations de sécurité, les installa-

¹⁾ RS 173.110

²⁾ RS 172.021

tions d'accueil, les installations publiques de chargement et les gares de triage. La fourniture de l'électricité est rattachée à l'infrastructure. Les équipements et les installations destinés à l'entretien du matériel roulant, les usines électriques et les lignes à haute tension, les installations et le personnel de vente ainsi que les opérations de triage en dehors de gares de triage peuvent également être attribués à l'infrastructure, mais ils ne font pas l'objet de l'accès au réseau. Ils ne doivent pas entraîner de frais non couverts dans le compte d'infrastructure.

Art. 70, 1^{er} al., première phrase

Les comptes et les bilans sont arrêtés à la fin de l'exercice et soumis à l'examen et à l'approbation de l'autorité de surveillance avec les pièces nécessaires. . . .

Art. 90

Abrogé

Art. 92

Abrogé

II

Abrogation et modification du droit en vigueur

1. La loi fédérale du 21 décembre 1899¹⁾ concernant l'établissement et l'exploitation des chemins de fer secondaires est abrogée.
2. La loi fédérale du 28 mars 1905²⁾ sur la responsabilité civile des entreprises de chemins de fer et de bateaux à vapeur et des postes est modifiée comme suit:

Art. 25

¹ Si une entreprise ferroviaire utilise l'infrastructure d'une autre entreprise ferroviaire, elle répond vis-à-vis des lésés à titre exclusif.

² Le droit de recourir contre l'exploitant de l'infrastructure lui reste réservé.

¹⁾ RO 7 117; RO 1958 335

²⁾ RS 221.112.742

III

Dispositions transitoires

1. Les concessions existantes demeurent valables. Sauf disposition contraire, elles s'appliquent jusqu'à leur échéance tant à la construction et à l'exploitation de l'infrastructure qu'au transport régulier des voyageurs au sens de l'article 4 de la loi du 18 juin 1993¹⁾ sur le transport de voyageurs et les entreprises de transport par route.
2. L'autorité de surveillance statue sur les litiges liés à l'accès au réseau jusqu'à ce que le Conseil fédéral institue la commission d'arbitrage.
3. Si le vote final des Chambres fédérales sur la loi sur l'organisation de la Poste du . . .²⁾ a lieu après celui sur la présente révision de la loi sur les chemins de fer, les articles 38, 45, 48 et 92 de la loi sur les chemins de fer ne peuvent pas être modifiés par la loi sur l'organisation de la Poste.

IV

Référendum et entrée en vigueur

- ¹⁾ La présente loi est sujette au référendum facultatif.
- ²⁾ Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

N38971

¹⁾ RS 744.10

²⁾ RS . . . ; RO . . .

Loi fédérale sur le transport de voyageurs et les entreprises de transport par route

Projet

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 13 novembre 1996¹⁾,
arrête:

I

La loi fédérale du 18 juin 1993²⁾ sur le transport de voyageurs et les entreprises de transport par route est modifiée comme suit:

Adoption d'un titre succinct et d'une abréviation
(Loi sur le transport des voyageurs, LTV)

Art. 1^{er}, 2^e al.

² Les deuxième, quatrième et cinquième sections de la présente loi s'appliquent aussi aux chemins de fer, téléphériques, téléskis, funiluges, ascenseurs et autres installations analogues dont les véhicules sont mus ou portés par des câbles, ainsi qu'à tous les autres moyens de transport dans la mesure où ils ne sont pas soumis à d'autres actes normatifs.

Art. 2 Principe

Sous réserve des articles 3 et 6, la Confédération a le droit exclusif d'assurer le transport régulier des voyageurs en tant que ce droit n'est pas limité par d'autres actes normatifs.

Art. 3 Dérogations

¹ N'est pas soumis à la régle du transport des voyageurs le transport régulier des personnes qui n'est pas effectué à titre professionnel.

² Le Conseil fédéral peut autoriser d'autres dérogations à la régle du transport des voyageurs.

Art. 4 Concessions

¹ Après avoir entendu les cantons concernés, le Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie (département) peut octroyer des concessions pour le transport régulier de personnes effectué à titre professionnel.

¹⁾ FF 1997 I 853

²⁾ RS 744.10

² L'entreprise requérante doit être en possession des concessions et des autorisations éventuellement nécessaires pour emprunter les voies de communications et prouver que:

- a. la prestation de transport devant être fournie en vertu de la concession peut l'être de façon appropriée et économique; et
- b. les autres entreprises de transports publics ne sont pas fortement concurrencées ou qu'une nouvelle liaison importante pour la région est établie.

