

# Feuille Fédérale

Berne, le 1<sup>er</sup> septembre 1966 118<sup>e</sup> année Volume II

N<sup>o</sup> 35

Paraît, en règle générale, chaque semaine. Prix: 36 francs par an; 20 francs pour six mois, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement.

9497

## Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'octroi d'un crédit pour développer et aider les entreprises de chemins de fer et de navigation

(Du 1<sup>er</sup> juillet 1966)

Monsieur le Président et Messieurs,

Par les arrêtés fédéraux des 17 décembre 1958 (FF 1958, II, 1739) et 19 septembre 1963 (FF 1963, II, 829) ouvrant un crédit pour développer et aider les entreprises de chemins de fer et de navigation, deux montants de 120 millions de francs chacun ont été mis à notre disposition pour l'application des mesures prévues au chapitre VII et à l'article 95, 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> alinéas, de la loi du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer. Etant donné qu'au cours de cette année le total des crédits aura été réparti entre les entreprises intéressées et que les mesures en question représentent en partie des interventions financières permanentes de la Confédération, il devient nécessaire d'ouvrir un nouveau crédit pour cette même fin. L'importance du montant nécessaire commande de mettre une fois de plus en relief le rôle que jouent les entreprises concessionnaires participant au trafic général dans l'ensemble du système de transport de notre pays.

### I. Le rôle des entreprises de chemins de fer du trafic général

Le réseau qui est la propriété des chemins de fer du trafic général mesurait à fin 1964 5078 km, dont 2934 appartenaient aux chemins de fer fédéraux et 2144 aux 66 entreprises privées. Sur 1969 stations et haltes, 1136 sont desservies par les chemins de fer concessionnaires. La comparaison prend cependant un tout autre aspect si on la fait porter sur les parcours et le trafic des uns et des autres.

	CFF	Chemins de fer concession- naires
Produits de transport par km exploité.....	419 000 fr.	95 000 fr.
<i>Transport des voyageurs</i>		
Nombre de voyageurs transportés .....	248 043 000	95 450 000

	CFE	Chemins de fer concession- naires
Parcours moyen par voyageur.....	34,3 km	11,9 km
Voyageurs-kilomètres par km exploité.....	2 919 000	516 000
Produit moyen par voyageur.....	2 fr. 01	1 fr. 14
<i>Trafic des marchandises</i>		
Tonnage transporté.....	35 446 000	12 675 000
Parcours moyen par tonne.....	134,6 km	28,8 km
Tonnes-kilomètres par km exploité.....	1 684 000	164 000
Produit moyen par tonne.....	20 fr. 70	7 fr. 60

Le champ d'activité des chemins de fer fédéraux et celui des entreprises concessionnaires sont de grandeurs presque égales. Les données ci-dessus montrent cependant que les prestations de trafic et les produits de transport des entreprises concessionnaires sont beaucoup plus faibles. La structure économique des régions desservies présente des différences fondamentales. Alors que les chemins de fer fédéraux exploitent essentiellement les lignes principales et celles de transit de notre réseau ferré si dense, les zones de pénétration des chemins de fer concessionnaires n'offrent, pour la plupart, que des conditions économiques très défavorables parce qu'elles se situent en grande partie dans les régions alpines. Citons comme exemples le canton des Grisons, les vallées de l'Oberland bernois, certaines vallées de la Suisse centrale et du Valais, le pays d'Appenzell. Dans ces régions démographiquement et économiquement moins développées, la demande de transport ne fournit pas, dans de nombreux cas, une base de rendement suffisante aux chemins de fer qui les desservent. Cela vaut tout particulièrement aux époques où les tarifs de transport sont loin d'atteindre le niveau général des prix, ce dont résulte un déséquilibre préjudiciable aux chemins de fer. Le rôle de ces chemins de fer n'est pas diminué pour autant. Ils fournissent en effet une contribution indispensable à la décentralisation de l'économie et de la population, si importante pour notre pays. Or, les chemins de fer concessionnaires qui desservent des régions très peuplées et industrialisées sont des exceptions. Là où d'importants expéditeurs de marchandises se sont établis, les distances à parcourir par les trains sont généralement courtes, de sorte que la part des taxes qui revient au chemin de fer privé est petite. Le trafic des colis de détail est prédominant et les transports plus lucratifs par wagons complets passent à l'arrière-plan.

Par suite des difficultés croissantes de la circulation urbaine, les prestations des chemins de fer concessionnaires dans le trafic de banlieue revêtent une importance considérable. Dans les grands centres, on doit s'accommoder toujours plus d'une certaine distance entre le lieu de travail en ville et le lieu de domicile à la campagne ou dans des agglomérations formées autour des villes dans un rayon de 30 km. Avec la multiplication continue des moyens personnels de transport, beaucoup de travailleurs emploient leurs véhicules même pour se

