

## CH\_VB 89.066 vom 21. November 1989

Bundesverwaltung, 1989-11-21, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch\\_vb\\_89.066](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_89.066)

FR: CH\_VB 89.066 du 21 novembre 1989

IT: CH\_VB 89.066 del 21 novembre 1989

### Erwägungen

#### E. 24

octobre 1989 Au nom du Conseil fédéral suisse: Le président de la Confédération, Delamuraz Le chancelier de la Confédération, Buser 1989-665 81 Feuille fédérale. 141e année. Vol. III 1245

Condensé 1. Le résultat économique prévu pour les CFF se détériore à nouveau et grèvera davantage les comptes de la Confédération. Le taux de couverture des charges de l'entreprise passe de 81,9 pour cent (budget 1989) à 80,8 pour cent. L'amélioration des produits ne suffit pas à compenser les dépenses supplémentaires. Comparativement aux résultats vraisemblables de l'exercice en cours, les frais de personnel et les charges d'intérêt de 1990 s'alourdiront, à eux seuls, de 216 millions de francs, alors que les recettes supplémentaires dans les secteurs des marchandises et des voyageurs atteindront à peine 90 millions. En 1990, les prestations des CFF pour le compte de résultats d'infrastructure progressent de près de 130 millions de francs et dépassent pour la première fois la barre du milliard. 2. Dans leur budget, les CFF envisagent de réaliser une contribution d'infrastructure de 25 millions de francs et un excédent de produits de 12 millions. Dans les circonstances actuelles, nous estimons trop faible la contribution d'infrastructure qui a été fixée l'année précédente pour 1990 à un montant minimal de 25 millions. Nous avons décidé de l'augmenter de 12 millions (somme de l'excédent des produits) et de la faire ainsi passer à 37 millions. A notre avis, les CFF doivent réaliser des excédents de produits grâce à des mesures de gestion et non par des réserves budgétaires. Nous sommes d'avis que l'objectif de 37 millions de francs exige des CFF la mise en valeur de tout leur potentiel de production. Mais leur contribution ne couvrira que 3,8 pour cent des dépenses d'infrastructure. 3. En 1990, l'indemnité se montera à 550 millions de francs (+ 27 mio. de fr.) dans le transport régional des voyageurs et à 39 millions (+ 3 mio. de fr.) dans le ferroutage. Elle tient compte 1246

des prestations supplémentaires que le RER zurichois fournira dans le transport régional des voyageurs. Pour le ferroutage, elle englobe une paire de trains supplémentaires. 4. Par rapport à celui de l'année précédente, le plan à moyen terme 1991-1995 prévoit de plus grandes contributions d'infrastructure, mais aussi des charges supplémentaires pour la Confédération, ainsi qu'une diminution de la couverture des coûts de l'ensemble de l'entreprise. Les économies et les produits supplémentaires apportés par le programme des mesures 1990-1994 sont pris en compte dans les chiffres du dernier plan à moyen terme. Il est nécessaire de l'appliquer et d'en poursuivre la réalisation. 5. L'année précédente, nous avons décidé de limiter les investissements à partir de 1990. A cet effet, nous avons fixé leur volume à 1500 millions de francs en termes réels. Cela entraîne pour 1991 un volume maximal impératif de 1550 millions. Les CFF se voient dans l'impossibilité de respecter cette limite supérieure. Ils ont donc proposé d'en exclure les investissements pour les

affaires immobilières. Cette situation et des considérations relevant de la politique financière et conjoncturelle nous ont incités à accéder à leur requête et à maintenir la limite des 1550 millions. Comme RAIL 2000 et le corridor de transit pour le trafic combiné rail-route seront réalisés de toute manière en dehors du volume réduit des investissements, les CFF pourront, malgré tout, investir chaque année entre 2 et 2,5 milliards de francs de 1991 à 1995. 6. De plus, le message renseigne sur l'état d'avancement de RAIL 2000 et du corridor de transit pour le trafic combiné. 1247

Message I Partie générale II Introduction Le Conseil d'administration des Chemins de fer fédéraux (CFF) a approuvé, le 19 septembre 1989, le budget 1990 et le plan à moyen terme 1991-1995. Par le présent message, nous soumettons le budget à votre approbation et nous vous présentons le plan à moyen terme pour que vous en preniez acte. Comme les années précédentes, nous renonçons à répéter de manière circonstanciée les chiffres et les commentaires contenus dans le budget des CFF. En revanche, nous aimerions préciser notre rapport dans les domaines où le nouveau mandat de prestations 1987 nous attribue d'importantes fonctions de direction vis-à-vis des CFF et où d'autres décisions fondamentales doivent être prises. Dans le cadre du budget des CFF, cela concerne en premier lieu leur contribution pour les dépenses d'infrastructure. Nous disposons en outre d'une importante compétence, puisque nous sommes habilités à fixer les prestations de service public et leur indemnisation. La contribution d'infrastructure et l'indemnité servent à influencer à court terme sur la politique de gestion des CFF. Le plan à moyen terme et, particulièrement, la politique des investissements constituent un élément de la stratégie de l'entreprise à plus long terme. A cet horizon, le train de mesures 1990-1994, destinées à améliorer les résultats, présentent aussi de l'importance, de même que CARGO 2000. La partie générale du message se subdivise en un aperçu du budget global et en une présentation et des commentaires détaillés sur les rubriques budgétaires "contribution d'infrastructure" et "indemnité". Le chapitre consacré au plan à moyen terme traite également de la planification des investissements, du train de mesures et de 1248

CARGO 2000. Par ailleurs, nous commentons spécialement l'état d'avancement de RAIL 2000 et du corridor de transit pour le trafic combiné. Dans la partie spéciale (répercussions financières sur la Confédération), nous reprenons la présentation de l'année précédente. 12 Appréciation générale du budget 1990 121 Vue d'ensemble des résultats Les deux tableaux ci-après présentent sommairement les principaux résultats du budget 1990. Le tableau 1 met en évidence ceux du compte des investissements, le tableau 2 ceux du compte de résultats d'entreprise. Les détails relatifs aux divers postes du budget se trouvent dans le rapport des CFF. 121.1 Budget du compte des investissements et appréciation Compte des investissements Tableau 1 Compte des investissements Compte Budget Budget Différence par rapport aux compte budget 1988 1989 1990 1988 1990 en millions de Investissements Contributions de Investissements ( investissements charge des CFF) dont: RAIL 2000 bruts tiers nets à la 1509 189 1319 52 ,0 ,2 ,8 ,0 1615, 156, 1459, 43, francs 6 0 6 0 1653 103 1550 86 ,3 ,3 ,0 .0 en pour-cent + 9 - 45 + 17 + 65 ,6 ,4 ,4 ,4 + 2,3 - 33,8 + 6,2 + 100,0 Les résultats du compte des investissements n'influencent qu'indirectement sur le compte de résultats de l'entreprise. Le compte des investissements pour 1990 entraîne dans ce dernier une augmentation des charges d'intérêt dès 1991 et une hausse des amortissements après la réalisation des divers projets. 1249

121.2 Budget du compte de résultats d'entreprise et appréciation Budget du compte de résultats d'entreprise Tableau 2 Compte de résultats d'entreprise Compte 1988 Budget

1989 en raillions de Produits de transports - Trafic-voyageurs - Trafic-marchandises - Indemnité pour les prestations de service public Produits accessoires Propres prestations pour le compte des investis- sements Prestations pour ordres de magasin Prestations pour le compte de résultats d ' infrastructure Autres produits Total des produits Charges de personnel Frais de choses Anortissements Intérêts Gros entretien résul- tant d'ordres d'invest. Contribution pour 1 ' infrastructure- Autres charges Total des charges Excédent Déficit 3013,0 1285,8 1179,3 547,9 535,1 216,5 115,8 883,2 34,5 4798,1 2644,9 1058,3 541,3 255,5 96,1 135,0 24,8 4755,9 42,2 - 3048, 1329, 1160, 559, 508, 211, 126, 894, 31, 4820, 2812, 1080, 539, 281, 75, 25, 6, 4820, - Résultat probable 1989 Budget 1989 francs 6 0 6 0 7 0 0 5 6 4 2 4 1 8 0 2 7 4 3154, 1345, 1250, 559, 518, 216, 96, 926, 31, 4941, 2822, 1070, 567, 297, 95, 25, 10, 4886, 55, - 0 3271 1406 1276 589 531 249 53 1023 37 5165 2987 1096 579 347 109

**E. 25**

8 5153 12- ,7 ,0 ,7 .0 ,7 .0 ,0 .0 ,3 ,7 ,2 ,9 ,7 ,9 ,0 .0 ,0 ,7 ,0 Différence par rapport au au compte buâget 1988 1989 en pour-cent + + + + - + - + + + + + + + + - — + 8,6 9,3 8,3 7,5 0,6 15,0 54,2 15,8 8,1 7,7 12,9 3,6 7,1 36,2 13,4 81,5 67,7 8,4 71,6 - + + + + + + - + + + + + + + + + + + 7,3 5,8 10,0 5,4 4,5 18,0 57,9 14,4 18,0 7,2 6,2 1,5 7,5 23,5 45,3 - 19,4 6,9 - 1250

