

CH_VB 84.073 vom 30. Oktober 1984

Bundesverwaltung, 1984-10-30, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_84.073

FR: CH_VB 84.073 du 30 octobre 1984

IT: CH_VB 84.073 del 30 ottobre 1984

Erwägungen

E. 17

septembre 1984 Au nom du Conseil fédéral suisse: Le président de la Confédération, Schlumpf Le chancelier de la Confédération, Buser 344 1984-440

Vue d'ensemble Aux termes du chapitre VII de la loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (LCF; RS 742.101J, la Confédération peut accorder aux entreprises de transport concessionnaires (ETC) du trafic général des contributions pour des améliorations techniques, l'adoption d'un autre mode de transport et la réparation des dégâts causés par les forces de la nature. Par l'arrêté fédéral du 2 décembre 1981 (FF 1981 /// 1105), les Chambres fédérales ont accordé le sixième crédit de programme s'élevant à 515 millions de francs. Ce dernier a été porté à 525 millions (+10 millions) en vertu de l'arrêté fédéral du 17 mars 1983 ouvrant de nouveaux crédits destinés à promouvoir l'emploi (FF 1983 /1190). Les projets d'investissement pris en considération dans ce crédit de programme étaient établis en fonction du niveau des prix de la fin de 1981. Nous fondant sur la loi fédérale sur les finances de la Confédération (RS 611.QA nous avons dès lors englobé dans ce crédit un montant correspondant au renchérissement jusqu'à l'achèvement des projets envisagés. Cela étant, il a fallu amputer ce montant des investissements annoncés par les ETC. Les mesures de promotion de l'emploi ont permis en outre de mettre en chantier certains projets plus tôt que prévu. De ce fait, les engagements contractés jusqu'à fin de 1983 ont déjà absorbé la majeure partie du sixième crédit de programme. Pour pouvoir réaliser les investissements prévus initialement, nous demandons un crédit complémentaire de 129 millions. Ce montant tient compte du renchérissement prévisible jusqu'à la mise en service des véhicules et des installations. Il comprend surtout les travaux d'infrastructure. Les acquisitions de matériel roulant, groupées généralement en séries, ont déjà été financées par le biais du crédit en cours. 345

Message I Partie générale II Mesures de financement prévues par la loi sur les chemins de fer et champ d'application de celle-ci La loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (LCF) constitue une vaste base légale, non limitée dans le temps; elle règle toutes les prestations financières de la Confédération en faveur des entreprises de transports concessionnaires (ETC). Les mesures de financement qu'elle prévoit et son champ d'application sont présentés de manière succincte ci-après. Le message sur le sixième crédit de programme (FF 1981 II 1345) contient de plus amples explications, III Mesures de financement - ^'indemnisation des prestations de service public des ETC du trafic général est réglée à l'article 51 LCF. L'indemnité est calculée sur la base du trafic des travailleurs et des écoliers, du marché des transports et des investissements dans les voies de communication. Elle est entièrement à la charge de la Confédération. En 1983, elle s'est élevée à 41,3 millions de francs. - Aux termes de l'article 56 LCF, la Confédération peut accorder des contributions pour améliorations techniques aux ETC qui sont importan-

pour le trafic général du pays ou d'une de ses régions, si par ce moyen il est possible d'augmenter sensiblement le rendement ou la sécurité de l'exploitation. — Des contributions pour le remplacement d'un chemin de fer par un service routier (art. 57 LCF) peuvent être octroyées par la Confédération, si par ce moyen le trafic est assuré d'une manière plus économique. — En vertu de l'article 58 LCF, la Confédération peut aider les ETC obérées en leur accordant des contributions pour le maintien de l'exploitation, si ces entreprises sont indispensables au trafic général du pays ou à l'une de ses régions. - La Confédération peut accorder aux ETC des subsides pour la remise en état ou le remplacement d'installations et de véhicules gravement endommagés ou démolis par les forces naturelles, ainsi que pour les travaux de déblaiement (art. 59 LCF). 112 Champ d'application 112.1 Définition Les mesures de financement prévues par la LCF sont applicables uniquement aux «ETC du trafic général». Cette notion est définie de la manière 346