³ L'entreprise concessionnaire est tenue de transporter les personnes selon les prescriptions de la législation et de la concession. Pour des raisons importantes, notamment dans les cas de rigueur, l'autorité concédante peut alléger les obligations de l'entreprise en dérogeant aux prescriptions de la loi et de la concession.

⁴ Le département peut annuler la concession:

- a. si l'entreprise manque gravement aux obligations dérivant de la loi et de la concession;
- b. si des intérêts publics importants le justifient, notamment lorsqu'il s'agit de satisfaire les besoins de transport de manière économique et appropriée; l'entreprise doit recevoir une indemnité convenable.

⁵ La concession est octroyée pour une durée maximale de 25 ans. Elle peut être modifiée et renouvelée.

Art. 4a Prescriptions concernant la circulation (*nouveau*)

Le Conseil fédéral peut édicter des prescriptions pour garantir la sécurité des courses de la Poste et des entreprises de transport concessionnaires sur les routes de montagne.

II

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

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

Loi fédérale sur le transport public (LTP)

Projet

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 13 novembre 1996¹⁾,
arrête:

I

La loi fédérale du 4 octobre 1985 sur le transport public²⁾ est modifiée comme suit:

Art. 1^{er}, al. 2 et 2^{bis} (nouveau)

² L'article 3, 1^{er} et 4^e alinéas, ainsi que les articles 6 à 14 (à l'exception de l'art. 8a) ne s'appliquent qu'au transport régulier des voyageurs et aux transports de marchandises commandés.

^{2bis} Sont impératives les dispositions relatives aux marchandises dangereuses (art. 3, 3^e al.), au service direct (art. 13 et 14), à l'accomplissement des formalités administratives (art. 29), à la responsabilité (art. 39 à 48), aux voies de droit (art. 50) et aux dispositions pénales (art. 51). Les autres dispositions sont applicables dans la mesure où le contrat conclu n'en dispose pas autrement.

Art. 2, let. c

Au sens de la présente loi, on entend par:

- c. entreprise: une entreprise de transport de la Confédération ou une entreprise de transport titulaire d'une concession ou d'une autorisation fédérale.

Art. 4 et 5

Abrogés

¹⁾ FF 1997 I 853

²⁾ RS 742.40

Titre précédant l'article 9

Section 3:

Tarifs du transport régulier des voyageurs et des transports de marchandises commandés

Titre précédant l'article 13

Section 4:

Trafic et régulation du trafic pour le transport régulier des voyageurs et les transports de marchandises commandés

Art. 14, 1^{er} al., let. e

¹ Aux fins d'assurer le service direct, les entreprises règlent leurs relations et déterminent en particulier:

- e. la régulation et le partage du trafic dans les transports de marchandises commandés.

Titre précédant l'article 24

Chapitre 3: Trafic marchandises ferroviaire

Section 1: Fourniture du wagon

Art. 24, 2^e et 3^e al., et 27, 3^e al.

Abrogés

Chapitre 5 (art. 49)

Abrogé

II

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

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

Loi fédérale sur les Chemins de fer fédéraux (LCFF)

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'article 26 de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 13 novembre 1996¹⁾,
arrête:

Chapitre premier: Dispositions générales

Article premier Objet

La présente loi règle la constitution, le but et l'organisation des Chemins de fer fédéraux (CFF).

Art. 2 Raison sociale, forme juridique et siège

¹ Sous la raison sociale «Schweizerische Bundesbahnen SBB, Chemins de fer fédéraux CFF, Ferrovie federali svizzere FFS» est constituée une société anonyme de droit public ayant son siège à Berne.

² La société anonyme est inscrite au registre du commerce.

Art. 3 But et principes de gestion

¹ La tâche essentielle des CFF est d'offrir des prestations de transport public, notamment dans le domaine de l'infrastructure, du trafic voyageurs régional ou à grande distance, ainsi que dans le trafic marchandises et les secteurs annexes.

² Les CFF peuvent accomplir tous les actes juridiques directement ou indirectement liés au but de l'entreprise, ou qui sont propres à le promouvoir. Ils peuvent notamment fonder des sociétés, prendre des participations ou coopérer d'une autre manière avec des tiers. Ils peuvent acquérir, gérer et aliéner des immeubles et des installations.