Fonctionnement du mandat de prestations 1987 Aux termes du mandat de prestations 1987, la Confédération prend en charge les dépenses d'infrastructure (intérêts, amortissements, entretien), mais les CFF doivent participer à leur couverture en fournissant une contribution dite d'infrastructure. Comme ils amortissent et entretiennent toutes les installations, qu'ils se procurent et rénumèrent les fonds de tiers nécessaires aux investissements, l'ensemble des charges est tout d'abord comp- tabilisé dans leur compte de résultats d'entreprise 1). Dans un deuxième temps, la part des amortissements, des intérêts et de l'entretien concernant l'infrastructure est imputée au compte de résultats de l'infrastructure 2). par la même occasion, ce mon- tant est crédité au côté "produits" du compte de résultats d'entre- prise 3 ) . La contribution des CFF pour leur dépenses d'infrastructure est fi- xée tous les trois ans lors de l'établissement du budget. Elle constitue une charge pour les CFF et, partant, pour leur compte de résultats d'entreprise 4', mais elle représente un produit pour leur compte de résultats d'infrastructure 5). La prestation fédé- rale pour l'infrastructure \*> ) est le solde entre les charges du compte de résultats d'infrastructure et la contribution des CFF. 1251

Lien entre le compte de résultats d'entreprise et le compte de résultats d'infrastructure (résultats du budget 1990 en mio. de fr.) Figure 1 Compte de résultats d'entreprise Compte de résultats d'infrastructure Charges 1 ) Frais de personnel Frais de choses Amortissements Intérêts Gros entretien Autres charges (5153,7) Parts (1023) Contribution des CFF pour 4) l'infrastructure (25,0) Excédent des produits (12) Produits (5165,7) Trafic voyageurs et marchandises Indemnité Produits accessoires Propres prestations (compte des investissements, magasins) Autres produits Prestations pour le compte de résultats d'infrastructure (1023,0) Déficit éventuel Charges 2) Amortissements (1023,0) Intérêts Bitretien ordinaire/Gros entretien pour les investis- sements Produits Contribution des CFF pour l'in- frastructure 5) (25,0) Prestation de la Confédération pour l'infrastructure 6) (solde: 998,0) 3) Résultat: ralentissement de la détérioration des produits La contribution d'infrastructure constitue le principal critère d'évaluation. Il renseigne sur le degré d'efficacité des CFF. Ce dernier exprime la mesure dans laquelle les CFF peuvent couvrir leurs dépenses d'infrastructure. La contribution d'infrastructure que nous proposons aux

Chambres fédérales peut, certes, être atteinte par les CFF, mais elle exige d'eux de grands efforts sur le plan de la gestion. Lors de la fixation du montant, nous nous fondons sur leur rendement. Celui-ci se traduit surtout par l'excédent du compte de résultats de l'entreprise. Nous pouvons aussi augmenter la contribution lorsque nous sommes convaincus que les CFF n'ont pas fait preuve de toute l'efficacité voulue. L'entreprise doit alors tenir compte de la modification de l'objectif en prenant des mesures appropriées et en adoptant son budget en conséquence. Le budget ne permet donc pas de juger l'efficacité de la gestion des CPF. Il exprime uniquement l'objectif que la Confédération leur assigne au titre du mandat de prestations 1987. L'année dernière, le Conseil fédéral et le Parlement ont, conformément à ce mandat, fixé à 25 millions de francs la somme de la contribution, cela pour la première fois et pour trois ans. Les CFF pourront atteindre cet objectif. Ils enregistreront même un excédent de 12 millions. Nous proposons par contre d'augmenter la contribution du montant de cet excédent et de la faire passer à 37 millions. Nous estimons que la somme de 25 millions constituait un objectif minimal; les réserves devraient être déterminées en rapport avec les comptes. Vu cette modification, le budget des CFF peut, sous une forme succincte, être apprécié à l'aide des chiffres-clés ci-après:

Montant et évolution annuelle - de la contribution d'infrastructure, - du produit (sans les prestations pour le compte de résultats de l'infrastructure) et - des charges (sans la contribution d'infrastructure).	Données relatives au budget 1990	Tableau 3 Comptes de résultats de l'entreprise	Compte 1988	Budget 1989	en millions de	Produits	Charges
Contribution d'infrastructure	3914,9	4620,9	135,0	3925,9	4795,2	25,2	Budget 1990 francs
	4142,7	5128,7	37,01				
Différence par rapport aux 1988 1990	en pour-cent	+ 5,8	+ 5,5	+ 11,0	+ 7,0	- 72,6	+ 46,8
1) Objectif du Conseil fédéral.							1253

Malgré l'adaptation de la contribution d'infrastructure, les données mettent en évidence une évolution inquiétante qui reste quasiment inchangée. Les produits s'améliorent dans une plus grande mesure, mais cela ne suffit pas à couvrir les charges supplémentaires. En 1990, les CFF s'attendent à de nouvelles rentrées dans les secteurs des voyageurs et des marchandises. Ces améliorations s'élèvent à - 193 millions de francs (+ 7,8 %) par rapport au budget 1989, soit 87 millions de francs (+ 3,4 %) par rapport aux résultats probables de 1989. En revanche, comparativement à ces résultats, - les frais de personnel s'alourdiront de 165 millions de francs (+ 5,9 %) et - les charges d'intérêt de 51 millions de francs (+ 17,1 %).

122 Appréciation des résultats probables de 1989 Le budget illustre l'évolution du rendement des CFF, mais il ne dit pas grand-chose sur l'efficacité de leur gestion. Celle-ci ne peut être évaluée que sur la base du résultat comptable. Si les CFF réussissent effectivement à équilibrer leurs comptes, ils auront atteint les objectifs assignés par le Conseil fédéral et le Parlement. Tout écart, qu'il soit positif ou négatif, reflète l'évolution de l'efficacité de l'entreprise. En 1989, le résultat des CFF sera vraisemblablement positif. Cela étant, ils auront rempli la mission dont ils ont été chargés.

13 Détail' du budget 1990

131 Contribution d'infrastructure des CFF

131.1 Fixation de la contribution d'infrastructure

Vu l'article 7, 2e alinéa, du mandat de prestations 1987, nous avons pour la première fois déterminé en 1988 les contributions d'infrastructure des CFF pour trois années. Sur notre proposition. 1254

les Chambres fédérales les ont approuvées par leur arrêté sur le budget 1989 des CFF. Elles s'élevaient à 25 millions de francs pour chacune des années 1989, 1990 et 1991. Vu cette situation, il n'est pas nécessaire - contrairement aux années précédentes - de promulguer un arrêté particulier sur la contribution d'infrastructure. Après plusieurs remaniements, les

CFF ont présenté un budget qui prévoyait non seulement la contribution, exigée, de 25 millions de francs, mais aussi un excédent de recettes se chiffrant à 12 millions. Etant donné la forte croissance des charges fédérales, nous sommes d'avis, contrairement aux CFF, que la contribution d'infrastructure doit aller au-delà des arrêtés des Chambres fédérales et passer de 12 à 37 millions. La productivité des CFF sera mesurée en fonction de ce nouvel objectif. En prenant cette décision, nous sommes partis du principe que la contribution fixée par les Chambres fédérales devait constituer une limite inférieure. Des contributions plus élevées se sont pas seulement admises, elles sont souhaitées. Elles montrent aussi que les CFF sont disposés à aller plus loin que les objectifs assignés par le Parlement et qu'ils mettront à profit toutes les possibilités offertes par l'entreprise. Du point de vue de la gestion, les CFF auraient préféré attribuer les 12 millions de francs aux réserves. Mais d'après le mandat de prestations, ils doivent obtenir des excédents de produits ou des réserves en agissant sur le marché et non en créant des réserves budgétaires.

131.2 Appréciation de la contribution d'infrastructure et du budget Comme les années précédentes, l'Office fédéral des transports et l'Administration fédérale des finances sont intervenus lors de l'élaboration du budget des CFF, bien que la contribution d'infrastructure ait déjà été fixée. En effet, il s'agit toujours d'assigner aux CFF des objectifs qui les contraignent à entreprendre les plus grands efforts possible. 1255

Etant donné cette situation, la contribution d'infrastructure, en particulier, et le budget, en général, peuvent être appréciés de la manière suivante: L'augmentation de la contribution (passage de 25 à 37 mio. de francs) a permis d'enrayer la tendance négative enregistrée les années précédentes. Toutefois, le rendement des CFF ne saurait être jugé en fonction de la valeur absolue de la contribution, mais d'après son rapport avec l'ensemble des coûts d'infrastructure. Le taux de couverture des coûts de l'entreprise constitue un autre critère d'appréciation. Evolution de la contribution d'infrastructure des CFF

Données	1987	1988	1989	1990
Différence par rapport au budget	218,5	135,0	25,2	37,0
Contribution d'infrastructure en millions de francs	27,5 %	16,3 %	2,8 %	3,8 %
Taux net de couverture des charges	87,3 %	84,7 %	81,9 %	80,8 %
Taux net de couverture des charges 1)	+ 12,0 %	+ 1,0 %	- 1,1 %	1)