suivante à l'article premier de l'ordonnance d'exécution des chapitres VI et VII de la LCF (RS 742.101.1): Article premier 1 Sont réputés chemins de fer du trafic général les lignes ou tronçons de lignes d'entreprises suisses de chemins de fer: a. Sur lesquels des voyageurs ou des marchandises sont transportés régulièrement pendant toute l'année en vertu de la loi, de la concession ou d'autres engagements ou encore en raison d'un besoin de transport public, principalement dans l'intérêt de localités habitées l'année entière, et b. Qui sont importants pour le trafic du pays ou pour l'une de ses régions. - Les chemins, de fer servant surtout au trafic local ou touristique n'entrent pas en considération. Dans les limites des dispositions de l'article 95, 1er et 2e alinéas, LCF, les mesures de financement prévues par cette loi sont applicables par analogie aux lignes d'automobiles, de trolleybus et de navigation assurant le trafic général. Le trafic local et le trafic touristique constituent deux catégories spéciales qui ne relèvent pas du trafic général La limite séparant les deux premiers domaines du dernier est floue. De nombreuses ETC assurent diverses catégories de trafic. En principe, elles sont classées dans la catégorie qui représente la part prépondérante de leur activité. 112.2 Participation des cantons Aux termes de l'article 60, 1er alinéa, LCF, les aides fédérales prévues aux articles 56, 57 et 58 présupposent la participation des cantons. Leurs contributions sont échelonnées selon leur capacité financière et les charges qu'ils supportent pour les prestations qu'ils fournissent aux ETC en vertu du droit fédéral. Contributions cantonales en pour-cent Améliorations techniques (art. 56 LCF) 35-80 Adoption d'un autre mode de transport (art. 57 LCF) 20-40 Couverture du déficit (art. 58 LCF) 40-90 Dans des cas exceptionnels, les contributions des cantons particulièrement obérés peuvent être réduites jusqu'à concurrence de 15 pour cent. Les contributions cantonales peuvent être augmentées pour les ETC présentant surtout une importance régionale (art. 60, 5e al., LCF). Le message du 12 mars 1984 à l'appui des mesures d'économie 1984 (programme complémentaire à la réduction linéaire des subventions) (FF 1984 I 1281) prévoit de réglementer d'après une clé uniforme (40 à 95%) les taux de subventionnement cantonaux pour les améliorations techniques et la couverture du déficit, et, dans des cas exceptionnels, de les porter à 20 pour cent pour les cantons particulièrement obérés. Cette réglementation serait appliquée aux conventions d'investissement soumises à l'approbation de la Confédération après le 1er janvier 1986. 347

12 Le sixième crédit de programme L'Office fédéral des transports (OFT) a demandé aux ETC du trafic général quels étaient leurs besoins d'investissement à couvrir par le sixième crédit de programme. Elles étaient également tenues de présenter leurs programmes de