³ La gestion des CFF obéit aux principes de l'économie d'entreprise. Les CFF maintiennent l'infrastructure en bon état et l'adaptent aux exigences du trafic comme aux progrès de la technique.

⁴ S'agissant d'investissements et de prestations qui ne répondent pas à ces critères, il incombe aux tiers qui y sont particulièrement intéressés et qui les demandent d'y participer dans une juste mesure.

¹⁾ FF 1997 I 853

Art. 4 Infrastructure

¹ Les CFF ne sont pas tenus d'être titulaires d'une concession en vertu de l'article 5 de la loi du 20 décembre 1957¹⁾ sur les chemins de fer.

² Ils ont l'obligation de permettre aux entreprises de transport ayant obtenu l'accès au réseau d'accéder sans discrimination à l'infrastructure, conformément aux prescriptions de la loi du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer.

³ L'Assemblée fédérale approuve la construction ou l'acquisition de nouveaux tronçons ferroviaires.

⁴ Le Conseil fédéral statue sur la fermeture, l'aliénation et l'affermage des tronçons.

Art. 5 Transport régulier de voyageurs

Le droit de transporter régulièrement des voyageurs est conféré aux CFF en vertu de l'article 4 de la loi du 18 juin 1993²⁾ sur le transport de voyageurs et les entreprises de transport par route.

Chapitre 2: Capital-actions et actionnaires

Art. 6 Capital-actions

Le Conseil fédéral fixe le montant du capital-actions ainsi que l'espèce, la valeur nominale et le nombre des titres de participation.

Art. 7 Actionnaires

¹ La Confédération est actionnaire des CFF.

² Le Conseil fédéral peut aliéner des actions ou en offrir en souscription à des tiers.

³ La Confédération doit toujours détenir la majorité des voix et des actions.

Chapitre 3: Convention sur les prestations et plafond des dépenses

Art. 8

¹ Tous les quatre ans, le Conseil fédéral définit les objectifs élaborés en collaboration avec les CFF dans une convention sur les prestations.

² Il soumet la convention sur les prestations à l'approbation des Chambres fédérales.

³ Si des raisons importantes et imprévisibles le justifient, le Conseil fédéral peut modifier la convention sur les prestations pendant sa période de validité.

¹⁾ RS 742.101; RO ...

²⁾ RS 744.10; RO ...

⁴ Les Chambres fédérales contrôlent la gestion financière des CFF en votant un plafond des dépenses pour la même période. Ce plafond est pris en compte lors des délibérations sur le budget annuel de la Confédération.

Chapitre 4: Organes et responsabilité

Art. 9 Organes

Les organes des CFF sont l'assemblée générale, le conseil d'administration, la direction générale et l'organe de révision.

Art. 10 Assemblée générale

¹ Les attributions de l'assemblée générale sont régies par les dispositions du code des obligations¹⁾ sur la société anonyme.

² Tant que la Confédération est l'unique actionnaire, le Conseil fédéral exerce les pouvoirs de l'assemblée générale.

³ L'assemblée générale est habilitée à modifier, dans le cadre de la présente loi, les premiers statuts des CFF adoptés par le Conseil fédéral.

Art. 11 Conseil d'administration

¹ Sauf disposition contraire de la présente loi, le conseil d'administration exerce les attributions inaliénables et intransmissibles définies à l'article 716a, 1^{er} alinéa, du code des obligations¹⁾.

² Les membres du conseil d'administration ne sont pas tenus d'être actionnaires.

³ Le personnel de l'entreprise doit être convenablement représenté au sein du conseil d'administration.

Art. 12 Gestion de l'entreprise

¹ En vertu du règlement d'organisation, le conseil d'administration délègue la gestion de l'entreprise à la direction générale. Le règlement d'organisation fixe les modalités de la gestion, détermine les postes nécessaires, en définit les attributions et règle l'obligation de faire rapport ainsi que la représentation des CFF.

² La direction générale peut déléguer le pouvoir de représentation à d'autres personnes.

Art. 13 Responsabilité

La responsabilité des membres du conseil d'administration, de la direction générale des CFF et de l'organe de révision est régie par les articles 752 ss du code des obligations¹⁾.

¹⁾ RS 220

Chapitre 5: Personnel

Art. 14 Rapports de service

¹ Les dispositions relatives aux rapports de service des fonctionnaires fédéraux s'appliquent également au personnel des CFF.