Alors que le taux de couverture des coûts d'infrastructure s'améliore légèrement par rapport à l'année précédente, le taux net de couverture des coûts de l'ensemble de l'entreprise se détériore encore une fois dans une faible mesure. Il faut en conclure que le 1256

rendement des CFF a empiré encore une fois avec le budget. La tendance négative commence cependant à se stabiliser. L'appréciation générale du budget montre que les objectifs assignés aux CFF sont conformes au mandat de prestations. Ils sont exigeants tout en étant réalistes. Comme les produits budgétisés dans les secteurs voyageurs et marchandises devraient être dépassés en 1989 (cf. tableau 2), les CFF s'attendent également à une hausse des produits en 1990. Dans le trafic-voyageurs, les mesures tarifaires (1er avril 1989, 1er janv. 1990 et 1er mai 1990), la mise en service du RER zürichois et les mesures destinées à améliorer les résultats de l'entreprise feront augmenter les produits. Les revenus prévus en 1990 pour le trafic-voyageurs dépassent de 120,2 millions de francs (+ 9,3 %) ceux des comptes de 1988 et de 61 millions (+ 4,5 %) les recettes vraisemblables de l'exercice 1989. Les circonstances actuelles laissent entrevoir une persistance de la

croissance. Dans le secteur des marchandises, les CFF, vu la conjoncture, estiment que la demande de prestations de transport va continuer d'augmenter. Par rapport aux chiffres du compte 1988, les données du budget 1990 sont supérieures - de 8,5 pour cent au chapitre des tonnes-kilomètres et - de 8,3 pour cent au chapitre des produits. Pour le trafic-marchandises, on s'attend en 1989 à un produit supplémentaire de 70,7 millions de francs (+ 6 %) comparativement au compte de 1988. Quant à 1990, les CFF estiment que le surcroît de recettes atteindra uniquement 26,7 millions (+ 2,1 %) par rapport au résultat vraisemblable de 1989. Même si la conjoncture reste favorable, les CFF anticipent donc un phénomène de saturation, ce qui semble raisonnable. Les dépenses de personnel représentent, aux CFF, 58 pour cent des charges budgétisées pour 1990. Comparativement au compte de 1988, elles s'alourdissent de 342,3 millions de francs (+ 12,9 %). Les 1257

différentes mesures prises par la Confédération dans le domaine des salaires grèvent très lourdement le compte de résultats de l'entreprise, mais elles sont nécessaires en raison de la situation du marché du travail. Les CFF ont calculé leurs frais de personnel en se fondant sur un effectif de 38000 agents. En fait, ils sont d'avis qu'il faudrait 38484 collaborateurs pour fournir les prestations et assurer la relève. Le budget des frais de personnel ne contient donc plus de réserve. La politique ambitieuse d'investissement recommandée expressément par le Conseil fédéral et le Parlement pèse de plus en plus lourd sur le compte de résultats d'infrastructure. Les nouveaux projets relatifs aux installations et équipements conduisent nécessairement à une hausse des amortissements et des intérêts. Les décisions de principe prises antérieurement exercent maintenant sur le budget des répercussions qu'il n'est pas possible de modifier à court terme. Outre la charge accrue imputable à une augmentation des prestations, l'accroissement de l'entretien ordinaire est due à une rectification de nature comptable. En effet, les CFF ne comptabilisaient pas jusqu'à présent les coûts complets. Le gros entretien provenant des ordres d'investissement comprend surtout les dépenses non activables des ouvrages non achevés figurant dans le compte des investissements, ainsi que l'amortissement direct du logiciel. L'augmentation résulte de la croissance du volume des investissements, d'un besoin de rattrapage pour le décompte des grands projets et de la plus grande importance accordée au développement du logiciel.

132 Indemnisation des prestations de service public  
132.1 Eléments de l'indemnité Outre la contribution d'infrastructure, la Confédération peut influencer de manière déterminante sur la gestion des CFF par le biais 1258

de la définition des prestations de service public. Elle les commande dans les secteurs désignés par le Parlement et les indemnise. L'indemnité est donc un dédommagement pour une prestation commandée et, partant, un élément des produits de transport. A l'heure actuelle, la Confédération commande aux CFF les prestations de service public ci-après: - conformément au mandat de prestations 1987, dans le transport régional des voyageurs et dans le ferroutage, ainsi que - conformément à l'arrêté fédéral transitoire du 1er octobre 1986 (FF 1986 401), dans le domaine tarifaire. L'indemnité extraordinaire découlant de l'arrêté fédéral précité est estimée forfaitairement par les CFF à - 41 millions de francs dans le secteur des voyageurs et à - 17 millions dans celui des marchandises.

132.2 Procédure applicable à la fixation de l'indemnité ordinaire L'article 7, 1er alinéa, de l'arrêté fédéral fixant les principes du mandat 1987 des Chemins de fer fédéraux et l'indemnisation de leurs prestations de service public (RS 742.37) dispose que nous fixons au préalable l'indemnité de chaque année, en fonction des coûts d'exploitation non couverts planifiés. Pour le ferroutage, on couvre également la part des frais d'infrastructure prévus. A l'heure actuelle,

l'indemnité est calculée encore sur la base du compte des coûts de transport planifiés, approuvé par le Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie. Les résultats effectifs de l'exercice 1988 servent de base pour le compte prévisionnel relatif à l'exercice 1990. Ils ont été extrapolés en fonction des prestations prévues en 1990 dans le secteur des marchandises et des voyageurs, et pondérés d'après les modifications des produits et des charges attendues d'ici à 1990. L'offre commandée par la Confédération est déterminante pour l'ampleur des prestations de transport. 1259

Le compte des coûts de transport planifiés sera remplacé à la fin de 1990 par un compte de résultats du management, qui fournira à l'avenir des données prévisionnelles encore plus fiables. 132.3 Résultat de la fixation de l'indemnité L'indemnité calculée pour 1990 s'élève à 589 millions de francs, soit - 550 millions pour le transport régional des voyageurs et 39 millions pour le ferroutage. Les chiffres correspondants de 1989 sont les suivants: - 523 millions pour le transport régional des voyageurs et 36 millions pour le ferroutage. Transport régional des voyageurs L'indemnité calculée sur la base du compte des coûts de transport planifiés pour 1990 atteint 550 millions de francs dans le transport régional des voyageurs, l'offre s'inscrivant à 47,176 millions de trains-kilomètres. L'indemnité fait un bond de 27 millions de francs (+ 5,2 %). Par contre, les trains-kilomètres planifiés s'amplifient de 7 pour cent comparativement à 1989. Cette hausse est notamment imputable aux prestations supplémentaires du RER zurichois. La croissance des prestations est donc plus grande que celle de l'indemnité. C'est ainsi que l'indemnité par train-kilomètre n'augmentera que de 2,6 pour cent par année comparativement à la valeur de 1988 calculée après coup. Comme les possibilités de rationalisation révélées par une analyse des opérations de triage sont prises en considération dans l'établissement des coûts budgétisés, nous estimons que l'indemnité de 550 millions de francs est appropriée pour le transport régional des voyageurs. 1260

Ferroutage Pour le ferroutage, l'indemnité calculée sur la base du compte des coûts de transport planifiés se monte à 39 millions de francs, le volume du trafic escompté s'établissant à quelque 150\*000 envois. Ce montant comprend la dotation d'un million de francs qui permet aux CFF de réaliser jusqu'au 31 décembre 1989 la campagne de rabais pour le ferroutage au Saint-Gothard, motivée par des raisons politiques (réduction de 25 fr. par envoi). Etant donné les conditions actuelles du marché, il n'est pas indiqué de poursuivre cette campagne en 1990. Une nouvelle paire de trains de la chaussée roulante est prévue dès 1990 (vraisemblablement sur le parcours Rielasingen - Milan). Les coûts non couverts de cette prestation grèveront le compte de l'indemnité à raison de 3 millions de francs. Les CFF souhaitent mieux utiliser l'offre disponible sur les autres liaisons. Le volume de transport escompté dépasse de 36 pour cent celui de l'année 1988, mais les coûts globaux de l'offre n'augmenteront que de 32 pour cent. Il en résultera une diminution de l'indemnité versée pour chaque envoi. En 1990, le trafic non accompagné pourra vraisemblablement couvrir ses coûts d'exploitation, mais non ses coûts d'infrastructure. Malgré l'amélioration de la couverture des coûts, les produits de la chaussée roulante ne pourront compenser que la moitié des coûts d'exploitation de cette catégorie de trafic. Des installations de chargement ayant un débit suffisant sont nécessaires pour assurer le ferroutage. Le terminal de Bâle-Wolf ne permet que le chargement et le déchargement des trains courts. Cela étant, les CFF ont l'intention d'aménager une installation de remplacement dans le port rhénan de Bâle-Kleinhüningen. Elle permettra de traiter des compositions normales. Nous avons autorisé les CFF à réaliser ce projet, dont les

conséquences financières seront enregistrées dans le compte de l'indemnité à partir de 1991. 82 Feuille fédérale. 141e année. Vol. III 1261

Nous commenterons au chiffre 152 les répercussions de la solution de transition prévue pour le ferroutage avant la réalisation de la NLFA. 14 Plan à moyen terme 1991-1995 Le plan à moyen terme est un instrument de gestion. Se fondant sur les structures actuelles et sur les éventuelles mesures planifiées, les CFF s'en servent pour prévoir le proche avenir. Son résultat montre si des décisions fondamentales pour la conduite des affaires ou de nouveaux objectifs de gestion s'imposent pour la planification des prochaines années. Nous employons le plan à moyen terme pour vérifier la politique des CFF et fixer les nouveaux points forts. 141 Résultat du plan à moyen terme 1991-1995 Dans le plan à moyen terme 1991-1995, les principales données du compte de résultats d'entreprise évoluent de la manière suivante: Evolution des principales données du plan au moyen terme 1991-1995 (en mio. de fr.) Tableau 5 Données Budget 1990 Plan à moyen terme 1991 1992 1993 1994 1995 Charges (sans contribution d'infrastructure) ' 5128,7 Produits (sans prestations pour le compte de résultats d'infrastructure) 4142,7 Contribution d'infrastructure des CFF 37,0 5356 5563 5784 6003 6222 4320 4448 4598 4735 4863 251 ) 31 37 39 34 1) En sus: excédent de produits estimé à 20 millions de francs. 1262