rendre à leurs occupations. Or, dans les villes, la surface disponible ne suffit pas pour recevoir les nombreux véhicules qui roulent à la même heure dans la même direction. L'accroissement de la surface de circulation nécessite des fonds importants. Au cœur des villes, cette surface ne suffit généralement même pas pour permettre une circulation fluide. A cela s'ajoute que les véhicules privés utilisés pour se rendre au travail doivent aussi être parkés, ce qui augmente encore les difficultés de la circulation. Aussi les heures de pointe du trafic sont-elles caractérisées aujourd'hui par les obstacles que les usagers de la route constituent les uns pour les autres et par des encombrements sans fin. Ce problème se pose dans tous les pays du monde d'une façon analogue, avec une acuité proportionnelle au degré de motorisation. Une solution qui rallie l'unanimité consiste essentiellement à encourager le trafic public et à améliorer son potentiel pour inciter les propriétaires de véhicules à moteur à utiliser, surtout quand il s'agit de se rendre au travail ou d'en revenir, les moyens de transports publics, qui permettent d'économiser la surface disponible. En augmentant la vitesse, la ponctualité, la fréquence des courses et le confort, on peut développer l'attrait des moyens de transport publics. Une étroite collaboration de la Confédération, des cantons et des communes et une politique axée sur une conception générale englobant l'aménagement des chemins de fer et des routes ainsi que la réglementation du trafic urbain public, mais aussi du trafic des véhicules privés en mouvement ou en stationnement, tendent, depuis des années, à éviter que les villes ne soient « asphyxiées » par la circulation.

Le trafic de banlieue se caractérise surtout par le fait que l'usage intense des installations et du matériel roulant aux heures de pointe alterne avec des fléchissements importants dans l'entre-temps. Cela signifie que ce trafic nécessite un effectif de personnel et une réserve de matériel ajustés aux besoins des heures de pointe, alors que la mise à contribution moyenne de ce personnel et de ce matériel est dans un rapport défavorable avec l'offre de prestations.

Le transport à courtes distances des voyageurs occasionne donc actuellement de lourdes pertes aux chemins de fer concessionnaires du trafic général.

## II. Coup d'œil rétrospectif sur l'utilisation des deux premiers crédits globaux

Aux termes du chapitre VII de la loi sur les chemins de fer, la Confédération peut participer aux frais d'améliorations techniques des installations et du matériel des chemins de fer concessionnaires si, par ce moyen, il est possible d'augmenter sensiblement le rendement ou la sécurité de l'exploitation (art. 56), ou aux frais entraînés par l'adoption d'un autre mode de transport (art. 57). Les entreprises obérées peuvent être mises au bénéfice de l'aide pour le maintien de l'exploitation par des contributions permettant de couvrir les déficits (art. 58). Ces mesures sont subordonnées à la participation des cantons. En revanche, l'aide pour réparer les dommages causés par les forces naturelles (art. 59) est entièrement assumée par la Confédération.

Les dispositions du chapitre VII de la loi sur les chemins de fer, en rapport avec celles de l'article 95, 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> alinéas, permettent à la Confédération de participer à l'application des mesures de développement et d'aide, mais ne l'y obligent pas. L'Assemblée fédérale a toute latitude pour décider si et dans quelle mesure elle veut user de la possibilité légale d'intervenir. Aussi le Conseil fédéral ne peut-il donner aucune assurance d'aide sans que le parlement ait accordé les fonds nécessaires sous la forme d'un crédit global. Les crédits nécessaires peuvent être inscrits directement au budget seulement pour l'indemnisation des chemins de fer pour leurs prestations en faveur de l'économie générale, qui est réglée de façon obligatoire dans la loi elle-même, et pour le rapprochement tarifaire. Ces prestations de la Confédération ne sont donc pas couvertes au moyen du crédit global. Pour les deux arrêtés fédéraux déjà édictés en cette matière, la répartition suivante était prévue dans les messages:

	Art. 56	Art. 57	Art. 58	Art. 59	Total
	(en millions de francs)				
1 <sup>er</sup> crédit .....	60	5	50	5	120
2 <sup>e</sup> crédit .....	80	5	30	5	120
	140	10	80	10	240

Les crédits globaux doivent cependant être considérés comme un tout, ce qui veut dire que des transferts peuvent se faire entre les différentes positions. Les chambres se sont ralliées à cette manière de voir. Les arrêtés fédéraux ne règlent pas eux-mêmes cette répartition.

Au 1<sup>er</sup> mars 1966, les deux crédits globaux avaient été employés de la manière suivante, compte tenu des contributions pour le maintien de l'exploitation (art. 58 de la loi) jusqu'à fin 1966:

Année	Art. 56 Fr.	Art. 57 Fr.	Art. 58 Fr.	Art. 59 Fr.	Total Fr.
1959 .....	—	—	2 304 000	—	2 304 000
1960 .....	4 810 000	—	4 139 000	150 000	9 099 000
1961 .....	32 800 000	—	6 344 000	—	39 144 000
1962 .....	17 690 000	—	4 697 000	—	22 387 000
1963 .....	9 300 000	—	7 526 000	—	16 826 000
1964 .....	10 490 000	—	13 730 000	—	24 220 000
1965 .....	32 996 000	4 203 000	18 125 000 <sup>1)</sup>	—	55 324 000
1966 .....	1 740 000	2 900 000	15 904 000	—	20 544 000
	109 826 000	7 103 000	72 769 000	150 000	189 848 000

<sup>1)</sup> Dans ce montant sont compris 2 millions de francs de paiements anticipés.

*Aide pour améliorations techniques*

Au 1<sup>er</sup> mars 1966, 40 conventions ou suppléments à des conventions portant sur une dépense totale de 219 190 000 francs, dont 109 826 000 à la charge de l'Etat fédéral et 109 364 000 à celle des cantons, avaient été passés entre la Confédération, les cantons intéressés et des entreprises de chemins de fer. Ces opérations de développement et d'aide doivent mettre techniquement les chemins de fer en mesure d'assurer une exploitation économique et sûre.

