

89.015

**Message
sur l'initiative populaire
«pour l'encouragement des transports publics»**

du 13 février 1989

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons le message relatif à l'initiative populaire fédérale «pour l'encouragement des transports publics» et vous proposons de la soumettre sans contreprojet au vote du peuple et des cantons, en leur recommandant de la rejeter.

Il est accompagné du projet relatif à un arrêté fédéral correspondant.

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

13 février 1989

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Delamuraz

Le chancelier de la Confédération, Buser

Condensé

L'initiative de l'Alliance des Indépendants (AdI) «pour l'encouragement des transports publics» a pour but d'inscrire la promotion des transports publics comme tâche durable dans la constitution fédérale. Le trafic-marchandises de transit doit être assuré essentiellement par le rail et le trafic-marchandises à grande distance dans une plus grande mesure.

Pendant une phase transitoire (jusqu'à l'entrée en vigueur d'une politique coordonnée des transports), un tiers du droit d'entrée sur les carburants et de la surtaxe respectivement seraient affectés au financement des aides fédérales aux transports publics. On disposerait ainsi, pour ceux-ci, de quelque 540 millions de francs supplémentaires chaque année. Les moyens affectés à des fins routières provenant des droits sur les carburants se réduiraient en revanche de 600 à 700 millions de francs annuellement.

Comme le projet de politique coordonnée des transports a été rejeté par le souverain en date du 12 juin 1988, la profonde modification de l'affectation des droits sur les carburants prévue dans les dispositions transitoires de l'initiative risquerait de rester en vigueur longtemps.

Le Conseil fédéral propose le rejet de l'initiative. La modification massive de l'affectation des droits sur les carburants prévue pour une période transitoire est à rejeter, car la Confédération a consacré ces dernières années aux transports publics des montants qui se sont accrus dans une mesure supérieure à la moyenne. Les mesures exigées en vue du transfert du trafic-marchandises sur le rail vont trop loin, et conduiraient à une inégalité de traitement au détriment des véhicules lourds étrangers. La plupart des autres mesures demandées par l'initiative ne relèvent pas du droit constitutionnel.

Même un contreprojet à l'initiative serait peu judicieux pour des raisons politiques et matérielles. En effet, il devrait reprendre d'importants éléments du projet rejeté de politique coordonnée des transports. Cela pourrait être interprété comme un acte de contrainte. Sur le plan matériel, on fera remarquer que la Confédération peut, à l'avenir, même en l'absence d'un mandat constitutionnel élargi, encore soutenir davantage les transports publics.

Message

1 L'initiative populaire

11 Libellé

Le 24 février 1986, l'Alliance des Indépendants (AdI) a déposé l'initiative populaire fédérale «pour l'encouragement des transports publics». L'initiative a la teneur suivante:

La constitution fédérale est complétée comme il suit:

Art. 26, 2^e à 5^e al. (nouveaux)

² La Confédération encourage les transports publics, notamment par le rail. Elle assure une desserte suffisante de l'ensemble du pays par des modes de transport public appropriés en finançant un éventail de services de base.

³ Afin de maintenir et de développer l'efficacité et l'éventail des *) services dans les secteurs voyageurs et marchandises, la Confédération encourage en particulier:

- a. La création d'une infrastructure efficace;
- b. L'établissement d'horaires bien étoffés et de tarifs avantageux;
- c. La desserte de régions montagneuses ou écartées y compris les raccordements et les correspondances nécessaires;
- d. L'union tarifaire dans les régions qui s'y prêtent;
- e. Les transports combinés rail-route;
- f. La construction de voies ferrées de raccordement pour le trafic des marchandises.

⁴ Les cantons assurent la réalisation de services plus poussés.

⁵ La Confédération prend des mesures visant à ce que le transit des marchandises se fasse avant tout par le rail et appuie les efforts visant à accroître la part du chemin de fer dans le transport des marchandises à grande distance.