Les perspectives financières des CFF restent insatisfaisantes. Certes, le résultat de l'entreprise s'est légèrement amélioré par rapport au plan à moyen terme établi l'année dernière. Les CFF pourront fournir les contributions d'infrastructure de 25 millions de francs demandées par le Conseil fédéral et le Parlement. Ils prévoient même de les augmenter légèrement. Dans l'optique de l'Etat central, il convient cependant de relever que la charge financière de la Confédération s'alourdira légèrement par rapport au plan à moyen terme 1990-1994. Les améliorations du résultat de l'entreprise résultent principalement du train de mesures 1990-1994 exigé par le Conseil fédéral et le Parlement (en. 142). Les CFF ne peuvent toutefois pas engager tout le potentiel d'amélioration pour accroître leur contribution d'infrastructure. Les dépenses supplémentaires prévisibles ont déjà absorbé une partie des économies et des revenus supplémentaires réalisables. Cela prouve la nécessité des efforts particuliers de rationalisation. La situation financière tendue se manifeste aussi par la baisse continue du taux de couverture des coûts de toute l'entreprise et de certains secteurs de transport. La tendance négative affectant le transport des voyageurs sur de grandes distances est particulièrement apparente. C'est pourquoi il faut vérifier, même dans l'optique de RAIL 2000, si la forte augmentation des prestations d'exploitation (offre), envisagée par les CFF, se justifie par rapport aux prestations de transport (demande). Dès 1991 à 1995, le taux de croissance annuel des tonnages et des tonnes-kilomètres (+ 0,3 %) sera également faible dans le secteur des marchandises, même si l'on tient compte du niveau de départ élevé. Mais les CFF envisagent heureusement un taux légèrement supérieur pour les produits (+ 0,5 %). Cette brève appréciation des résultats du plan à moyen terme 1991-1995 confirment nos premières réflexions, selon lesquelles le train de mesures 1990-1994 ne sera pas suffisant pour améliorer les résultats de l'entreprise. Bien que son application soit absolument 1263

nécessaire, d'autres efforts sont aussi indispensables. Nous abordons ci-après en détail les résultats du train de mesures. 142 Programme de mesures 1990-1994 Conformément aux instructions, les CFF ont présenté dans les délais le train de mesures destiné à améliorer leurs résultats. Il met en évidence un potentiel d'amélioration de 43 à 87 millions de francs par année. 142.1 Principales mesures Le train de mesures met l'accent sur les points

suivants: Produits Dans le secteur des voyageurs, des mesures relevant de la politique des prix permettront d'améliorer les résultats. L'accent est mis en alternance sur l'adaptation des prix tous les deux et sur des modifications de la structure des tarifs (potentiel d'amélioration: 17 à 40 mio. de fr.). Dans le secteur des marchandises, les CFF envisagent, en sus de CARGO 2000, diverses mesures réalisables à court terme et offrant un potentiel d'amélioration oscillant entre 7 et 13 millions de francs (p. ex. utilisation d'un système de conteneurs multimodaux, extension des centres de services, offre de solutions logistiques intégrées, amélioration de la coopération avec les chemins de fer européens). Dans les secteurs ne relevant pas des transports (magasins situés dans les gares, buffets, change, location et vente de logiciel et de matériel informatique), il est possible d'améliorer les résultats dans une mesure comprise entre 2 et 4 millions de francs. 1264

Lés mesures de rationalisation se placent au premier plan. L'intention des CFF d'optimiser les lignes régionales à faible trafic en remplaçant quelques-unes d'entre elles par des services de bus a déjà suscité une certaine résistance sur le plan politique. Il en est de même du projet visant à diminuer l'effectif du personnel desservant les gares. Cette dernière mesure concerne tant le trafic-voyageurs que le trafic-marchandises. La concentration de l'accompagnement des trains sur les offres importantes pour la clientèle a également fait l'objet de discussions politiques. Les CFF estiment le potentiel d'amélioration de 9 à 18 millions de francs. Quelque 8 à 12 millions peuvent encore être économisés grâce à des projets d'optimisation dans les domaines des services centraux, des constructions, de l'entretien et du matériel. 142.2 Appréciation Nous nous sommes déjà prononcés sur le train de mesures. A l'instar des CFF, nous plaçons notre évaluation dans le contexte des contraintes politiques. Il s'agit d'optimiser deux objectifs partiellement concurrents: RAIL 2000 tend à établir un système de transports publics efficace et attrayant, mais le mandat de prestations 1987 fait également partie des conditions-cadres politiques. Il exige non seulement que les objectifs de RAIL 2000 soient atteints, mais aussi que les prestations soient fournies de manière efficace. Dans ce contexte, notre appréciation est la suivante: 1. Malgré les efforts louables le potentiel d'amélioration proposé est encore trop faible. En effet, il ne correspond qu'à 1 à 2 pour cent des charges annuelles, qui s'élèvent à quelque 5,1 milliards de francs (1990). Dans ces conditions, le train de mesures ne respecte pas complètement les objectifs du mandat de prestations, qui fait aussi partie des conditions-cadres. Ce mandat vise à ce que les CFF puissent apporter une contribution notable pour les dépenses d'infrastructure. 1265

Cela étant, les mesures proposées doivent être réalisées, même si elles sont contestées sur le plan politique. 2. Abstraction faite de la remarque concernant RAIL 2000 (cf. en. 144), nous regrettons que les diverses mesures de restructuration ne soient pas intégrées dans des conceptions globales. Celles-ci sont nécessaires pour pouvoir prouver le bien-fondé des rationalisations qui semblent parfois draconiennes dans le détail. 3. La majeure partie des mesures se répercute sur des domaines en dehors de l'entreprise et qui sont délicats sur le plan politique. Le programme envisagé donne l'impression qu'il manque des mesures aussi incisives se répercutant à l'intérieur de l'entreprise. Nous avons notamment constaté l'absence d'une appréciation critique de la politique d'acquisition (particulièrement dans le secteur des véhicules). En revanche, les CFF ont déjà ordonné une vérification des normes en vigueur pour les investissements. 4. Nous nous félicitons expressément de l'intention des CFF visant à renforcer la gestion en créant des domaines d'activité indépendants, responsables de leurs résultats (centres de profits). 142.3 Marche à suivre Vu l'appréciation

ci-dessus, nous envisageons la procédure suivante: Nous estimons que le présent train de mesures constitue un résultat intermédiaire. D'ailleurs, les postulats déposés au Parlement n'ont pas exigé autre chose d'ici au milieu de 1989. Les CFF doivent s'efforcer de réaliser intégralement les dispositions envisagées. Par la même occasion, ils sont tenus de revoir le train de mesures. Il faut qu'ils atteignent un potentiel d'amélioration leur permettant à nouveau de fournir de grandes contributions d'infrastructure. Nous estimons que les travaux concrets mentionnés ci-dessous se placent au premier plan et qu'ils répondent à des lignes directrices importantes sur le plan politique. Les CFF ont, déjà, entrepris de leur propre initiative la réalisation de certains d'entre eux. Travaux conceptuels

Dans le secteur des marchandises, CARGO 2000 doit être intégré dans le train des mesures. Il convient de présenter les résultats potentiels à long terme et d'appliquer les mesures de rationalisation liées au projet. Dans le secteur des voyageurs, la comparaison des structures du personnel des CFF et des chemins de fer privés montre qu'il existe des possibilités de rationalisation dans le domaine du personnel des gares. Alors que les chemins de fer privés consacrent en moyenne 26 pour cent de leurs dépenses de personnel à cette catégorie d'employés, la proportion correspondante s'élève à 46 pour cent aux CFF. Même si cette différence est due en partie à des disparités structurelles, de grandes possibilités d'économie subsistent néanmoins. C'est pourquoi les CFF devraient poursuivre, voire compléter la politique qu'ils ont appliquée. Il leur faut élaborer un plan énumérant des critères nationaux relatifs à la concrétisation de cette mesure de rationalisation. Celle-ci doit garantir l'égalité de traitement de tous les intéressés. D'autre part, nous attendons des CFF qu'ils entreprennent des démarches concrètes en vue de réaliser des centres de services pour les endroits où les gares ne seront plus desservies par du personnel permanent. Ils doivent donc mener des études dans ce sens, en collaboration avec les PTT ou des tiers. Lorsqu'il s'agit d'optimiser les prestations du trafic régional (remplacement de certaines lignes par des services routiers), les 1267