Après l'octroi du premier crédit global, on a très vite compris que les besoins de renouvellement des chemins de fer avaient été fortement sous-estimés; il y avait dès lors deux possibilités: ou bien répartir les fonds mis à disposition entre toutes les entreprises qui avaient présenté des demandes d'aide et ne satisfaire ainsi, dans chaque cas particulier, que les besoins les plus pressants, ou bien fonder les opérations de secours sur des programmes dits d'ensemble, englobant dans chaque cas la totalité des besoins à couvrir à un moment donné. C'est cette voie qui fut empruntée, bien que l'on se rendit compte que les crédits disponibles ne suffiraient pas pour satisfaire toutes les requêtes. Lors de l'ouverture d'un second crédit global, cette manière de procéder fut approuvée par les chambres. D'ailleurs, l'établissement de programmes d'ensemble est aussi dans l'intérêt d'une planification des constructions à longue échéance et permet de commander plus rationnellement le matériel roulant.

Les fonds accordés par la Confédération et les cantons se répartissent comme il suit d'après l'utilisation qui en a été faite:

	Fr.	%
1. Infrastructure .....	11 210 000	5,1
2. Superstructure .....	20 597 300	9,4
3. Séparation entre rail et route .....	10 670 000	4,9
4. Bâtiments et installations fixes .....	12 542 500	5,6
5. Installations pour la traction électrique .....	6 062 100	2,8
6. Installations de télécommunication et de sécurité	21 169 100	9,7
7. Véhicules .....	125 539 000	57,3
8. Autres dépenses (bateaux, etc.) .....	11 400 000	5,2
<b>Total</b>	<b>219 190 000</b>	<b>100,0</b>

On doit se demander à cet égard quelles sont les mesures prises par les chemins de fer concessionnaires en vue d'atténuer la surchauffe. Les investissements opérés ne sont pas insignifiants quand on considère qu'à côté de la somme de 219,2 millions de francs pour les renouvellements techniques, le montant des amortissements annuels rengagés s'élève à quelque 22 millions. Comme il ressort du tableau ci-dessus, la plus grande partie des investissements concerne cependant le renouvellement du matériel roulant. La part relative aux constructions proprement dites ne devrait guère dépasser 40 pour cent des

montants investis. Certaines conventions qui portent sur un programme de constructions particulièrement vaste contiennent en outre une clause selon laquelle l'adjudication des commandes doit tenir compte de la situation conjoncturelle tout en étant soumise à l'approbation de l'autorité de surveillance. L'office fédéral des transports veille à ce que les travaux de construction se limitent à la mesure réellement indispensable à la sécurité du trafic ainsi qu'à une exploitation rationnelle et propre à économiser le personnel.

Le montant précité des investissements opérés en vertu des conventions déjà conclues a été distribué sous la forme suivante:

	Fr.	%
1. Prêts .....	34 250 000	15,6
2. Participations au capital-actions .....	109 950 000	50,2
3. Contributions conditionnellement remboursables	38 150 000	17,4
4. Contributions à fonds perdu .....	36 840 000	16,8
	<hr/>	
Total	219 190 000	100,0

Dans les dernières conventions conclues, la forme de la contribution conditionnellement remboursable a été de plus en plus souvent choisie. La raison principale en est que les importants investissements nouveaux ont pour effet d'accroître fortement les amortissements des entreprises ferroviaires. Or, les amortissements sont parmi les éléments constitutifs des charges d'exploitation et sont payés par la Confédération et les cantons sous forme de contributions pour la couverture des déficits, en tant que le rendement est insuffisant pour les couvrir. Cela pourrait donc conduire, une fois l'assainissement technique opéré sur la base d'un programme d'ensemble, à une accumulation de fonds non rengagés. C'est la raison pour laquelle l'office fédéral des transports décidera chaque année si et dans quelle mesure ces montants provenant d'amortissements non rengagés doivent servir aux remboursements des contributions fédérales et cantonales. On veut empêcher que des ressources provenant d'amortissements ne s'amassent ainsi dans les fonds de roulement et restent improductifs pendant des années, car, dans un chemin de fer techniquement restauré, de nouveaux besoins de fonds d'investissements d'une certaine importance ne se font sentir qu'après un certain laps de temps.

#### *Transformation de chemins de fer en services routiers*

Les possibilités de remplacer des chemins de fer dont les tâches de transport sont quantitativement modestes par des services d'automobiles ne sont pas épuisées, même aujourd'hui. Dans certains cas, le véhicule à moteur permet, comme moyen de transport nécessitant moins de capitaux, un service plus économique. Si notre réseau ferré était construit aujourd'hui, il aurait incontestablement une moindre étendue et les services de transports routiers joueraient un rôle beaucoup plus important dans le trafic public. L'on ne saurait toutefois en conclure que, dans l'intérêt d'un rendement supérieur, tous les chemins de fer

qui ne seraient plus construits aujourd'hui devraient être remplacés par des services routiers. La comparaison des frais se présente différemment suivant qu'on entend créer de toutes pièces un nouveau service ou simplement remplacer un moyen par un autre. Il ne s'agit pas seulement, dans ce dernier cas, de décisions purement internes des entreprises. Le problème est discuté avec passion dans toute la région. Quand il s'agit de renoncer à la voie ferrée, les intéressés hésitent toujours, parce qu'une telle mesure rend impossible tout trafic par wagons complets et pourrait ainsi faire obstacle à d'éventuels projets qui viseraient à implanter dans la région de nouvelles industries utilisant beaucoup de matériaux. L'encouragement prodigué aux régions économiquement faibles par la Confédération et les cantons est l'un des buts de notre politique en matière économique et, par conséquent, en matière de transports. Ces considérations ont poussé la Confédération et les cantons à conserver ici et là des chemins de fer, malgré les charges supérieures qu'ils occasionnent, et même, comme dans le cas du chemin de fer Lucerne-Stans-Engelberg et de la ligne ininterrompue du Suhrental, à appuyer et à soutenir financièrement la construction de nouvelles voies ferrées. Par les arrêtés fédéraux des 29 septembre 1956, 18 juin 1959 (chemin de fer Lucerne-Stans-Engelberg, RT 1956, 1128 et FF 1959, I, 1589) et 19 septembre 1963 (chemin de fer de bout en bout du Suhrental, FF 1963, II, 830) les chambres fédérales ont approuvé cette politique.