Dispositions transitoires, art. 19 (nouveau)

¹ Jusqu'à l'entrée en vigueur de dispositions constitutionnelles sur une politique coordonnée des transports, qui incluent un fonds de financement des transports, les tâches fixées aux 2^e, 3^e et 5^e alinéas de l'article 26 seront financées par au moins un tiers respectivement de la surtaxe et du produit net des droits d'entrée sur les carburants selon l'article 36^{ter}, ces montants s'ajoutant aux subventions fédérales allouées jusqu'ici pour le maintien de l'exploitation et l'indemnisation des prestations de service public.

² L'engagement de ces moyens financiers aura lieu sitôt que possible, mais au plus tard dans la deuxième année suivant l'acceptation de l'article 26, 2^e à 5^e alinéas.

³ L'article 36^{ter}, 1^{er} alinéa, première phrase, de la constitution est modifié comme il suit, jusqu'à l'entrée en vigueur de dispositions constitutionnelles sur une politique coordonnée des transports, qui incluent un fonds de financement des transports:

Art. 36^{ter}, 1^{er} al., première phrase

¹ La Confédération utilise pour des tâches en rapport avec le trafic routier un tiers du produit net des droits d'entrée de base et deux tiers d'une surtaxe comme il suit:

...

*) Correction apportée au texte de l'initiative publié lors de la décision sur l'examen préliminaire (cf. FF 1984 II 1312).

12 Aboutissement

Par sa décision du 2 avril 1986, la Chancellerie fédérale a constaté que l'initiative a recueilli 112 318 signatures valables et qu'elle satisfait ainsi aux conditions posées par la législation (FF 1986 I 1277).

13 Délai fixé pour le traitement de l'initiative

Le délai durant lequel le Conseil fédéral est tenu de présenter aux Chambres un message sur l'initiative populaire échoit le 23 février 1989 (art. 27, 1^{er} al., en relation avec l'art. 29, 1^{er} al., LREC; RS 171.11).

14 Validité

141 Unité de la forme

Une initiative peut être présentée sous forme de proposition conçue en termes généraux ou sous celle d'un projet rédigé de toutes pièces (art. 121, 4^e al., cst.); les formes mixtes ne sont pas admises (art. 75, 3^e al., de la loi fédérale sur les droits politiques; RS 161.1). L'initiative en question revêt exclusivement la forme d'un projet rédigé de toutes pièces. L'unité de la forme est donc assurée.

142 Unité de la matière

Aux termes de l'article 121, 3^e alinéa, de la constitution fédérale, une initiative ne peut porter que sur *un* seul objet. Celle qui nous occupe vise la promotion des transports publics et préconise à cet effet un complément à l'article 26 de la constitution. Les 2^e à 5^e alinéas sont en étroite connexité, dans la mesure où tous tendent à l'encouragement du transport public.

La disposition transitoire proposée dans le même texte (art. 19) a pour but de modifier, d'ici à l'entrée en vigueur des dispositions constitutionnelles pour une politique coordonnée des transports, l'affectation du droit d'entrée et du droit supplémentaire sur les carburants en faveur des transports publics.

Tandis que les 2^e à 5^e alinéas proposés à l'article 26 de la constitution décrivent la manière et l'étendue de l'encouragement aux transports publics, la disposition transitoire préconisée règle (passagèrement) le financement des mesures requises. Ces dispositions transitoires sont elles aussi en liaison étroite quant au fond.

Le texte de l'initiative répond aux exigences qui doivent être remplies afin que l'unité de la matière soit garantie (art. 75, 2^e al., de la loi fédérale sur les droits politiques).

15 Contenu de l'initiative

D'après les indications de ses auteurs, l'initiative lancée en septembre 1984 poursuit en particulier les objectifs suivants:

- la Confédération doit encourager les transports publics plus activement (pour des raisons de protection de l'environnement, ils doivent devenir plus attractifs),
- elle doit garantir une «desserte de base» de l'ensemble du pays au moyen des transports publics,
- la Confédération doit établir une infrastructure «efficiente», en premier lieu pour les chemins de fer,
- les trains-navettes pour autos devront être développés,
- le rail doit assurer davantage de transports de marchandises,
- le transit des marchandises doit se faire avant tout par le rail.