développement pour les années à venir, ainsi que le plan d'exploitation correspondant. Après avoir examiné les programmes d'investissement quant à leur opportunité et à leur urgence, on a constaté que les besoins annoncés portaient sur une somme de 1568 millions de francs, dont les ETC pouvaient financer elles-mêmes 434 millions par leurs fonds d'amortissement et par leurs comptes de résultats. Pour financer le solde, la Confédération et les cantons auraient dû mettre à la disposition de ces entreprises 1134 millions, la part fédérale se montant à 559 millions. Etant donné la situation financière de la Confédération, nous avons ramené ce montant à 515 millions et demandé un crédit de programme correspondant pour poursuivre l'exécution des mesures prévues dans la LCF (améliorations techniques, adoption d'un autre mode de transport, réparation des dégâts causés par les forces de la nature). Les Chambres fédérales l'ont ouvert par l'arrêté du 2 décembre 1981, puis l'ont porté à 525 millions de francs (+ 10 millions) par l'arrêté fédéral du 17 mars 1983 couvrant de nouveaux crédits destinés à promouvoir l'emploi (FF 1983 I 1190). Compte tenu de la réduction linéaire des subsides fédéraux, les prestations cantonales s'élèvent à 552,3 millions. Sur les 1077,3 millions alloués par la Confédération et les cantons, 499,8 millions concernent les projets d'infrastructure et 577,5 les acquisitions de véhicules. Le renchérissement jusqu'à la fin de 1981 était compris dans les montants afférents aux divers projets. Cependant, aux termes de l'article 25, 2e alinéa de la loi fédérale sur les finances de la Confédération (RS 611.0), une réserve appropriée doit être prévue pour le futur renchérissement et indiquée expressément. Selon l'article 24, 3e alinéa de cette loi et l'article 61 LCF, nous réglons la répartition des crédits de programme entre les différents projets, dans la mesure où l'arrêté ouvrant le crédit n'établit pas cette répartition. Le 29 juin 1983, nous avons approuvé un programme d'investissement de 525 millions de francs et autorisé le Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie (DFTCE) à le réaliser. Nous avons ventilé le crédit de la manière suivante: Mio. fr. Financement des investissements 419 Réserve pour les frais supplémentaires dus au renchérissement 101 Réserve pour les contributions destinées à la réparation des dommages causés par les forces naturelles 5 525 Pour calculer le renchérissement (101 millions), on a tenu compte de la période de réalisation, à savoir 1982-88, et des indices déterminants de la hausse des prix. Pour garantir la réalisation du programme initial, nous avons en outre 348

chargé le DFTCE de présenter un message sur un crédit additionnel de 129 millions de francs, lorsque les travaux afférents au plan financier pour la législature 1983-1987 seraient terminés. Les mesures de promotion de l'emploi ont permis d'entreprendre des travaux plus tôt que prévu. Les projets anticipés ont représenté 70,4 millions de francs pour les véhicules et 21,9 millions pour les installations fixes. Cela étant, au milieu de 1984, des conventions d'investissement prévoyant une participation fédérale de quelque 413 millions avaient déjà été conclues à la charge du sixième crédit de programme. La plupart des travaux confiés à l'industrie sont adjugés; les premières livraisons de matériel roulant auront lieu dans le courant de l'année 1984. Le solde du crédit permettant d'autres investissements ne se monte plus qu'à 6 millions. 2 Partie spéciale

E. 21

Justification du crédit de programme additionnel 211 Situation initiale et objectif

L'incorporation de la réserve pour le renchérissement (101 millions) dans le sixième crédit de programme s'est traduite par l'ajournement de certains investissements. Ce retard affecte la totalité des programmes de quatre compagnies ferroviaires et d'un service routier. Les

projets de quatorze autres entreprises ne peuvent que partiellement être réalisés. La situation défavorable de l'emploi dans l'industrie du matériel roulant nous a contraints à reporter principalement les travaux d'infrastructure. Toutefois, il existe nécessairement une interdépendance du matériel roulant et de l'infrastructure. La sécurité et la rentabilité de l'exploitation ne peuvent être améliorées que si les conditions adéquates sont créées, tant en ce qui concerne les véhicules que les constructions et les installations. Dès l'établissement des programmes d'investissement des diverses entreprises, une grande attention a donc été vouée à l'harmonisation du renouvellement du matériel roulant et de l'infrastructure. La plus grande part des projets différés se rapportent aux investissements de remplacement, qui n'entraînent souvent aucune amélioration de la rentabilité, ou uniquement une amélioration limitée, bien qu'ils soient indispensables à la sécurité de l'exploitation. Il reste peu de marge de manœuvre pour les programmes qui accroissent véritablement l'attrait des transports publics. Au cours de ces dernières années, les contributions d'investissement ont permis aux chemins de fer de rattraper une partie des retards qu'ils avaient. Mais, aujourd'hui encore, certaines lignes sont dotées de rails datant de l'époque des pionniers et divers véhicules en service ont été construits avant la première guerre mondiale. Une compression sensible des investissements prévus mettrait donc en question le maintien de la capacité de production des entreprises. 349