Seize chemins de fer d'une longueur exploitée de 240 km, dont le remplacement s'imposait, ont cependant fait place à des services routiers au cours des 30 dernières années:

Chemins de fer	Longueur exploitée en km	Année du remplacement	Nouveau moyen de transport
Rheintalische Strassenbahnen . . . . .	14,8	1940/56	Trolleybus/Autobus
Steffisburg-Thun-Interlaken . . . . .	26,1	1939/52	Trolleybus-Autobus
Rolle-Gimel . . . . .	10,5	1938	Autobus
Biel-Meinisberg . . . . .	10,1	1940	Autobus
Uerikon-Hinwil . . . . .	14,0	1948	Autobus
Wetzikon-Meilen . . . . .	22,5	1939/50	Autobus
Uster-Oetwil . . . . .	10,5	1949	Autobus
Val-de-Ruz . . . . .	8,2	1948	Trolleybus/Autobus
Allaman-Aubonne-Gimel . . . . .	9,9	1952	Autobus
Strassenbahnen Kanton Zug . . . . .	24,0	1955	Autobus
Genève-Veyrier . . . . .	5,5	1956	Autobus
Arth-Rigi (Talbahn) . . . . .	2,6	1959	Autobus
Lausanne-Moudon . . . . .	28,6	1963	Trolleybus/Autobus
Schaffhausen-Schleitheim . . . . .	18,9	1964	Autobus
Ponte Brolla-Bignasco . . . . .	23,6	1966	Autobus
Leuk-Leukerbad . . . . .	10,2	1967	Autobus
<b>Total</b>	<b>240,0</b>		

Pour les trois entreprises ci-après, d'une longueur de 24,2 km, l'application de l'article 57 est d'ores et déjà décidée: Lugano-Cadro-Dino, Lugano-Tessere, chemins de fer électriques veveysans (ligne Saint-Légier-Châtel-Saint-Denis). Dans six autres cas, la possibilité d'adopter un autre mode de transport est examinée actuellement (chemins de fer fribourgeois [tronçon à voie étroite], Sernftalbahh, Nyon-Saint-Cergue-Morez, Aigle-Sépey-Diablerets, Aigle-Ollon-Monthey-Champéry, Frauenfeld-Wil).

#### *Aide pour maintenir l'exploitation*

Les contributions de la Confédération et des cantons pour couvrir les déficits d'exploitation des chemins de fer concessionnaires du trafic général ont passé de 9,7 millions de francs en 1960 à 25,5 millions en 1965. La part incombant à la Confédération s'est accrue de 5,9 à 16,0 millions. Une évolution analogue est enregistrée par les chemins de fer fédéraux, dont l'excédent des produits totaux sur les charges globales s'est réduit, dans le même laps de temps, de 98,2 à 2,2 millions. Cette détérioration du rendement nous préoccupe vivement. Il est vrai que les produits de transport augmentent également grâce à la période de prospérité actuelle. Leur accroissement est cependant plus que compensé par celui des charges, dont l'aggravation est encore plus rapide, de telle sorte que nombre d'entreprises sont en proie à de sérieuses difficultés. Il y a peu d'années encore, la perte de trafic due à la concurrence était la cause de la situation précaire de nombreux chemins de fer. Aujourd'hui, l'accent est porté sur le développement des charges d'exploitation, que l'augmentation des produits n'arrive pas à suivre. Or, il serait faux de considérer cette évolution comme inévitable en raison du caractère de services publics des chemins de fer concessionnaires. Il convient aussi de souligner que la couverture des déficits par l'Etat et le sentiment de la propre responsabilité de l'entreprise ne s'excluent nullement. L'article 58 de la loi exige que les chemins de fer prennent toutes les mesures d'ordre technique, organique et juridique propres à améliorer leur situation financière. Nous aurons d'ailleurs à revenir sur ce point.

*L'aide pour réparer les dommages causés par des forces naturelles* (art. 59) n'a été mise à contribution jusqu'ici que dans un seul cas (chemin de fer Furka-Oberalp).

Les aides pour améliorations techniques, pour l'adoption d'autres modes de transport et pour le maintien de l'exploitation sont subordonnées, en vertu de l'article 60, 1<sup>er</sup> alinéa, de la loi, à la participation des cantons. Aux termes des instructions données par le département fédéral des finances et des douanes sur la base de la loi du 19 juin 1959 sur la péréquation financière entre les cantons (RO 1959, 961), la Confédération supporte, dans le cas des cantons à faible capacité financière, 60 pour cent des frais d'améliorations techniques des chemins de fer, dans celui des cantons à capacité moyenne 50 pour cent et dans celui des cantons à forte capacité 40 pour cent. Lorsqu'il s'agit d'investissements propres à accroître la sécurité de l'exploitation, la part fédérale passe à 75, 60



et 45 pour cent. Pour la couverture des déficits et l'adoption d'autres modes de transport, la participation de la Confédération s'élève d'ordinaire aux deux tiers des dépenses nécessaires.