Pour atteindre ces objectifs, il conviendra de recourir entre autres aux mesures ci-après:

- soutenir l'établissement d'horaires bien étoffés,
- offrir les prestations des transports publics à des tarifs avantageux,
- encourager la création d'unions tarifaires,
- développer les transports combinés rail-route,
- créer des trains de transport d'autos (également sur de longues distances),
- soutenir la création de voies ferrées de raccordement pour les exploitations industrielles;
- jusqu'à l'entrée en vigueur des dispositions transitoires pour une politique coordonnée des transports, les mesures énoncées ci-dessus seront financées au moyen du produit des droits d'entrée sur les carburants, dont un tiers (droit d'entrée de base et surtaxe) sera réservé à cette fin.

16 Autres intentions des auteurs de l'initiative

Selon les dispositions transitoires (art. 19), l'initiative de l'AdI doit entraîner, jusqu'à l'entrée en vigueur des dispositions constitutionnelles de la politique coordonnée des transports (PCT), un changement dans l'affectation du produit des droits sur les carburants en faveur des transports publics. Ces dispositions transitoires avaient été imaginées lors du lancement de l'initiative, en particulier pour activer les débats aux Chambres fédérales sur les bases d'une politique coordonnée des transports (FF 1983 I 909).

17 Procédure de consultation

Par le biais de la procédure de consultation sur le message relatif à une politique coordonnée des transports (FF 1983 I 909), on a une connaissance suffisante des positions concernant les questions de droit constitutionnel régissant les transports.

De même, le dépouillement des prises de position publiques précédant la votation et lors de la publication des résultats du scrutin sur la politique coordonnée des transports permet d'inférer les opinions relatives à la présente initiative populaire. Pour cette raison, il a été possible de renoncer à l'ouverture d'une procédure de consultation.

2 Encouragement et financement des transports publics selon le droit fédéral

21 Traits fondamentaux

La Confédération participe à différents titres au financement des transports publics et, par là-même, à leur promotion.

On distingue des contributions à l'exploitation et des aides aux investissements. Les contributions à l'exploitation sont des prestations financières servant à couvrir les dépenses d'exploitation des entreprises de transport. Les contributions aux investissements représentent des prestations en faveur des dépenses d'investissement dans les installations ou le matériel roulant.

On a coutume de distinguer les subventions fédérales selon leurs destinataires ou, le cas échéant, selon la base légale qui les régit¹⁾.

22 Contributions fédérales aux CFF

221 Mandat de prestations 1987

A la suite de la modification de la loi sur les CFF en date du 9 octobre 1986 (RO 1987 263) et en vertu du mandat de prestations 1987 (arrêté fédéral du 9 octobre 1986; RS 742.37), la Confédération prend à sa charge la responsabilité financière de l'infrastructure des CFF. Par infrastructure il faut entendre l'ensemble du réseau ferré ainsi que les installations fixes qui en dépendent. Les CFF s'engagent au versement d'une contribution à la couverture des coûts y afférant. Une contribution d'infrastructure de ce type est fixée par le Conseil fédéral chaque fois pour trois ans. Les CFF dégagent cette contribution au moyen des produits obtenus dans le secteur de l'économie de marché (voir la vue d'ensemble au ch. 265).

Sur la base de l'article 3, 1^{er} alinéa, du mandat de prestations, la Confédération verse aux CFF des indemnités pour les prestations de service public qu'ils assurent. En 1989, celles-ci atteindront, selon le budget, 523 millions de francs, pour le trafic-voyageurs régional, ainsi que 36 millions de francs pour le ferrovoiture (voir FF 1988 III 1150). Pour les charges d'infrastructures non couvertes, la Confédération accorde une indemnité qui passe de 576 millions de francs en 1987 à 967 millions en 1992.