CFF ont l'obligation de prendre contact avec les cantons concernés pour discuter des mesures proposées et harmoniser les intérêts en présence. Compte tenu des expériences ad hoc et des mandats d'étude déjà attribués, une procédure valable sur le plan national sera mise sur pied. Elle sera fondée sur le respect des prestations qualitatives acquises et entraînera, en règle générale, une augmentation des services routiers comparativement aux prestations ferroviaires. En sus de ce projet, les CFF devront également proposer d'autres idées d'optimisation. Dans tous ces cas, nous exigeons des CFF qu'ils pratiquent une politique d'information ouverte et complète. Au chapitre des mesures structurelles concernant les tarifs, nous préconisons tout d'abord que les prix soient rapidement différenciés en fonction des catégories de prestations. Mesures internes Dans ce domaine, l'accent est mis sur l'examen critique de la politique des CFF en matière d'acquisition de véhicules. Ils doivent, en prévision du marché unique européen de 1993, étudier de manière approfondie les avantages et les inconvénients d'une ouverture vis-à-vis de l'étranger. Celle-ci ne doit toutefois pas se limiter aux secteurs marginaux décrits dans le programme des mesures, mais doit aussi englober les grosses commandes. Les CFF vérifient actuellement le déroulement de leur planification et les normes régissant leurs investissements. Nous espérons que les conclusions des études entreprises seront rapidement traduites dans les faits. Davantage que par le passé, il s'agit de réaliser uniquement ce qui est absolument nécessaire du point de vue de la sécurité et du service à la clientèle. Un potentiel non négligeable reste à exploiter en l'occurrence. Même au sujet des problèmes de recrutement,

nous sommes favorables à ce que les CFF ouvrent davantage leurs portes aux personnes qui  
1268

n'ont pas une formation ferroviaire, technique ou relevant de l'ex- ploitation. Ils pourront les employer non seulement dans les cen- tres de services des localités sans gares desservies, mais aussi dans les secteurs ferroviaires traditionnels. D'après les expérien- ces faites à l'étranger, il est possible de réduire la durée de formation et d'employer le nouveau personnel de manière plus pro- ductive. Mesures d'organisation Nous félicitons des efforts des CFF visant à mettre en place des centres de profit avec la collaboration de conseillers exter- nes. A notre avis, des secteurs bien déterminés tels que les ate- liers pourraient servir de projets-pilotes. Mais à long terme, il faudra également examiner l'opportunité de subdiviser le trafic- voyageurs en deux secteurs, l'un se rapportant aux transports sur de longues distances, l'autre ayant trait aux transports régio- naux. Ces derniers pourraient être détachés de l'entreprise et con- fiés à des entrepreneurs régionaux.

143 Planification des investissements Pour nous, le plan des investissements à moyen terme constitue le principal élément du plan de l'entreprise. En effet, la détermina- tion des mises de fonds entraîne à long terme une grande partie des futures charges. Cela étant, il est plus difficile de procéder ra- pidement à d'importantes coupes dans le budget annuel. Aussi la po- litique des investissements ne 'saurait être exclue des considéra- tions visant à améliorer les résultats financiers des CFF. En collaboration avec les CFF, l'Office fédéral des transports et l'Administration fédérale des finances ont affiné les instruments permettant d'axer la politique d'investissement de l'entreprise sur les impératifs du mandat de prestations. L'accent est mis sur deux exigences. Dans un premier temps, le volume prévu des investissements fera l'objet d'une vérification. Dans un second temps, il y aura lieu de  
1269

garantir que les CFF effectuent leurs investissements en conformité avec les points forts de leur politique, tels que nous les avons fixés. 143.1 Volume des investissements en 1991 et au-delà En déterminant le volume des investissements, nous assignons un ob- jectif aux CFF. Ce dernier a une valeur imperative pour leur plani- fication. Or les projets nécessitent un certain temps pour leur concrétisation. Pour pouvoir fixer un objectif efficace, nous dé- terminons de manière contraignante le volume des investissements non pour le budget, mais pour la première année du plan à moyen terme (1991). Par ailleurs, nous formulons notre politique pour les années subséquentes afin que les CFF puissent fonder leur planifi- cation sur ces données. L'année précédente, nous avons décidé de plafonner les investisse- ments à partir de 1990. Nous avons fixé le plafond à 1500 millions de francs en termes réels, ce qui équivaut pour 1991 à 1550 mil- lions en termes nominaux. La situation financière défavorable des CFF nous oblige cependant à revoir les décisions prises l'année dernière au sujet du plafonne- ment. Les CFF ont été eux-mêmes à l'origine de cette révision, puisqu'ils se sont déclarés incapables de respecter le plafond fixé pour 1991. Ils ont donc proposé d'en exclure les mises de fonds ré- servées aux utilisations commerciales (immeubles). Ils justifient leur suggestion par la rentabilité absolue de ces projets. Aux termes de l'article 26, 2e alinéa, de l'ordonnance sur les CFF, nous sommes tenus, lors de la fixation du volume des investisse- ments, de tenir compte non seulement de l'objectif de la gestion, mais aussi des impératifs de la politique financière et conjonctu- relle. Ces deux derniers éléments exigent clairement, à l'heure ac- tuelle, que la croissance des investissements soit stabilisée. Cela se justifie notamment par le fait que RAIL 2000, un projet fonda- ' 1270

mental, garantit le développement de l'entreprise. Ses investissements ne font pas donc pas partie des mises de fonds limitées par le plafond. Nous fondant sur ces considérations, nous avons décidé de laisser à 1550 millions de francs le plafond des projets d'investissements ordinaires, mais cela en termes nominaux (dès 1992) et non plus en termes réels. Une telle mesure peut se justifier, car toute une série de conceptions et de projets sera exclue du plafonnement: a. Lors des discussions sur les améliorations des recettes, nous avons toujours laissé entendre que les CFF doivent promouvoir leurs investissements rentables en termes absolus, au nombre desquels on trouve presque exclusivement les affaires immobilières (gestion des immeubles). C'est pourquoi nous nous déclarons disposés à les exclure du plafonnement dès 1991. Toutefois, avant de les réaliser, les CFF devront chaque fois prouver leur rentabilité en termes absolus. Le taux de rentabilité à atteindre n'est cependant pas encore fixé. D'après la planification actuelle (plan à moyen terme 1991-1995), cette mesure leur permettra d'investir encore 65 (1991) à 197 (1995) millions de francs en sus du plafond. b. Outre RAIL 2000, il y aura lieu de réaliser le corridor de ferroutage hors du plafonnement des mises de fonds. Cela étant, les CFF disposeront chaque année, jusqu'en 1995, de 200 à 300 millions de francs supplémentaires qui serviront également au développement à long terme de l'entreprise (cf. ch. 152). Compte tenu de ces facteurs, les CFF pourront, malgré la limitation des investissements définis en termes nominaux, investir entre 2 (1991) et 2,5 (1995) milliards de francs par année. c. Pour le moment, les CFF ont besoin chaque année de 1,14 milliard de francs uniquement pour maintenir l'efficacité des investissements opérés jusqu'ici. Dans ces conditions, il leur 1271 reste dans la phase initiale quelque 400 millions pour concrétiser les projets qui ne concernent pas le pur maintien de l'appareil de production, RAIL 2000, les affaires immobilières et le corridor du ferroutage. Cette marge se réduit constamment, étant donné qu'aucun renchérissement n'est accordé sur le plafond ordinaire. Cette situation oblige les CFF à fixer des priorités claires. Elles les contraignent également à appliquer énergiquement les résultats des études sur l'amélioration du processus de planification et la vérification des normes d'investissement, études qu'ils ont commandées de leur propre initiative dans le cadre du train de mesures 1990-1994. d. Nos décisions entraînent chez les CFF une diminution des investissements de 45 (1992) à 282 (1995) millions de francs par rapport au plan à moyen terme 1991-1995. Certes, cette décision est dure. Mais compte tenu de la croissance actuelle des investissements, il est indispensable d'affirmer le plafonnement des investissements. L'évolution ultérieure des mises de fonds doit être vérifiée avec soin, étant donné que les décisions relatives à la NLFA sont imminentes. Nous ne maintiendrons pas coûte que coûte le plafonnement des investissements nominaux. Nous le modifierons lorsque les CFF élaboreront et présenteront des projets pour lesquels la somme des investissements prévus sera rentable en termes absolus. Dans ce contexte, l'accent est mis naturellement sur une conception fondamentale et spécifique de la rationalisation. Dès que CARGO 2000 donnera des résultats satisfaisants, les investissements y relatifs pourront être exclus du plafonnement. Il en va de même des exigences politiques, comme cela est déjà le cas pour le corridor de ferroutage. Cette procédure est conforme à nos exigences relatives au train de mesures 1990-1994, dans lequel nous demandons aux CFF de mettre au point des conceptions. 1272

143.2 Contrôle matériel des investissements Les services fédéraux chargés de la surveillance des CFF vérifient non seulement le volume des investissements, mais aussi l'utilisation des fonds autorisés pour ces derniers. Ils ne se limitent pas à apprécier les

projets que les CFF intègrent pour la première fois dans leur plan à moyen terme. Nous avons déjà expliqué en détail dans les messages précédents les raisons justifiant ce genre de contrôle. Grâce aux grands efforts entrepris par les CFF, la base des informations nécessaires a pu être développée conformément aux objectifs. Les nouveaux projets que nous avons approuvés comprennent des ouvrages dont la réalisation commencera entre 1990 et 1992. Ils absorbent un total de 1600 millions de francs, répartis sur plusieurs années. Les points forts de ces projets ressortent des deux tableaux ci-après: Points forts des investissements d'après les secteurs de l'entreprise. Ces projets seront mis en chantier entre 1989 et 1991 et entre 1990 et 1992 (sans les constructions relevant d'un programme périodique) Tableau 6 Secteur de l'entreprise Part en pour-cent 1989 - 1991 1990 - 1992 Infrastructure 58 - Investissements ordinaires dans les installations ferroviaires 34 - Installations de RAIL 2000 24 Exploitation 42 - Usines électriques (y compris les lignes de transport) 5 - Véhicules 37 74