Il ressort des considérations qui précèdent que si l'application des différentes mesures d'aide prévues par la loi a permis de consolider les bases d'existence des entreprises concessionnaires participant au trafic général, il y a cependant aussi un fléchissement très net du degré d'autonomie financière de la plupart d'entre elles. Cette évolution est encore plus marquée du fait qu'en suite des investissements massifs, les amortissements annuels s'accroissent fortement. En outre, la période de renouvellement technique charge généralement le compte d'exploitation d'importantes dépenses de construction — passagères, il est vrai — qui ne peuvent être portées à l'actif. Il convient cependant de considérer en première ligne l'augmentation des déficits d'exploitation découlant d'une part du fait que les frais de personnel et de choses augmentent fortement, alors que les tarifs ne suivent pas l'évolution générale des prix, et d'autre part de l'obligation de desservir des régions à faible trafic. On doit se demander quelles conséquences il importe de tirer de cette situation.

Le problème de la trop faible intensité du trafic des chemins de fer secondaires et du rendement insuffisant qui en découle retient l'attention dans d'autres pays aussi et ne cesse d'être discuté. Partout on peut constater que les chemins de fer obtiennent des excédents d'exploitation sur les grandes lignes, alors que sur les tronçons à faible trafic ils ne parviennent plus à couvrir leurs frais, bien que, là aussi, un besoin économiquement justifié doive être satisfait. Dans différents pays de l'Europe occidentale, on voit dès lors se dessiner, pour les chemins de fer secondaires, une politique de repli. On préconise des mesures fort radicales qui consistent à abandonner à des services de transports routiers, là où ils travaillent plus économiquement, un trafic ne justifiant plus une desserte ferroviaire. C'est ainsi que la direction générale de la «Deutsche Bundesbahn» a proposé de suspendre entièrement le trafic-voyageurs sur un réseau de 7000 à 8000 kilomètres représentant 25 à 28 pour cent de la longueur actuellement exploitée pour ce trafic. Sur les autres lignes, on prévoit de fermer dans une large mesure au trafic-voyageurs les gares les moins importantes. Il s'agirait ainsi de fermer toutes les gares des localités ayant moins de 20 000 habitants. En ce qui concerne le trafic marchandises, on veut, de même, suspendre l'exploitation de toutes les gares enregistrant en moyenne, à l'expédition ou à la réception, moins de quatre tonnes ou moins de deux wagons complets par jour. Ces mesures conjuguées dans le service des voyageurs et des marchandises entraîneraient pratiquement la mise hors d'exploitation complète d'une grande partie des chemins de fer secondaires allemands. Des propositions analogues ont été formulées en Grande-Bretagne, en France et en Italie et ont déjà reçu un commencement d'exécution.

Il est à peine besoin de préciser qu'en Suisse nous devons, en ce qui concerne la suppression de l'exploitation de lignes secondaires ou leur remplacement par des services routiers, nous en tenir aux prescriptions légales.

C'est ainsi que la mise hors d'exploitation de lignes des chemins de fer fédéraux — une éventualité qui n'est pas matériellement en discussion ici — devrait être approuvée par l'Assemblée fédérale (loi sur les chemins de fer fédéraux, art. 4, 3<sup>e</sup> al., et art. 7, lettre *g*). La Confédération est habilitée à encourager l'organisation de services de transports routiers doublant ou remplaçant des chemins de fer (adoption d'un autre mode de transport) si, par ce moyen, le trafic peut être assuré d'une manière plus économique; le service de transport, considéré dans son ensemble, doit rester assuré comme auparavant ou offrir des avantages équivalents (art. 57, 1<sup>er</sup> al., de la loi). Ainsi, le législateur a engagé la Suisse dans une voie où la protection des intérêts des régions à faible trafic et des usagers économiquement désavantagés fait partie des obligations des entreprises ferroviaires. C'est pourquoi, la collectivité s'est déclarée prête à assister financièrement les chemins de fer dans une mesure allant au-delà des montants versés sans condition à titre d'indemnité pour leurs prestations en faveur de l'économie générale, dès le moment où ils ne peuvent plus, par leurs propres forces, suffire à leur tâche et assurer leur existence dans l'intérêt du pays, de sa population et de son économie.

### III. Possibilités d'améliorer la situation économique des chemins de fer privés

#### *Mesures pour réduire les charges*

Il faudra continuer à mettre l'accent, dans l'application ultérieure des mesures d'aide, sur celles qui sont propres à rationaliser l'exploitation. Plus la Confédération et les cantons doivent participer à la couverture des déficits, plus les chemins de fer concessionnaires doivent s'efforcer d'épuiser toutes les possibilités dans ce domaine.

Nous avons donc fait figurer dans les conventions relatives à l'aide pour améliorations techniques une disposition par laquelle les entreprises s'obligent à prendre toutes mesures en vue d'une exploitation rationnelle et économique et de l'accroissement des produits. L'office fédéral des transports s'assure constamment que les administrations ferroviaires satisfont dans une mesure suffisante à cette obligation. Cette manière de faire s'applique également à l'aide pour maintenir l'exploitation.