222 Contributions à l'exploitation en raison des réductions tarifaires

En vertu de l'arrêté fédéral du 1^{er} octobre 1986 (FF 1986 III 401), la Confédération prend à sa charge les pertes de recettes qui découlent de l'introduction des

¹⁾ Suivant le projet de loi fédérale sur les *aides financières* et les *indemnités*, les contributions fédérales devront être classées en fonction de ces deux catégories (FF 1987 I 369). Dans le présent message, on a eu recours aux désignations en usage dans la législation applicable aux chemins de fer et aux droits sur les carburants.

mesures tarifaires dans les transports publics. La validité de cet arrêté expire le 31 décembre 1992. Le budget 1989 prévoit à cet égard une indemnité d'un montant de 55 millions de francs.

223 Contributions fédérales sur la base de la loi concernant l'utilisation du produit des droits d'entrée sur les carburants

En vertu de la loi concernant l'utilisation des parts du produit des droits d'entrée sur les carburants du 22 mars 1985 (LDC; RS 725.116.2), la Confédération accorde des contributions aux entreprises de transport:

- pour réduire les prix du trafic combiné (art. 21 ss LDC) ainsi que
- pour réduire le prix du transport des véhicules accompagnés au Simplon (art. 21 ss LDC).

D'autres mesures en faveur du rail et de la route sont évoquées dans le paragraphe sur le financement des routes (voir ch. 27).

23 Contributions fédérales aux PTT

La Confédération prend en charge le découvert des transports de voyageurs aux PTT résultant de la réduction du prix des abonnements de parcours. Ce découvert s'est monté en 1987 à quelque 3 millions de francs. Le Service des voyageurs des PTT n'en a pas moins enregistré un déficit de 100 millions en 1987, principalement pour la raison qu'il doit supporter lui-même les prestations de service public, y compris le rapprochement des tarifs.

24 Contributions fédérales aux entreprises de transport concessionnaires (ETC)

241 Contributions fédérales sur la base de la législation sur les chemins de fer

La Confédération sert également des *indemnités* aux entreprises de transport concessionnaires pour leurs prestations de service public. Au premier plan de celles-ci, on trouve les allègements tarifaires consentis aux écoliers et aux travailleurs selon l'article 51 de la loi sur les chemins de fer (RS 742.101).

Conformément à l'article 58 de la loi ci-dessus, il est accordé aux entreprises de transport public des contributions au maintien de l'exploitation (couverture du déficit).

Dans son message du 18 novembre 1987 (FF 1988 I 1209), le Conseil fédéral propose au Parlement d'adapter le régime de l'indemnisation des entreprises de transport concessionnaires à celui des CFF.

En plus de l'indemnisation des prestations de service public, la Confédération leur compense le rapprochement des tarifs au niveau de ceux qui sont pratiqués par les CFF. Le *rapprochement tarifaire* se fonde sur l'arrêté concernant le rapprochement des tarifs du 5 juin 1959 (RS 742.402.2) et s'applique aux régions de montagne ainsi qu'aux régions du pays défavorisées par leur situation géographique.

➤ 242 Contributions d'exploitation en faveur des allégements tarifaires

S'agissant des entreprises de transport concessionnaires également, la Confédération supporte le manque à gagner résultant des mesures de réduction des tarifs, comme par exemple de l'abaissement du prix de l'abonnement demi-prix (voir ch. 222).

243 Contributions d'exploitation découlant de la loi concernant l'utilisation du produit des droits d'entrée sur les carburants

Dans ce cas, ce sont les réductions de tarifs pour le transport des automobiles accompagnées qui prédominent (art. 21 de la loi sur les carburants). A l'heure actuelle, cette mesure s'applique au Lötschberg (BLS), au tunnel de la Furka (FO) et au tronçon Thusis-Samedan (RhB).