² Le Conseil fédéral peut autoriser les CFF à modifier ou à compléter les rapports de service dans des conventions collectives de travail.

³ La conclusion de contrats régis par le code des obligations¹⁾ est autorisée dans les cas où elle se justifie.

Art. 15 Prévoyance professionnelle

¹ Les CFF gèrent leur caisse de pensions.

² La caisse de pensions des CFF peut, avec l'autorisation du Conseil fédéral, fusionner avec la Caisse fédérale de pensions, y adhérer en tant qu'organisation affiliée ou s'associer à une autre caisse de pensions.

³ Elle est autorisée à déroger au principe de l'établissement du bilan en caisse fermée. La Confédération garantit le versement des prestations selon le règlement.

⁴ La Confédération peut prendre à sa charge la totalité ou une partie du découvert des CFF auprès de la caisse de pensions et de secours de manière que la part de fonds propres figurant au bilan soit suffisante. La charge supplémentaire qui en résulte pour la Confédération est portée au débit de son compte capital et amortie par le compte de résultats des années suivantes.

Chapitre 6: Comptabilité

Art. 16 Comptes

¹ Les CFF tiennent une comptabilité distincte pour le secteur de l'infrastructure et celui des transports.

² Le Conseil fédéral approuve la comptabilité.

³ Le Conseil fédéral détermine l'emploi du bénéfice.

Art. 17 Budget

¹ Les CFF établissent chaque année un budget qui sépare le secteur de l'infrastructure de celui des transports.

² Le Conseil fédéral approuve le budget.

¹⁾ RS 220

Art. 18 Etablissement des comptes

Le Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie émet les dispositions d'exécution concernant l'établissement des comptes.

Art. 19 Révision

L'assemblée générale élit un organe de révision particulièrement qualifié pour les CFF.

Art. 20 Financement des investissements

¹ Les nouveaux investissements du secteur de l'infrastructure sont, en règle générale, financés par des prêts à intérêt variable remboursables sous conditions, accordés par la Confédération.

² Les investissements destinés au maintien de l'infrastructure existante sont couverts par des contributions à fonds perdu à hauteur du montant des amortissements.

³ Les investissements du secteur des transports et les investissements commerciaux sont financés par des prêts remboursables, intégralement rémunérés, accordés par la Confédération.

⁴ La convention sur les prestations fixe le montant maximal autorisé pour les emprunts auprès de la Confédération.

Art. 21 Exonération fiscale et dispense de l'obligation de s'assurer

¹ Dans le cadre de leurs activités de fournisseurs de l'infrastructure et d'entreprise de transport, les CFF sont exempts de tout impôt cantonal ou communal. Cette exonération s'étend aux services accessoires et auxiliaires rentrant dans le champ d'activité d'une entreprise de transport, tels que les usines électriques, les ateliers et les entrepôts, mais ne concerne pas les immeubles qui ne sont pas nécessaires à l'exploitation.

² Les CFF ne sont pas soumis aux prescriptions cantonales et communales sur l'assurance obligatoire.

³ L'indemnité à verser en vertu de la loi fédérale du 22 décembre 1916¹⁾ sur l'utilisation des forces hydrauliques reste réservée.

Chapitre 7: Droit applicable

Art. 22

¹ Sauf disposition contraire de la présente loi, les dispositions du code des obligations²⁾ sur la société anonyme s'appliquent par analogie aux CFF.

¹⁾ RS 721.80

²⁾ RS 220

² Si la présente loi ou les ordonnances qui en découlent ne prévoient pas de disposition contraire, la législation ferroviaire s'applique aussi aux CFF.

Chapitre 8: Dispositions finales

Art. 23 Exécution

Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution.

Art. 24 Fondation

¹ Dès l'entrée en vigueur de la présente loi, le Conseil fédéral prend les mesures nécessaires à la transformation des CFF en société anonyme de droit public et est autorisé à accomplir tous les actes juridiques qui s'imposent.

² Il peut mandater un représentant si des actes juridiques doivent être authentifiés.

³ Les CFF sont exemptés de la taxe d'émission des emprunts pour le capital-actions du bilan de fondation.