212 Points forts des investissements 212.1 Augmentation de la sécurité L'augmentation de la sécurité d'exploitation est primordiale. Elle résulte notamment de la suppression ou de l'amélioration des passages à niveau, de la mise du rail en site propre, de la pose du bloc de ligne et de l'installation du dispositif d'arrêt automatique des trains. Dans certains cas, les mesures de sécurité nécessitent de coûteuses constructions et installations. Ainsi, le percement d'un tunnel pour les Ferrovie Regionali Ticinesi, entre S. Antonio et Locamo CFF, permettra de dissocier dans cette ville le tracé du rail et de la route. Le déplacement partiel de la ligne du chemin de fer Lausanne-Echallens-Bercher améliorera les conditions du trafic à Lausanne. 212.2 Accroissement de l'attrait Faute de moyens financiers, les mesures destinées à accroître l'attrait des transports publics ne sont possibles que dans une mesure limitée. Le projet le plus important concerne le renouvellement global du matériel roulant de la ligne de Mûri des Chemins de fer réunis Berne-Worb (VBW). Par ailleurs, la ligne 17 de la S.A. Baselland Transport sera raccordée au réseau des Transports en commun de Baie. Ces deux programmes concernent des lignes dont la zone d'influence et l'accroissement présumé du trafic justifient de tels investissements. Comme le montre l'expérience, les mises de fonds, notamment pour les nouveaux véhicules, contribuent à accroître l'attrait des transports publics. Cela est particulièrement le cas lorsqu'il en résulte une amélioration évidente de l'offre (étouffement de l'horaire, réduction des temps de parcours). 212.3 Accroissement de la rentabilité Les investissements pour le remplacement ou l'extension de l'appareil de production provoqueront chaque année des amortissements supplémentaires s'élevant à 6 millions de francs, dont 3 millions seront à la charge de la Confédération (part de celle-ci à la couverture du déficit). Mais l'utilisation de nouveaux véhicules et de nouvelles installations réduit les frais d'exploitation, notamment dans le secteur de l'entretien. Comme le nouveau matériel roulant accroîtra l'attrait des transports publics, il faut s'attendre à une augmentation des recettes. Cette dernière est cependant difficile à chiffrer, de même que la réduction des charges. On peut néanmoins supposer que la hausse des amortissements sera pour le moins compensée par la baisse des coûts et, vraisemblablement, par la progression des recettes. 350

212,4 Adoption d'un autre mode de transport Afin de développer le réseau des transports publics conformément à sa vocation, la Confédération peut, en vertu de l'article 57 LCF, encourager le remplacement d'un chemin de fer par un service de transport routier si, par ce moyen, le trafic est assuré d'une manière plus économique. Dans ce contexte, il ne s'agit pas seulement d'établir une comparaison financière. Il faut aussi prendre en considération, notamment, les problèmes du développement régional, de la protection de l'environnement et de l'approvisionnement en énergie. L'OFT voue une grande attention à cet aspect de la question. Néanmoins, l'expérience montre souvent que l'adoption d'un autre mode de transport se heurte à une farouche opposition de la population locale. Celle-ci considère, en effet, que son avenir économique dépend du maintien de «sa» ligne ferroviaire. La Confédération ne propose l'introduction d'un service de transport routier que lorsque le bilan global milite en faveur de cette solution. C'est pourquoi il faudra examiner, également ces prochaines années, les restructurations qui s'imposent dans le réseau des transports publics.