244 Contributions aux investissements

Au moyen de crédits d'engagement périodiques, la Confédération accorde d'une part des contributions destinées aux *améliorations techniques* des entreprises de transport concessionnaires. Ces améliorations servent au maintien de la sécurité et à l'augmentation de la rentabilité de ces entreprises. L'exemple le plus récent d'un tel crédit d'engagement est constitué par le septième crédit-cadre destiné aux entreprises de transport concessionnaires (arrêté fédéral du 29 septembre 1987; FF 1987 III 273).

Par ailleurs, des contributions peuvent être allouées aux mesures de remise en état à la suite de *dommages causés par les forces naturelles* et au *remplacement de l'exploitation* ferroviaire par un service d'autobus (art. 59 et 57 de la loi sur les chemins de fer). En outre, la Confédération octroie des contributions à la construction ou au développement des lignes d'importance nationale. Comme exemples, on citera les aides à la construction du tunnel de la Furka (FF 1971 I 1534) et du chemin de fer de la Vereina (FF 1987 I 62 482). L'aménagement de la deuxième voie au Lötschberg (BLS) a été soutenu par un prêt de la Confédération (FF 1976 II 1034).

25 Contributions à des tiers

Selon la loi concernant l'utilisation du produit des droits sur les carburants, la Confédération a la faculté d'accorder des contributions à des tiers, en particulier dans le but de promouvoir les transferts entre les transports privés et les transports publics.

Outre les contributions provenant des droits sur les carburants en vue des allégements tarifaires en matière de ferroutage et de transport de véhicules routiers accompagnés, la Confédération peut encourager:

- l'établissement de voies de raccordement (au titre de l'art. 18 de la loi concernant l'utilisation du produit des droits d'entrée sur les carburants),

- les installations destinées aux transports combinés (selon l'art. 21 de la loi concernant l'utilisation du produit des droits d'entrée sur les carburants),
- les investissements ferroviaires des chemins de fer étrangers, dans la mesure où la Suisse y a intérêt.

26 Evolution des dépenses financières de la Confédération pour les transports publics

261 Vue d'ensemble

Les dépenses de la Confédération en faveur des transports publics ont très fortement augmenté depuis 1960. Elles se montaient cette année-là à 1,3 pour cent des dépenses totales de la Confédération; en 1987, elles atteignaient déjà 6,3 pour cent et s'élèveront à 7,8 pour cent en 1992.

Année	Mio. de fr.	Année	Mio. de fr.
1960	32	1989 (B)	1998
1970	99	1990 (PF)	2245
1980	1230	1991 (PF)	2327
1987	1485	1992 (PF)	2427
1988 (B)	1775		

Pour la seule période comprise entre 1988 et 1992, il est prévu que les dépenses fédérales augmenteront d'environ 650 millions de francs. Ces dépenses seront financées pour l'essentiel au moyen des ressources générales de la Confédération. Elles sont soumises à l'approbation des Chambres fédérales dans le cadre de leurs prérogatives budgétaires découlant de la loi fédérale sur les finances de la Confédération (RS 611.0). De façon identique, le financement de RAIL 2000 (crédit d'engagement de 5,4 mia. de fr.; FF 1988 II 541) est effectué par le biais des ressources ordinaires de la Confédération.

262 Prestations de la Confédération en faveur des CFF

De 1980 à 1985, les contributions fédérales aux CFF ont oscillé entre 0,9 et 1,1 milliard de francs par an. Jusqu'en 1987, la charge de la Confédération a pu être ramenée en dessous de 1 milliard. Avec l'introduction du nouveau mandat de prestations 1987, les contributions à la couverture du déficit ont disparu. En raison des difficultés structurelles en trafic-marchandises, d'une forte activité d'investissement et de hausses des charges salariales supérieures à la moyenne, on s'attend toutefois à ce que les contributions financières fédérales pour l'infrastructure passent de 576 millions en 1988 à 967 millions en 1992. En conséquence, les prestations de la Confédération dépasseront dans leur ensemble en 1992 la marque de 1,7 milliard. La charge occasionnée par les frais de capitaux relatifs aux investissements de RAIL 2000 ne se fait pas encore sentir.