Art. 25 Référendum et entrée en vigueur

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

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

N38971

Abrogation et modification du droit en vigueur

A. Les lois mentionnées ci-dessous sont abrogées ou modifiées comme suit:

1. La loi fédérale du 23 juin 1944¹⁾ sur les Chemins de fer fédéraux
Abrogée

2. La loi fédérale sur l'organisation de l'administration²⁾ est modifiée comme suit:

Art. 58, 1^{er} al., let. E

¹ L'administration fédérale comprend les unités administratives suivantes:

Biffer:

Schweizerische Bundesbahnen

Chemins de fer fédéraux

Ferrovie federali svizzere.

3. Le Statut des fonctionnaires du 30 juin 1927³⁾ est modifié comme suit:

Art. 62b (nouveau)

Le Conseil fédéral peut autoriser la Poste Suisse ainsi que les Chemins de fer fédéraux (CFF) à déroger aux articles 36 à 38. Il peut autoriser l'entreprise fédérale de télécommunications à déroger à ces articles tant que son personnel est soumis à la législation sur les fonctionnaires.

4. La loi fédérale sur l'organisation judiciaire⁴⁾ est modifiée comme suit:

Art. 119, 1^{er} al.

¹ Le département compétent ou, lorsque le droit fédéral le prévoit, la division compétente de l'administration représente la Confédération dans les actions de droit administratif intentées par elle ou contre elle.

5. La loi du 9 octobre 1992⁵⁾ sur la statistique fédérale est modifiée comme suit:

Art. 2, 1^{er} al., let. b

¹ La présente loi s'applique à tous les travaux statistiques:

¹⁾ RS 7 195; RO 1962 359, 1968 1221, 1977 2249, 1978 1034, 1979 114 679, 1982 1225, 1986 1974, 1987 263

²⁾ RS 172.010

³⁾ RS 172.221.10; RO 1996 1445

⁴⁾ RS 173.110; RO 1996 508 750 1158 1445 1498

⁵⁾ RS 431.01

- b. que les unités administratives au sens de l'article 58 de la loi sur l'organisation de l'administration¹⁾, à l'exception du domaine des EPF, exécutent ou font exécuter.

Art. 2, 2^e al.

² Le Conseil fédéral définit les articles de la présente loi qui s'appliquent aux travaux statistiques des EPF, de la Poste Suisse, de l'entreprise fédérale de télécommunications et des Chemins de fer fédéraux (CFF).

6. La loi fédérale sur les finances de la Confédération²⁾ est modifiée comme suit:

Art. 1^{er}, 2^e al.

Abrogé

Art. 22, 3^e al.

Abrogé

7. La loi fédérale du 27 juin 1973 sur les droits de timbre³⁾ est modifiée comme suit:

Art. 6, 1^{er} al., let. c

- c. Les droits de participation à des entreprises de transport qui sont créés ou augmentés en rapport avec les mesures prévues par les articles 56 et 57 de la loi du 20 décembre 1957⁴⁾ sur les chemins de fer ou par l'article 20, 1^{er} alinéa, de la loi fédérale du . . .⁵⁾ sur les Chemins de fer fédéraux;

8. La loi du 23 décembre 1953⁶⁾ sur la Banque nationale est modifiée comme suit:

Art. 53, 4^e al.

⁴ Les affaires sont réparties entre les trois départements (art. 3, 3^e al.). Les départements de Zurich sont chargés des opérations d'escompte, des avances sur nantissement, des transactions en devises, du service des virements, des études économiques, du service juridique et du personnel ainsi que du contrôle. Le département de Berne est chargé de l'émission des billets, de la gestion de l'or, de l'encaisse et des opérations avec la Confédération et la Poste Suisse.

¹⁾ RS 172.010

²⁾ RS 611.0

³⁾ RS 641.10

⁴⁾ RS 742.101

⁵⁾ RS . . . ; RO . . . (FF 1997 I 853)

⁶⁾ RS 951.11

B. Si la LCFF entre en vigueur avant la loi sur l'organisation de la Poste¹⁾ et la loi sur l'entreprise fédérale de télécommunications²⁾, les chiffres suivants de la lettre A sont modifiés comme suit:

3. Le statut des fonctionnaires du 30 juin 1927³⁾ est modifiée comme suit:

Art. 62b (nouveau)

Le Conseil fédéral peut autoriser les Chemins de fer fédéraux (CFF) à déroger aux articles 36 à 38.

4. La loi fédérale sur l'organisation judiciaire⁴⁾ est modifiée comme suit:

Art. 119, 1^{er} al.