Les possibilités de rationalisation doivent notamment être cherchées dans une politique sage et économique en matière d'investissements, dans le recours à des moyens auxiliaires modernes (machines pour l'entretien des voies, automatisation d'installations de sécurité, mécanisation du déplacement des marchandises, simplification des procédés d'expédition et de décomptage), ainsi que dans la normalisation et l'échange ou l'entretien en commun du matériel roulant. Etant donné le rôle que joue l'effectif du personnel des entreprises ferroviaires, toutes les mesures qui sont de nature à économiser ce personnel se traduisent par un sérieux allègement des charges. Des exemples tirés de la pratique montrent qu'il y a encore bien des possibilités dans ce domaine. C'est

ainsi que le groupe EBT, qui exploite le chemin de fer Emmental-Berthoud-Thoune, les chemins de fer de Huttwil réunis et celui de Soleure à Moutier a pu, malgré un fort accroissement du trafic, réduire son effectif de 906 personnes en 1958 à 793 en 1965, c'est-à-dire d'un huitième environ. L'économie ainsi réalisée s'élève à peu près à 2 millions de francs par an.

Une autre mesure de rationalisation entrant en ligne de compte est la fusion d'entreprises ferroviaires et la formation de communautés d'exploitation. La loi du 6 avril 1939 sur l'aide aux entreprises privées de chemins de fer et de navigation a déjà permis de réaliser de nombreuses fusions, vingt-six entreprises ferroviaires ayant été groupées pour n'en plus former que huit. De même, le grand nombre des communautés d'exploitation actuelles — onze au total, réunissant trente-deux entreprises — mérite d'être souligné. Ces mesures de concentration doivent être poursuivies. En effet, dans les chemins de fer concessionnaires, le système de la petite entreprise est encore fort répandu. Il s'ensuit que dans une région économique formant un tout, une série d'entreprises privées autonomes se partagent souvent le trafic, alors que celui-ci pourrait être assuré tout aussi bien et même plus économiquement par une seule entreprise. Aussi l'article 58 mentionne-t-il expressément la fusion avec d'autres entreprises parmi les mesures d'ordre technique, organique et juridique propres à améliorer la situation financière.

#### *Mesures pour augmenter les produits*

Il ne faut pas oublier que, dans une exploitation utilisant un personnel aussi nombreux, on ne peut remédier à l'aggravation des charges uniquement par des mesures tendant à réduire les frais. Une correction efficace doit aussi intervenir pour les produits, sous forme d'un relèvement des prix des prestations de transport. Quand on considère les déficits d'exploitation toujours croissants, on doit tenir compte du fait que, malgré le relèvement des tarifs de voyageurs opéré le 1<sup>er</sup> novembre 1964, le niveau général des prix de transport n'a encore de loin pas atteint le niveau suisse des prix; les données suivantes le montrent:

Indice national des prix à la consommation (moyenne pour 1965)	214,8
Indice des tarifs-voyageurs.....	163,0
Indice des tarifs-marchandises.....	130,0

Comparativement aux biens de consommation, le transport par chemin de fer est donc devenu moins cher. Il y a lieu en outre de considérer que la qualité de la prestation ferroviaire s'est améliorée tant sous l'angle de l'horaire que sous celui du confort. Les prix des marchandises expédiées ayant augmenté bien plus fortement que les taxes de transport, il en résulte que la part du transport dans le prix de revient a diminué. Or, les dépenses des chemins de fer sont influencées de façon décisive par le niveau suisse des prix. C'est ainsi que les salaires doivent suivre l'évolution enregistrée dans l'industrie privée, faute de quoi le recrutement de personnel qualifié n'est pas assuré.

Les déficits d'exploitation toujours croissants montrent dans plusieurs entreprises un déséquilibre marqué entre les prestations financières des usagers et les apports de la Confédération et des cantons. Une amélioration de la mesure dans laquelle l'entreprise couvre ses charges s'impose donc dans ces cas. Comme nous l'avons déjà relevé, il n'est pas possible dans les exploitations ferroviaires, qui nécessitent un important personnel, de faire face aux dépenses croissantes uniquement par des mesures de rationalisation propres à réduire les frais. Il apparaît de plus en plus clairement que la totalité des charges ne peut être couverte dans les services de transports publics que si ces entreprises ont aussi la possibilité de corriger leurs tarifs autant que cela est nécessaire. Pour aider les chemins de fer à se suffire, l'article 2 de l'arrêté du Conseil fédéral du 16 août 1950 concernant l'établissement des tarifs des entreprises suisses de chemins de fer prescrit que celles-ci «devront tenir compte des nécessités de l'économie nationale et des intérêts culturels et sociaux du pays», mais avec cette restriction «en tant que leurs ressources financières le permettent». Certes, l'indemnisation des chemins de fer pour les prestations en faveur de l'économie générale, telle qu'elle a été instituée par la nouvelle loi a apporté une correction à cet égard. Il n'en reste pas moins qu'une grande partie de ces entreprises sont déficitaires et que leurs tarifs, comparés au niveau général des prix et compte tenu de l'amélioration du service offert, sont sensiblement plus bas qu'avant la guerre. Si l'on considère les choses sous cet angle, il ne devrait subsister aucun doute quant à la capacité de l'économie suisse de supporter une nouvelle hausse de tarifs. La nécessité pourrait toutefois se faire alors sentir de s'écarter du principe actuel de la structure tarifaire uniforme pour tous les chemins de fer du trafic général. Nous entendons créer cette possibilité dans l'arrêté que nous préparons sur la formation des tarifs ferroviaires, arrêté qui doit remplacer celui du 16 août 1950 concernant l'établissement des tarifs des entreprises suisses de chemins de fer et qui devra également être soumis à l'approbation des chambres fédérales.