## E. 26

49 25 1 25 Total 100 100 100 100 1273

Points forts des mises de fonds d'après le genre d'investissement. Les projets seront mis en chantier entre 1989 et 1991 et entre 1990 et 1992) Tableau 7 Genre d'investissement Part en pour-cent 1989 - 1991 1990 - 1992 Remplacement (y compris les constructions relevant d'un programme périodique) 47 Rationalisation 3 Amélioration et extension 42 - Offre du trafic-voyageurs - Installations de vente et d'accueil du public, confort et image de l'entreprise - Offre du trafic-marchandises - Sécurité et fiabilité Affaires immobilières et gérance 7 Divers (notamment informatique) 1 33 37 4 45 11 3 37 100 100 1) Nouveau calcul, non comparable au tableau figurant dans le message de l'année dernière. Les investissements servent simultanément à plusieurs objectifs. Cette remarque s'applique notamment aux investissements de remplacement et de rationalisation: chaque nouveau projet relève du premier objectif et sert aussi généralement au second. Les pourcentages figurant au tableau 7 ont été calculés d'après le type d'investissement qui a déclenché la mise de fonds. Cette manière de faire permet d'évaluer la tendance des investissements. Les points forts des mises de fonds ne sont pas modifiés par rapport à l'année précédente. Le recul des investissements de remplacement (- 10 %) est évident. Il apparaît que les CFF utilisent davantage leurs mises de fonds pour des projets véritablement nouveaux, ce qui doit être jugé positivement. Cette appréciation est également valable si cela représente déjà une retombée de l'évaluation plus critique des normes d'investissement. 1274

Les investissements de rationalisation ont augmenté. Ils restent faibles, bien qu'il faille tenir compte de la remarque précédente. Nous avons envisagé d'ouvrir le plafonnement des investissements pour la promotion particulière de cette catégorie de projet. La réserve manifestée au chapitre du trafic-marchandises est logique. Les CFF n'effectueront pas beaucoup d'investissements avant de connaître la décision relative aux modalités de CARGO 2000. La plus grande importance accordée au trafic-voyageurs (y compris les améliorations du confort) pose un problème. En effet, les CFF sont tenus de se limiter aux mesures nécessaires, même dans le cadre de RAIL 2000. Toutefois, la majeure partie des mises de fonds concerne le RER de Zurich, qui n'est pas contesté. La croissance des affaires immobilières et de gérance est souhaitée. En les excluant du plafonnement des investissements, nous voulons expressément encourager le développement de ce type d'opération. 144 CARGO 2000 Les CFF prévoient depuis quelque temps de restructurer leur trafic-marchandises. S'inspirant de RAIL 2000, ils ont l'intention de réaliser une nouvelle

stratégie pour le trafic-marchandises, CARGO 2000. Le conseil d'administration des CFF a approuvé ce projet en août 1989. Il est soumis maintenant à l'appréciation des services fédéraux responsables. Il appartient au Conseil fédéral de l'approuver aux termes de l'article 27, 3e et 4e alinéas, de l'ordonnance sur les CFF. A cette fin, des entretiens encore plus approfondis sont nécessaires entre l'autorité de surveillance et l'entreprise. Une décision ad hoc sera prise au plus tard au printemps 1990. Le premier examen des propositions des CFF permet néanmoins une appréciation de principe. 1275

Les CFF ont analysé de manière approfondie leur situation sur le marché du transport des marchandises. Ils y décèlent quatre champs d'activité: - anciens éléments de l'offre: trains-blocs (trains marchandises qui circulent d'un point à l'autre sans triage), wagons isolés et trafic de détail (Cargo Domicile); - nouvel élément de l'offre: transport de conteneurs par des trains de ligne (trains marchandises circulant selon un horaire analogue à celui des convois voyageurs). Avec cette nouvelle offre, les CFF veulent, également dans le trafic intérieur, miser davantage sur le trafic combiné, porteur d'avenir. Par la même occasion, ils intègrent de nouveaux avantages du rail, de sorte que la nouvelle offre correspond à une espèce de trains marchandises IC. Les quatre éléments de l'offre peuvent être combinés de différentes manières. Au terme de leur analyse, les CFF ont étudié avec soin quatre options: - I: se limiter aux trains-blocs, - II: trains-blocs et transport des conteneurs par des trains de ligne, - III: option II et maintien des wagons isolés et - IV: offre des quatre éléments, sans exception. Les critères d'appréciation ont été: - sur le plan de l'économie d'entreprise: la variation de la contribution de couverture, - sur le plan de la gestion globale: la variation du résultat de l'entreprise et - sur le plan de la politique des transports: la variation de la part du volume du trafic. Pour l'entreprise considérée dans son ensemble, c'est l'option II qui obtient les meilleurs résultats. Les CFF s'attendent à ce que les résultats s'améliorent de quelque 170 millions de francs par année. D'après eux, cette variante implique néanmoins un recul mas- 1276

sif dans le secteur du trafic et n'est donc pas conforme à leur mission en tant qu'entreprise de transport. Leur part du marché passerait de 34 à 16 pour cent. Même si les structures du marché du trafic-marchandises doivent, de temps en temps, être soumises à un examen fondamental, nous partageons cette appréciation. Outre les considérations relevant uniquement de l'économie des transports, il faut également que les impératifs de la politique de l'environnement jouent un rôle. Ceux-ci militent toujours en faveur du rail. D'autre part, l'option II laisserait en friche le réseau à mailles étroites des voies de raccordement, ce qui serait contraire à la volonté politique exprimée par le Parlement. Les CFF se sont prononcés officiellement en faveur de l'option III. Celle-ci offre un potentiel d'amélioration s'élevant à environ 150 millions de francs. Mais ils veulent également maintenir l'option relative au trafic de détail. Ils en justifient le maintien par la valeur que revêt le trafic de détail pour l'acquisition d'autres transports. Ce trafic permettrait aux clients de se familiariser avec le rail pour le choisir plus tard comme partenaire privilégié. Malgré cet argument justifié, l'accent est mis, au stade actuel, sur le choix de la variante III. Il convient, à l'intérieur de cette option, de résoudre les problèmes suivants, en collaboration avec les CFF; a. L'option relative au trafic de détail sera encore étudiée au cas où il serait possible de la combiner avec le transport des conteneurs dans les trains de ligne ou d'obtenir de grandes contributions de couverture; b. Des points forts seront fixés pour le trafic par wagons complets. Ils porteront non seulement sur l'allègement de la desserte des stations, mais aussi sur les voies de raccordement; c. Il convient d'examiner les répercussions sur les ETC.

CARGO 2000 devrait fournir l'occasion de revoir également les structures de ces entreprises. 83 Feuille fédérale. 141e année. Vol. III 1277

Nous statuerons sur CARGO 2000 lorsque ces questions auront été élucidées. La nette préférence manifestée actuellement pour la variante III permet néanmoins aux CFF de poursuivre les travaux préparatoires nécessaires à la réalisation du projet. 15 Questions particulières 151 Etat d'avancement de RAIL 2000 Conformément à l'article 2 de l'arrêté fédéral du 17 décembre 1986 ouvrant un crédit d'engagement pour la réalisation du projet RAIL 2000, partie CFF, nous sommes tenus de vous renseigner dans le rapport de gestion sur l'état d'avancement de RAIL 2000. Etant donné que la concrétisation du projet a déjà commencé, nous vous fournissons pour la première fois dans le message sur le budget des détails un peu plus complets sur le calendrier, l'estimation des coûts et le financement de ce projet. 151.1 Calendrier Les CFF partent du principe que le calendrier prévoyant la mise en service de RAIL 2000 en l'an 2000 est encore réalisable. La construction des grands ouvrages (notamment les nouvelles lignes) nécessitera jusqu'à huit années. Dans la situation actuelle, on dispose encore de trois années pour obtenir l'approbation des plans (= autorisation de construire) concernant les projets critiques. Cela sera suffisant si tout se passe normalement. Toutefois, une sérieuse opposition se manifeste de plus en plus à l'encontre des projets de nouvelles lignes. Elle entraîne un afflux d'oppositions durant la procédure d'approbation des plans. Si l'on tient compte des objections présentées, la durée de planification s'en trouve prolongée et le devis n'est plus respecté. Si on les ignore, les intéressés utilisent alors toutes les possibilités de recours. Cela étant, la première autorité chargée de statuer, l'Office fédéral des transports, se trouve confrontée à une situation difficile. 1278