213 Vue d'ensemble de la répartition des fonds

213.1 Chemins de fer Les investissements exclus temporairement du sixième crédit de programme portent sur les projets de 17 compagnies ferroviaires. Le programme d'acquisition se décompose comme il suit:

Matériel roulant	Infrastructure	Total	Besoins de fonds en mio. de fr.
			23,750
			142,400
			166,150
Part de la Confédération			13,146
			70,110
			83,256
			en pour-cent 15,8
			84,2
			100,0

213.2 Services de transport routier En règle générale, les contributions d'investissement ne sont accordées que pour des constructions d'une certaine importance, telles que les garages et les bâtiments d'exploitation. Etant donné que l'acquisition de quelques véhicules isolés ne requiert pas énormément de fonds, elle est financée d'une autre manière. Le présent crédit additionnel ne porte que sur les gares routières de Fribourg et de Bulle, utilisées pour les lignes d'autobus des Chemins de fer fribourgeois (GFM). La Confédération peut, dans l'optique actuelle, fournir une contribution de 13,7 millions de francs pour la couverture des coûts estimés à 34,2 millions.

213.3 Adoption d'un autre mode de transport Le Conseil fédéral ayant prévu de remplacer le chemin de fer Aigle-Sépey-Les Diablerets par un service de transport routier, il est envisagé d'investir des fonds s'élevant à quelque 6,5 millions de francs, ce qui, dans l'optique actuelle, correspond à une contribution fédérale de 4 millions.

213.4 Renchérissement Le coût des projets d'investissement prévu dans le crédit de programme additionnel a été évalué en fonction du niveau des prix de la fin de l'année 1981. Le renchérissement qui se produira à partir de 1982 jusqu'à la mise en service des véhicules et des installations est couvert par une réserve dûment attestée. Elle est constituée compte tenu du calendrier des acquisitions suivant:

Mise en service	Durée déterminante pour le renchérissement
Matériel roulant	1987
6 années Infrastructure	1986 - 1989
5 - 8 années	

Le renchérissement, estimé à 28 millions de francs, est calculé en fonction d'une hausse moyenne des prix de 4 pour cent par année. Ce taux a été supputé d'après l'évolution de l'indice national des prix à la consommation, celle de l'indice des salaires de l'Association patronale suisse des constructeurs de machines et industriels en métallurgie (ASM), ainsi que d'après la statistique publiée chaque trimestre par TOFIAMT et intitulée «Evolution des salaires du personnel d'exploitation dans l'industrie et les arts et métiers». Il tient également compte des prévisions générales sur l'évolution des prix à partir de 1984. Il a fallu prendre en considération le fait qu'en règle générale, l'augmentation des salaires moyens dans ces secteurs économiques est chaque fois plus élevée que le renchérissement déterminé sur la base de l'indice national des prix à la consommation. Cette différence s'explique par le fait que l'augmentation ne résulte pas seulement de la compensation du

renchérissement selon le premier indice mentionné, mais aussi de l'amélioration des salaires en termes réels (relèvements de la rémunération ou réduction de l'horaire de travail). On ne tiendrait pas compte de ce fait si la réserve pour le renchérissement était calculée uniquement d'après l'indice national des prix à la consommation. 352

213.5 Récapitulation Chemins de fer Services de transport routier Adoption d'un autre mode de transport . . . Réserve pour le renchérissement Besoins de fonds en mio. de fr. . 166 150 22200 6,500 194,850 Part de la Confédération en mio. de fh 83256 13 708 4,036 101,000 28,000 Total 129,000