Les réserves formulées contre des tarifs ferroviaires mieux adaptés aux frais ne sont pas plus justifiées du point de vue de la politique conjoncturelle; il semble en effet peu sensé d'obliger la collectivité, en période de prospérité manifeste, à subventionner, par le biais des chemins de fer, des branches économiques florissantes et des milieux étendus de la population.

#### IV. Chemins de fer de banlieue et mesures d'aide prévues par la loi sur les chemins de fer

Nous avons relevé au chapitre premier que les chemins de fer concessionnaires jouent un rôle important dans le trafic de banlieue des grandes agglomérations, ce qui est confirmé par les plans généraux de trafic établis pour des villes suisses. Les chemins de fer de banlieue assurant uniquement le transport des voyageurs ne sont pas considérés comme «chemins de fer du trafic général» au sens de l'article 56 et d'autres dispositions de la loi. Mais le législateur n'a pas défini cette notion; le Conseil fédéral l'a fait dans son ordonnance du 19 dé-

cembre 1958 concernant l'exécution des chapitres VI et VII de la loi sur les chemins de fer, dont l'article premier prévoit que «sont considérés comme chemins de fer du trafic général les chemins de fer à voie normale et les chemins de fer secondaires désignés à l'article 2 de la loi comme voies étroites ou tramways, qui sont tenus, en vertu de leur concession, de transporter pendant toute l'année et sans restriction les voyageurs, les bagages, les marchandises, ainsi qu'en règle générale les animaux, et circulent chaque jour entre des localités habitées toute l'année».

L'arrêté du Conseil fédéral du 27 novembre 1964 modifiant l'ordonnance d'exécution des chapitres VI et VII de la loi a remanié cette disposition comme il suit:

Sont considérées comme chemins de fer du trafic général les entreprises ferroviaires remplissant à la fois les conditions suivantes:

1. Qui sont importantes pour le trafic du pays ou d'une de ses régions;
2. Qui sont tenues de par la loi ou la concession, astreintes de toute autre manière ou incitées par un besoin public au transport des voyageurs, des bagages et des marchandises, ainsi qu'en règle générale, des animaux;
3. Qui, avant tout, assurent sans interruption et selon des horaires et des tarifs approuvés, le trafic dans l'intérêt de localités habitées toute l'année.

Il ressort des deux textes que sont seuls reconnus comme chemins de fer du trafic général ceux qui transportent tant les voyageurs que les bagages et les marchandises. Pour mettre les chemins de fer de banlieue au bénéfice des prestations prévues par la loi en faveur des entreprises du trafic général, il ne suffit pas, à notre avis, d'énoncer simplement par voie d'ordonnance une nouvelle définition car la définition donnée antérieurement était conforme à la *ratio legis* de cette notion de «chemin de fer du trafic général».

Nous pensons cependant que, dans le trafic de banlieue, le résultat optimum est obtenu avec l'acheminement des voyageurs par le rail, celui-ci devant être séparé de la route pour que les trains de voyageurs puissent rouler sans entrave et sans encombrer encore davantage les routes et pour qu'il ne faille pas aménager celles-ci à grands frais. En considérant les choses sous l'angle de la politique nationale des transports, on constate cependant qu'il s'agit de problèmes qui doivent être résolus par les différentes régions du pays. Nous étudions néanmoins la possibilité, pour les cas où les ressources d'une région ne suffiraient pas, d'accorder une aide de la Confédération; cette aide serait toutefois passablement plus limitée que celle dont bénéficient les véritables chemins de fer du trafic général et devrait forcément faire l'objet d'une modification de la loi ou d'une nouvelle loi.

## V. Importance du nouveau crédit global

Le calcul des deux premiers crédits globaux a montré la difficulté d'estimer sûrement les montants nécessaires. Comme nous l'avons dit plus haut, 190 des 240 millions de francs disponibles ont déjà reçu une affectation. Treize demandes d'aide pour améliorations techniques ou pour l'adoption d'un autre mode de transport, dont l'examen est déjà très avancé, nécessiteront, de la part de la Confédération, des contributions de quelque 70 millions de francs. Les montants encore disponibles sont donc déjà insuffisants pour mener ces affaires à bonne fin.

Dans quatorze autres cas, les demandes d'aide sont encore à l'examen ou seulement annoncées. Les recherches pour fixer les fonds nécessaires à la solution de ces cas n'ont pas encore été faites. Il faut cependant s'attendre, pour les cinq prochaines années, à une charge présumée de quelque 65 nouveaux millions pour la Confédération.

Tant pour les conventions déjà conclues que pour celles qui le seront ces prochaines années, il y a lieu, enfin, de tenir compte des frais supplémentaires dus au renchérissement. Dans les premières conventions passées figurait une clause selon laquelle les dépassements éventuels de frais dus au renchérissement devaient être supportés par l'entreprise ferroviaire. Or, dans l'application ultérieure de l'article 56 de la loi, on a aussi fait appel, pour financer les programmes d'ensemble, aux ressources provenant des amortissements ferroviaires afférents à une période de plusieurs années. La réalisation des programmes d'investissements s'étendant d'ordinaire sur plusieurs années, il faut tenir compte de suppléments notables de frais par suite de l'évolution actuelle des prix. Toutes les entreprises n'ont pas la possibilité de différer d'autres investissements en vue d'assurer par les ressources provenant des amortissements, le financement des frais supplémentaires dus au renchérissement. Aussi faudra-t-il bien, comme c'est le cas dans d'autres affaires de subventions s'étendant sur plusieurs années, que la Confédération et les cantons mettent, au moins partiellement, les fonds nécessaires à disposition. Les conventions récemment conclues contiennent une clause dans ce sens. Les charges incombant de ce fait à la Confédération doivent être estimées à une vingtaine de millions de francs.