Le calendrier, ambitieux, part du principe que les intéressés acceptent la décision de première instance et intensifient ensuite conjointement la réalisation des plans. A l'heure actuelle, quelque 3 pour cent du volume des travaux sont en cours d'exécution. Cela correspond à 5 pour cent du nombre des projets. Les constructions dignes d'être mentionnées se rapportent à la double voie Zoug-Lucerne et à l'amélioration de la ligne Bâle-Muttenz. Afin que le volume des travaux reste constant, les CFF ont l'intention de réaliser dans les meilleurs délais les projets prêts à être concrétisés. Chaque tronçon achevé facilite le déroulement de l'exploitation; c'est en 1995 que l'on pourra bénéficier des premières grandes améliorations de l'offre au titre de RAIL 2000. 15T.2 Estimation des coûts Les CFF ont actualisé les coûts de RAIL 2000 pour la fin de juillet 1989. Ils ont déjà informé sommairement le public à ce sujet. Compte tenu d'un crédit d'engagement de 5,4 milliards de francs (prix et projet de 1985), les frais supplémentaires atteignent 2,1 milliards. Sur cette somme, 1 milliard concerne le renchérissement. Pour calculer la hausse des prix, les CFF ont utilisé l'indice zurichois des coûts de construction. Selon leurs estimations, ce dernier est légèrement inférieur au renchérissement déterminant pour leurs projets. Nous pouvons approuver de notre propre initiative ces frais supplémentaires dus au renchérissement. Le solde de 1,1 milliard de francs est imputable au projet. Les CFF le justifient de la manière suivante: 1279

- Exigences accrues quant à l'insertion de RAIL 2000 dans l'environnement (environ 0,4 mia.),
- Augmentation des coûts d'acquisition des terrains (0,2 mia. en sus du renchérissement indexé),
- Adaptation du projet et optimisation de RAIL 2000 (0,1 mia.) et
- Estimations erronées découlant d'une planification insuffisamment approfondie, particulièrement pour le Pied du Jura (0,4 mia.).

Les ordonnances relatives à la loi sur la

protection de l'environnement, déterminantes pour les CFF, ne sont entrées en vigueur qu'après 1985. Par ailleurs, il n'était pas possible de prévoir en conséquence l'explosion des coûts d'acquisition des terrains. Les CFF sont responsables du solde de 0,5 milliard. Etant donné que ce dernier représente moins de dix pour cent du crédit d'engagement, il correspond aux variations des projets comparables. Il sera malgré tout nécessaire d'examiner si tous les frais supplémentaires indiqués par les CFF sont justifiés du point de vue du projet. Les frais supplémentaires ne comprennent pas les coûts résultant des nouvelles exigences qui touchent toujours plus de milieux et qui sont présentées par les régions et les cantons concernés. Divers projets de construction des CFF relèvent non seulement de RAIL 2000, mais aussi d'un autre objectif. Ils sont naturellement réalisés dans le cadre du projet global. Dans ce contexte, les éléments qui ne sont pas attribués clairement à RAIL 2000 ne sont pas englobés dans le crédit d'engagement; ils font l'objet du budget des investissements ordinaires des CFF. Dès qu'on connaîtra les résultats des diverses approbations des plans, nous demanderons un crédit additionnel, qui viendra s'ajouter au crédit d'engagement de 5,4 milliards de francs. D'ailleurs, les CFF calculeront à nouveau la rentabilité de l'ensemble du projet sur la base des coûts actualisés. 1280

151.3 Financement Le Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie a enjoint aux CFF de gérer de manière ordonnée les fonds de RAIL 2000. Cette gestion doit pouvoir dissocier clairement le budget ordinaire, d'une part, Rail 2000 et les éventuels autres nouveaux projets, d'autre part. Le financement de RAIL 2000 se fait en principe sur la base de la législation ordinaire sur les CFF. Comme pour tous les investissements ordinaires des CFF, la Confédération accorde des prêts, que les CFF doivent rémunérer. Les charges d'intérêt figurent dans le compte de résultats de l'infrastructure. Les CFF contribuent à les couvrir dans la mesure où ils peuvent fournir un apport pour leurs frais dans ce domaine. Etant donné qu'ils ont utilisé 80 millions de francs en 1987/88 et budgétisé 43 millions pour 1989, ils prévoient les sommes suivantes dans le budget des investissements pour 1990 et dans la planification à moyen terme 1991-1995: Planification des investissements pour RAIL 2000 (en mio. de fr.) Tableau 8

Budget 1990	Plan à moyen terme 1991	1992	1993	1994	1995	Projet déclenchés par RAIL 2000
86	176	306	456	541	688	Dont: - Investissements ordinaires

### **E. 30**

44 55 114 135 172 - Projets à imputer sur le crédit d'engagement 56 132 251 342 406 516 1281

S'agissant des frais financiers subséquents (amortissements, intérêts) qui grèvent le compte de résultats de l'infrastructure des CFF et, partant, le compte financier de la Confédération, on n'enregistre d'abord que les intérêts. Les projets ne sont amortis qu'après leur réalisation, ce qui adviendra pour l'essentiel après 1995. Charge d'intérêt que RAIL 2000 fait supporter au compte financier de la Confédération (en mio. de fr.) Tableau 9

Budget 1990	Plan à moyen terme 1991	1992	1993	1994	1995	Charge d'intérêt résultant des projets déclenchés par RAIL 2000
2,6	10	19				Intérêts des projets à imputer sur le crédit d'engagement

### **E. 34**

57 84 7,2 15 26 43 64 151.4 Conclusions Vu l'état du projet, nous tirons les conclusions suivantes: - Les autorités chargées de la surveillance des CFF doivent vérifier les frais supplémentaires que ceux-ci annoncent. Cette tâche exige encore quelque temps. - Un

crédit additionnel est à prévoir. Il est cependant encore trop tôt pour l'annoncer. Le montant précis des projets n'est pas encore connu. Par ailleurs, demander à court terme un crédit additionnel suscite d'autres convoitises. Un projet ad hoc ne sera dès lors pas disponible avant la fin de 1990. - Lors de la discussion sur la NLFA, nous constatons, aujourd'hui déjà, des problèmes liés à des recouvrements éventuels. C'est 1282

pourquoi on examine actuellement si des améliorations en faveur de la Suisse orientale ne peuvent pas être réalisées dans le cadre d'un RAIL 2000 élargi. 152 Corridor de transit pour le trafic combiné (solution transitoire) Lors des négociations avec les CFF, nous sommes toujours employés à défendre l'option du trafic combiné rail-route pour pouvoir continuer d'appliquer la limite des 28 t. A cette fin, le Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie a élaboré, en collaboration avec les CFF et le BLS, un projet de corridor de transit pour le trafic combiné. Après divers pourparlers, on s'est mis d'accord sur la mise en place d'un corridor au Saint-Gothard et d'un autre au Lötschberg, leur capacité conjointe maximale atteignant 470000 envois (limite de la capacité actuelle: 164000 envois). Au Saint-Gothard, 44 trains composés chacun de 30 à 36 wagons et ayant une capacité de 1500 envois par jour, soit 360000 envois par année, seront mis en service (utilisation intégrale avec 250 jours de travail) pour le trafic combiné non accompagné (TCNA) et la chaussée roulante (CR). Comme par le passé, cette dernière ne pourra acheminer que les camions dont la hauteur aux angles n'excède pas 3,80 m. Au Lötschberg/Simplon, on envisage une offre de 14 trains CR, composés chacun de 30 wagons et pouvant transporter les camions dont la hauteur aux angles est égale ou inférieure à 4 m (capacité: 420 envois par jour, soit 110000 par année). Ce projet pourra être réalisé, en quatre ans à compter de l'octroi du mandat, pour autant que les délais de livraison et les temps de montage pour les installations de sécurité soient respectés. A titre de mesure d'appoint, le budget 1990 et le plan financier de la Confédération prévoient déjà des fonds de 53,4 millions de francs pour la construction des terminaux à l'étranger. 1283

A l'heure actuelle, le feroutage se développe avec des taux de croissance à deux chiffres. D'après les dernières estimations, la capacité au Saint-Gothard sera épuisée au plus tard à la fin de 1991. La position de la Suisse et des CFF dans le transit des marchandises serait vraiment défavorable si la demande existant à ce moment-là ne pouvait plus être satisfaite à l'avenir. C'est pourquoi nous avons décidé d'augmenter sans tarder la capacité du Saint-Gothard pour le trafic combiné, avant la fin des négociations avec les CE. Outre les goulets d'étranglement prévisibles, d'autres raisons militent en faveur de cette stratégie. La Suisse peut faire savoir, aujourd'hui déjà, qu'elle table sur l'option du trafic combiné et qu'elle la réalisera avec succès. De plus, divers investissements peuvent être considérés comme des mises de fonds anticipées en faveur de la NLFA. Ils permettront d'accroître constamment le volume du trafic. De ce fait, la NLFA sera encore mieux utilisée au moment de sa mise en service. Une augmentation soudaine trop importante pourra ainsi être évitée. Le trafic combiné constitue un segment toujours plus significatif de l'offre des chemins de fer. L'extension de la capacité du Saint-Gothard entraînera automatiquement une promotion du TCNA, qui promet un succès considérable, tant sur le plan du volume que sur celui des produits. En cas d'évolution favorable, il pourra couvrir tous ses coûts à long terme. En effet, la liberté d'action dans le secteur tarifaire se trouvera agrandie avec l'amélioration de l'offre. Outre son importante fonction de complément au Saint-Gothard dans le transit conventionnel, l'axe Lötschberg/Simplon répondra provisoirement aux besoins de la CR. La promotion de ce mode de transport n'est pas nécessaire sur le plan de

l'économie d'entreprise, mais elle l'est du point de vue politique. C'est la raison pour laquelle nous estimons que les investissements pour ce trafic - qui diminuent la capacité de la ligne - contribueront à la réussite de nos négociations avec les CE. 1284