¹ Le département compétent ou, lorsque le droit fédéral le prévoit, la division compétente de l'administration représente la Confédération dans les actions de droit administratif intentées par elle ou contre elle; la Direction générale de l'Entreprise des postes, téléphones et télégraphes règle la représentation pour son domaine.

5. La loi du 9 octobre 1992⁵⁾ sur la statistique fédérale est modifiée comme suit:

Art. 2, 1^{er} al., let. b

¹ La présente loi s'applique à tous les travaux statistiques:

- b. que les unités administratives au sens de l'article 58 de la loi sur l'organisation de l'administration⁶⁾, à l'exception du domaine des EPF et de l'Entreprise des PTT, exécutent ou font exécuter.

Art. 2, 2^e al.

² Le Conseil fédéral définit les articles de la présente loi qui s'appliquent aux travaux statistiques des EPF, de l'Entreprise des PTT et des Chemins de fer fédéraux (CFF).

6. La loi fédérale sur les finances de la Confédération⁷⁾ est modifiée comme suit:

Art. 1^{er}, 2^e al.

² Les finances de l'Entreprise des PTT sont régies par des dispositions spécifiques; les articles 2 et 3 de la présente loi sont également applicables.

¹⁾ RS ...; RO ... (FF 1996 III 1201)

²⁾ RS ...; RO ... (FF 1996 III 1260)

³⁾ RS 172.221.10; RO 1996 1445

⁴⁾ RS 173.110; RO 1996 508, 750, 1158, 1445, 1498

⁵⁾ RS 431.01

⁶⁾ RS 172.010

⁷⁾ RS 611.0

Art. 22, 3^e al.

Abrogé

8. La loi du 23 décembre 1953¹⁾ sur la Banque nationale est modifiée comme suit:

Art. 53, 4^e al.

⁴ Les affaires sont réparties entre les trois départements (art. 3, 3^e al.). Les départements de Zurich sont chargés des opérations d'escompte, des avances sur nantissement, des transactions en devises, du service des virements, des études économiques, du service juridique et du personnel ainsi que du contrôle. Le département de Berne est chargé de l'émission des billets, de la gestion de l'or, de l'encaisse et des opérations avec la Confédération et l'Entreprise des PTT.

N38971

Arrêté fédéral sur le refinancement des Chemins de fer fédéraux (Arrêté sur le refinancement des CFF)

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'article 26 de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 13 novembre 1996¹⁾,
arrête:

Article premier Refinancement²⁾

¹ A la date de l'entrée en vigueur du présent arrêté, la Confédération allège les finances des Chemins de fer fédéraux comme suit:

- a. la Confédération amortit le découvert inscrit au bilan à fin 1997 en renonçant à ses créances;
- b. elle prend en charge le service des intérêts et le remboursement des emprunts de 5560 millions de francs que les Chemins de fer fédéraux ont contractés envers leur caisse de pensions et de secours;
- c. les prêts à long terme, d'un montant de 8000 millions de francs, accordés par la Confédération sont convertis en capital propre des Chemins de fer fédéraux;
- d. les prêts restants, 3647 millions de francs sont convertis en prêts à intérêt variable, remboursables sous conditions.

² Les réévaluations nécessaires du capital-actions et des prêts à intérêt variable, remboursables sous conditions, grèvent directement le découvert inscrit au bilan de la Confédération.

Art. 2 Adaptation des montants

Le Conseil fédéral est habilité à adapter les montants mentionnés à l'article premier à l'état effectif lors de l'entrée en vigueur du présent arrêté.

Art. 3 Référendum, entrée en vigueur et durée d'application

¹ Le présent arrêté est de portée générale. Il est sujet au référendum facultatif.

¹⁾ FF 1997 I 853

²⁾ Tous les montants se fondent sur l'état probable à fin 1997 et devront être adaptés lors du refinancement.

² Il entre en vigueur en même temps que la loi fédérale du . . . ¹⁾ sur les Chemins de fer fédéraux et a effet jusqu'à ce que les actes juridiques mentionnés à l'article premier soient accomplis.

N38971

¹⁾ RS 742.31; RO . . . (FF 1997 I 853)

Message sur la réforme des chemins de fer du 13 novembre 1996

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1997
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	06
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	96.090
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	18.02.1997
Date	
Data	
Seite	853-940
Page	
Pagina	
Ref. No	10 108 918

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.