Le *financement des investissements* aux CFF est exclusivement effectué depuis le mandat de prestations 1987 par le biais d'emprunts aux conditions du marché, contractés auprès de la Confédération. Les prêts apparaissent uniquement sous la forme de variations de la fortune au bilan des CFF ou dans le compte de fortune

de la Confédération. L'octroi de prêts aux CFF ne constitue une charge pour les finances fédérales que dans la mesure où les CFF ne sont pas à même de dégager par leurs propres moyens une contribution couvrant intégralement les coûts d'infrastructure.

On rappellera ici que la Confédération a converti en 1982 des prêts d'un montant de 2,2 milliards en capital de dotation (RO 1982 310).

263 Prestations de la Confédération aux entreprises de transport concessionnaires

Au cours des années 1980-1987, les contributions aux entreprises concessionnaires ont augmenté de 180 millions pour atteindre 518 millions. Ceux-ci se répartissaient à raison de 329 millions en contributions à l'exploitation et de 189 millions en aides à l'investissement.

On doit s'attendre à un nouvel accroissement important des dépenses d'ici à 1992. Par rapport à 1987, elles se monteront à 723 millions, en hausse de 40 pour cent. La diminution des prêts destinés à la deuxième voie du BLS sera plus que compensée par les contributions à l'investissement pour le chemin de fer de la Vereina.

264 Prestations de la Confédération à des tiers

En vue de l'installation de voies de raccordement privées, on a effectué des paiements en 1986 et 1987 d'un volume de 8 millions chacune. Jusqu'en 1992, il est prévu de dépenser annuellement quelque 40 millions pour les voies de raccordement et les installations étrangères servant au trafic combiné.

265 Prestations fédérales en faveur des transports publics (voir tableau ci-après)

27 Dépenses du trafic routier financées au moyen des droits sur les carburants (aperçu)

Le mode de financement des routes par la Confédération a accessoirement quelques répercussions sur le financement des transports publics. C'est pourquoi, on doit esquisser ici quelques aspects fondamentaux du financement routier.

La loi sur l'utilisation du produit des droits d'entrée sur les carburants (LDC) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1985. Elle se fonde sur l'article 36^{ter} révisé de la constitution. Selon l'article 3 de ladite loi, la Confédération utilise la moitié du produit net du droit d'entrée sur les carburants ainsi que le produit intégral d'un droit supplémentaire (actuellement de 30 ct./l) aux tâches suivantes en rapport avec la circulation routière:

- a. Pour sa participation aux frais des routes nationales;
- b. Pour les contributions aux frais de construction des routes principales;
- c. Pour les autres contributions au financement de mesures techniques, à savoir:

Prestations fédérales en faveur des transports publics
(montants en mio. de fr.)

	Compte 1987	Budget 1988	Budget 1989 ⁴⁾	Plan financier			I-Indemnité F-Aide financière Carb.-fin. affecté
				1990	1991	1992	
Subventions fédérales aux CFF							
<i>Contributions à l'exploitation</i>							
Indemnisation du trafic-voyageurs régional ¹⁾	495	514	523	563	581	600	I
Indemnité ferroutage * 1)	31	22	36	37	41	44	I/Carb.
Réductions tarifaires TPu	60	55	55	55	55	55	I
Transport d'autos acc. Simplon*	1	1	1	0	0	0	I/Carb.
Couverture du déficit d'expl. ²⁾	357						
Prestation pour l'infrastructure versée par la Conf. ³⁾		576	728	869	918	967	I
<i>Contribution aux investissements</i>							
LRA Cointrin	10	2	1				F
Total	954	1170	1344	1524	1595	1666	

¹⁾ Dès 1987 selon le nouveau mandat de prestations.