Pour les raisons exposées plus haut, il faut s'attendre, malgré les suppléments de recettes escomptés des relèvements de tarifs, à des déficits d'exploitation de l'ordre de grandeur actuel. La part de la Confédération dans l'aide pour maintenir l'exploitation atteindra ainsi vraisemblablement, en moyenne pour les cinq prochaines années, quelque 18 millions de francs, soit 90 millions au total.

Enfin, un montant de cinq millions de francs doit de nouveau être réservé, comme mesure de précaution, à l'aide pour réparer les dommages causés par les forces naturelles, afin qu'en cas de catastrophe, le Conseil fédéral puisse intervenir sans avoir à présenter d'abord un projet d'arrêté aux chambres.

En résumé, le crédit nécessaire pour les cinq prochaines années, s'établit de la manière suivante:

	Fr.	Fr.
Améliorations techniques (art. 56 de la loi) et Adoption d'autres modes de transport (art. 57 de la loi) .....		155 000 000
a. Demandes actuellement à l'examen .....	70 000 000	
b. Demandes présentées ou attendues à brève échéance .....	65 000 000	
c. Frais supplémentaires dus au renchérissement	20 000 000	
Maintien de l'exploitation (art. 58 de la loi) .....		90 000 000
Aides pour réparer les dommages causés par les forces naturelles (art. 59 de la loi) .....		5 000 000
		<hr/>
		250 000 000
à déduire reliquat des crédits globaux I et II .....		50 000 000
		<hr/>
Total du nouveau crédit nécessaire		200 000 000
		<hr/>

Primitivement, le département des transports et communications et de l'énergie, avait estimé à 250 millions de francs le crédit dont il avait besoin; il a déjà réduit lui-même ce montant à 200 millions de francs, espérant pouvoir s'en tirer de cette manière s'il se montrait très économe et aussi par égard pour les finances de la Confédération. Bien que ce projet n'entraîne pas immédiatement des dépenses, puisqu'il s'agit d'un simple arrêté autorisant l'utilisation de crédits, nous sommes d'avis que ce crédit doit être encore mieux adapté aux exigences des finances de notre pays; les autorités chargées de l'exécution doivent notamment veiller à un échelonnement des dépenses suivant l'urgence. C'est pourquoi nous avons fixé à 150 millions de francs le crédit qui doit être sollicité.

Au surplus, nous estimons que, cette fois encore, la répartition du crédit global de 150 millions de francs entre les différentes sortes d'aide ne doit pas nous lier. Comme jusqu'ici, des déplacements doivent être possibles entre les différentes positions, si le besoin s'en fait sentir.

Les dispositions du chapitre VII de la loi autorisent la Confédération à accorder des prestations financières aux chemins de fer, mais sans lui en faire obligation. Comme nous l'avons fait en appliquant les deux premiers arrêtés relatifs aux crédits globaux, nous veillerons à ne pas dépenser plus que ce qui est strictement nécessaire pour assurer la sécurité et un trafic rationnel. Grâce aux fonds déjà accordés et à ceux qui le seront sur la base des demandes restant à examiner dans les mois à venir, les besoins techniques les plus urgents des chemins de fer du trafic général seront couverts, abstraction faite de quelques exceptions. Dans toute la mesure du possible, les entreprises qui voudront procéder à d'autres investissements devront, pour répondre à la conception du législateur, procéder à des auto-financements au moyen des ressources provenant des amortissements. L'accent sera mis sur celle des aides de la

Confédération qui doit maintenir l'exploitation; en l'accordant, nous nous efforcerons d'obtenir que toutes les mesures de rationalisation aient été épuisées et que, par des mesures tarifaires, l'équilibre financier des chemins de fer soit autant que possible rétabli.

Avec ces considérations, nous avons l'honneur de vous soumettre un projet d'arrêté fédéral ouvrant un crédit pour développer et aider les entreprises de chemins de fer et de navigation, en vous recommandant de vouloir bien l'adopter.

En ce qui concerne la constitutionnalité, nous pouvons nous borner à relever que nos propositions restent dans les limites de la loi sur les chemins de fer.

Veuillez agréer, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 1<sup>er</sup> juillet 1966.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

**Schaffner**

Le chancelier de la Confédération,

**Ch. Oser**



(Projet)

## **Arrêté fédéral ouvrant un crédit pour développer et aider les entreprises de chemins de fer et de navigation**

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu les articles 56 à 59, 61 et 95, 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> alinéas, de la loi du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer <sup>1)</sup>;

vu le message du Conseil fédéral du 1<sup>er</sup> juillet 1966,

*arrête :*

### Article premier

Un crédit de 150 millions de francs est ouvert au Conseil fédéral pour l'application des mesures prévues au chapitre VII et à l'article 95, 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> alinéas, de la loi du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer <sup>1)</sup>.

### Art. 2

<sup>1</sup> Le présent arrêté, qui n'est pas de portée générale, entre immédiatement en vigueur.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution.

16975

<sup>1)</sup> RO 1958, 341.

## **Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'octroi d'un crédit pour développer et aider les entreprises de chemins de fer et de navigation (Du 1er juillet 1966)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1966
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	35
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	9497
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	01.09.1966
Date	
Data	
Seite	169-185
Page	
Pagina	
Ref. No	10 098 195

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.