Composition des investissements pour le corridor de ferroutage (en mio. de fr.) Tableau 10 - Investissements (pour le corridor) imputables directement à l'offre de ferroutage - Investissements anticipés (les CPF n'en ayant besoin qu'à une date ultérieure) - Locomotives 3 ) Total Saint- Gothard1 ) 195 460 496 1151 Lötsch- berg 1752) 15 124 314 Total 370 475 620 1465 1) Les investissements servant simultanément aux deux corridors sont imputés au Saint-Gothard. 2) Part du BLS: 125 millions de francs. 3) La répartition entre les corridors se fait suivant les services prévus à l'horaire; sans le matériel roulant (compris dans les coûts d'exploitation). Les CFF financeront le double corridor d'après le droit ordinaire, par le biais de prêts de la Confédération, c'est-à-dire au travers de son compte capital. Ce corridor ne grèvera le compte financier de la Confédération qu'avec ses coûts d'exploitation et ses frais financiers. Les premiers et une partie des seconds seront couverts par l'entremise du compte du ferroutage et, partant, au moyen du produit des droits d'entrée sur les carburants. Le reste sera financé par le compte CFF ordinaire. Le BLS se voit confronté à un volume d'investissement de 125 millions de francs. Dans le budget 1990 de la Confédération, nous demandons un crédit d'engagement ad hoc pour lui fournir une contribution à fonds perdu. Les investissements à effectuer au Lötschberg pour la CR n'ont qu'un caractère provisoire (pose d'une voie au milieu du tunnel, d'où une baisse de la capacité). La plupart d'entre eux deviendront caducs avec la réalisation de la NLFA. 1285

Charge supplémentaire du compte financier (compte du ferroutage CFF et crédit d'engagement pour le BLS) en raison des deux corridors de ferroutage (en mio. de fr.) Tableau 11 Saint-Gothard Lötschberg Total Phase de construction (1990-1993) CFF 62 16 78 BLS 125 125 Total 62 141 203 Phase d'exploitation 1994 1995 s. Seulement CFF 31 33 23 25 54 58 La charge supplémentaire se monte en moyenne à 50 millions de francs par année. N'est pas prise en considération la charge maximale temporaire résultant des prestations d'infrastructure versées par la Confédération aux CFF pour les investissements anticipés à partir de 1994/95. Ces charges supplémentaires sont prises en compte dans le budget de la Confédération et dans le plan financier 1991-1993. Elles font défaut, en revanche, dans le présent budget des CFF et dans le plan à moyen terme. Les CFF ont approuvé ces deux documents avant nos décisions. Nous procéderons néanmoins en 1990 aux rectifications nécessaires aux chapitres de l'indemnité et du volume des investissements. A cet égard, il est indéniable que le plafond des investissements décidé par le Conseil fédéral doit être relevé dans ce domaine. 2 Partie spéciale 21 Répercussions financières sur la Confédération En sus de la prestation pour l'infrastructure et des indemnités, le budget et la planification financière de la Confédération prévoient d'autres contributions pour les CFF. Celles-ci sont fondées sur des arrêtés fédéraux spécifiques et représentent le prix des presta- 1286

tions commandées. Les dépenses suivantes correspondent, dans le budget du compte financier et dans les perspectives des finances fédérales, aux budgets et au plan à moyen terme des CFF. Indemnité et aides financières de la Confédération en faveur des CFF (dans l'optique de la Confédération) Tableau 12 Prestations Compte Budgets Plan financier/Perspectives financières 1988 1989 1990 1991 1992 1993 1994 1995 de la Confédération en millions de francs Législation ordinaire sur les CFF - Transport régional des voya- geurs 514 523 550 580 595 610 625 640 - Ferroutage!)2) 34

### E. 36

42 52 66 81 106 114 - Prestation de la Confédération pour l'infrastructure 576 7483) 869 998\*) 1056 1 1 1 5 1186 1268 Autres arrêtés fédéraux - Allègements tarifaires 55 55 58

### E. 39

Total 1184 1363 1520 1670 1757 1807 1917 2022 1) Y compris la solution transitoire. 2) Financement au moyen du produit affecté des droits d'entrée sur les carburants. 3) Y compris crédit supplémentaire de 20 millions de francs. 4) L'augmentation de 12 millions de la contribution d'infrastructure des CFF n'est pas encore comprise dans le plan financier. 1287

Les CFF sont indemnisés durant l'année en cours des prestations de service public (589 mio. de fr. pour 1990) et des allègements tarifaires (58 mio. de fr.). En revanche, la prestation de la Confédération pour l'infrastructure leur est versée avec une année de retard. La somme de 986 millions de francs prévue dans le budget 1990 des CFF ne se répercutera donc qu'en 1991 sur les finances fédérales. Dans leur plan à moyen terme 1991-1995, les CFF s'attendent à ce que le taux moyen de croissance de l'indemnité s'inscrive chaque année à - 2,6 pour cent dans le transport régional des voyageurs et à - 7,6 pour cent dans le ferroutage. La prestation fédérale pour l'infrastructure s'amplifiera vraisemblablement de 7,2 pour cent en moyenne par année. Les besoins d'investissement des CFF ne peuvent être couverts que partiellement par les fonds des amortissements et l'imputation directe au compte de résultats de l'entreprise (gros entretien). Par le biais du compte capital, la Confédération met des prêts à la disposition des CFF. Ces prêts se monteront à 750 millions de francs pour 1990 (budget 1989: 500 mio. de fr.) et à 900 millions pour 1991 (y compris RAIL 2000). 22 Bases juridiques 221 Article premier L'article premier concrétise la compétence figurant à l'article 7, lettre dbis, de la loi sur les CFF, selon laquelle les Chambres fédérales approuvent la contribution d'infrastructure des CFF indépendamment du budget. Le montant de la contribution influant sur l'arrêté de portée générale relatif au budget des CFF et figurant à l'article 2, il doit être traité en premier lieu. Aux termes de l'article 7, 2e alinéa, du mandat de prestations 1987, les Chambres fédérales ont en 1988 fixé pour la première fois 1288

la contribution d'infrastructure des CFF pour chacune des années 1989, 1990 et 1991. Elles ont exigé une contribution s'élevant à 25 millions de francs par année. Etant donné la grande croissance de la charge fédérale imposée par les CFF, nous proposons, en dérogation à leur budget, d'augmenter leur contribution d'infrastructure de l'excédent des produits et de la fixer à 37 millions. Cette proposition est conforme au mandat de prestations. Le Conseil fédéral et le Parlement ont, certes, fixé la contribution d'infrastructure à 25 millions. Mais la discussion relative à l'arrêté en question a montré clairement qu'il s'agit là d'un montant minimal. Les CFF voulaient même fournir une somme moins importante, mais ils ont été obligés de tout mettre en oeuvre pour offrir au moins 25 millions de 1989 à 1991. Aux termes du mandat de prestations 1987, ils sont en outre tenus de réaliser des excédents de produits par des mesures de gestion et non par des réserves budgétaires. Afin de formuler plus clairement l'arrêté, nous indiquerons expressément que la contribution pour la prochaine période triennale (1992 à 1994) constitue un objectif minimal. 222 Article 2 L'article 2 se rapporte aux budgets concernant le compte des investissements, le compte de résultats et l'effectif du personnel. La somme de 1550 millions de francs mentionnée au chiffre 1, budgétisée dans le compte des investissements et mise à la charge des CFF, correspond à celle que nous nous avons prévue pour l'année dernière (1550 mio. de fr.). Le

montant du compte de résultats, qui figure au chiffre 2, tient compte de la contribution d'infrastructure de 37 millions de francs que nous proposons d'exiger des CFF. Le chiffre 3 repose sur l'article 2 de la loi fédérale instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales (RS 611 .010 ) . Cet article exige que l'effectif budgétisé du personnel des CFF soit soumis à l'approbation du Parlement. 1289

La loi se réfère à l'effectif du personnel en 1974. Aux CFF, celui-ci était à ce moment-là de 41031 collaborateurs. Depuis lors, il a toujours été inférieur à ce chiffre. Avec 38484 collaborateurs prévus dans le budget 1990, les CFF se trouvent bien en deçà de la base initiale de 1974. Il reste à savoir s'ils pourront véritablement recruter le nombre de personnes indiqué. 223 Article 3 Les CFF soumettent, pour information, au Parlement sous forme d'un plan à moyen terme la planification pluriannuelle prescrite à l'article 6 du mandat de prestations 1987. 1290

Arrêté fédéral Projet concernant le budget des Chemins de fer fédéraux pour 1990 du L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse, vu le rapport et les propositions du Conseil d'administration des Chemins de fer fédéraux, du 19 septembre 1989; vu le message du Conseil fédéral du 24 octobre 1989\ arrête: Article premier La contribution des Chemins de fer fédéraux pour l'infrastructure, qui se monte à 37 millions de francs pour l'année 1990, est approuvée. Elle dépasse de 12 millions la limite de 25 millions fixée par les Chambres fédérales. Les coûts globaux d'infrastructure s'élevant à 1023 millions en 1990, la Confédération prend à sa charge 986 millions au titre des dépenses d'infrastructure des Chemins de fer fédéraux. Art. 2 Le budget des Chemins de fer fédéraux pour 1990 est approuvé avec les montants ci-après; il comprend:

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