E. 22

Conséquences financières et effets sur Tétât du personnel 221 Confédération Le crédit additionnel de 129 millions de francs devrait être utilisé à partir de 1986, Conjointement avec les engagements des crédits de programme précédents, une somme d'environ 85 millions devra, dès 1986, être dépen- sée chaque année pour les améliorations techniques. Ces montants sont pris en considération dans la planification financière. L'arrêté fédéral du 2 décembre 1981 ouvrant un crédit de programme visant à assurer le développement des entreprises de transport concession- naires prévoit à son article 2, 2e alinéa, des crédits de paiement totalisant 340 millions de francs pour les années 1984 à 1987. Ce montant est dépassé par l'évolution intervenue entre-temps (réalisation accélérée des programmes d'investissement par suite de l'ouverture de crédits destinés à soutenir l'emploi, approbation d'un crédit de programme additionnel). C'est la raison pour laquelle la disposition précitée est abrogée à l'article 2 du nouvel arrêté fédéral. Le crédit additionnel n'aura pas d'effets sur l'état du personnel, 222 Cantons et communes Aux termes de l'article 60 LCF, les cantons sont tenus de participer aux contributions. En raison des taux de subventionnement actuels et de la réduction linéaire des subsides, leur part se monte à H 9,8 millions de francs et celle de la Confédération à 129 millions. Il appartient aux cantons de faire éventuellement appel à la participation des communes. Le projet n'a pas non plus d'effets sur l'état du personnel des cantons et des commu- nes,

E. 23

Grandes lignes de la politique gouvernementale Le présent projet est prévu dans les Grandes lignes de la politique gouver- nementale 1983 - 1987 (FF 1984 I 153, annexe 2).

E. 24

Constitutionnalité Nos propositions se fondent sur la loi du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer, qui repose elle-même sur les articles 23, 24ter, 26, 34 (2c al.), 36 et 64 de la constitution. 29458 354

Annexe Crédits de programme accordés jusqu'à présent Crédit Arrêté fédéral Montant en mio. de fr. I u III IV V VI 17 19 1 4 19 3 2 17 décembre septembre er mars mars septembre mars décembre mars 1958 1963 1967 1971 1973 1976 1981 1983 (FF (FF (FF (FF (FF (FF (FF (FF 1958 Ì96S 1967 1971 1973 1976 1981 1983 TT TT T T II I ITT I 1739) 829) 643) 599) 578) 1106) 1105) 1190) 120 120 150 250 40 500 515 10 Total 1705 Les crédits de programme I à III ainsi que la première tranche du crédit de programme IV ont servi également à couvrir les déficits. La Confédération a dépensé à cet effet quelque 273 millions de francs jusqu'à la fin de 1972. Ainsi donc, 1432 millions de francs ont été utilisés jusqu'à présent pour financer des améliorations techniques, le remplacement du rail par la route et pour couvrir les dommages dus aux forces naturelles. 29458 355

Arrêté fédéral Projet ouvrant un crédit de programme destiné à assurer le développement des entreprises de transport concessionnaires L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse, vu les articles 56, 57, 59, 61 et 95 de la loi du 20 décembre 1957) sur les chemins de fer; vu le message du Conseil fédéral du 17 septembre 1984), arrête: Article premier Aux fins de poursuivre l'application des mesures prévues par la loi sur les chemins de fer en faveur des entreprises de transport au bénéfice de concessions fédérales, un crédit de 129 millions de francs est ouvert pour permettre des améliorations techniques, le remplacement de chemins de fer par des services routiers et la réparation des dommages causés par les forces naturelles. Art. 2 L'article 2, 2e alinéa, de l'arrêté fédéral du 2 décembre 1983) ouvrant un crédit de programme destiné à assurer le développement des entreprises de transport concessionnaires est abrogé. Art. 3 1 Le Conseil fédéral règle l'exécution. 2 Le présent arrêté, qui n'est pas de portée générale, n'est pas soumis au référendum. 29458 o RS 742.101 2) FF 1984 III 344 - 1' FF 1981 III 1105 356

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali Message relatif à un crédit de programme visant à assurer le développement des entreprises de transport concessionnaires du 17 septembre 1984 In Bundesblatt Dans Feuille fédérale In Foglio federale Jahr 1984 Année Anno Band 3 Volume Volume Heft 43 Cahier Numero Geschäftsnummer 84.073 Numéro d'affaire Numero dell'oggetto Datum 30.10.1984 Date Data Seite 344-356 Page Pagina Ref. No 10 104 181 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.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.