²⁾ Couverture du déficit de l'année précédente (selon l'ancien mandat de prestations).

³⁾ Couverture de la prestation d'infrastructure de l'année précédente (en vertu du nouveau mandat de prestations).

⁴⁾ Arrêté fédéral du 12 décembre 1988.



	Compte 1987	Budget 1988	Budget 1989 ^{a)}	Plan financier			I-Indemnité F-Aide financière Carb.-fin. affecté
				1990	1991	1992	
Subventions fédérales aux ETC							
<i>Contributions à l'exploitation</i>							
Indemnisation	56	61	60	67	67	73	I
Rapprochement des tarifs	108	113	118	124	128	134	I
Réductions tarifaires TPu	26	31	26	26	26	26	I
Transport d'autos accompagnées*	21	17	21	22	22	23	I/Carb.
Couverture du déficit d'expl.	118	136	125	130	135	140	F
<i>Contributions aux investissements et prêts</i>							
Améliorations techniques	100	135	165	190	210	210	F
Aide à réparer les dommages causés par les forces naturelles			18				F
Double voie BLS, crédit de constr.	62	35	35	30	33	43	F
Idem/intérêts	12	13	10	10	9	10	F
Vereina	10	21	30	61	64	64	F
Contribution à la desserte EPFL	5	10	10	20	0	0	F
Total	518	572	618	680	694	723	
Subventions fédérales et prêts à des tiers							
Voies de raccordement*	8	21	22	22	22	22	F/Carb.
Invest. trsp. combinés*	5	12	14	19	16	16	F/Carb.
Total	13	33	36	41	38	38	
Total TPu	1485	1775	1998	2245	2327	2427	
* Financé par droits sur carb.	66	73	94	100	101	105	
Total I/Carb. + F (sans couverture déficit ETC)	265	289	363	411	417	432	

1. Des contributions aux frais de suppression des passages à niveau ou d'amélioration de leur sécurité et aux frais d'autres mesures visant à séparer les transports publics du trafic privé,
 2. Des contributions aux frais de promotion du trafic combiné et du transport ferroviaire de véhicules routiers accompagnés,
 3. Des contributions aux frais d'aménagement de places de parc près des gares desservies par des moyens de transports publics,
 4. Des contributions aux frais de mesures de protection de l'environnement nécessitées par le trafic routier,
 5. Des contributions aux frais de mesures de protection du paysage nécessitées par le trafic routier,
 6. Des contributions aux frais d'ouvrages de protection contre les éléments naturels le long des routes;
- d. Pour des contributions au financement de mesures autres que techniques:
1. Aux frais des routes ouvertes aux véhicules à moteur et à la péréquation financière dans le secteur routier,
 2. Aux cantons dotés de routes alpestres qui servent au trafic international et aux cantons dépourvus de routes nationales ouvertes au trafic;
- e. Pour la constitution d'une provision dans la mesure où c'est nécessaire pour assurer une évolution équilibrée des recettes et des dépenses;
- f. Pour la recherche dans le secteur routier.

D'après l'article 4 de la loi concernant l'utilisation du produit des droits d'entrée sur les carburants, il appartient à l'Assemblée fédérale, lors de l'établissement du budget, de procéder à la répartition des droits affectés au trafic routier, entre les différents secteurs énumérés ci-dessus. A cet égard, la quote-part de la participation aux frais des routes nationales est fonction des programmes de construction de celles-ci, annuels et à long terme, que le Conseil fédéral établit après consultation des cantons et compte tenu des besoins de l'entretien et de l'exploitation. La part constituant les contributions aux frais de construction des routes principales est fixée par le Conseil fédéral en fonction des besoins des programmes pluriannuels et après consultation des cantons. Les quote-parts des autres contributions techniques sont déterminées en fonction des prévisions de dépenses, telles qu'elles découlent des nécessités et des situations d'urgence. La part destinée aux contributions autres que techniques doit s'élever à au moins 12 pour cent des droits sur les carburants destinés au secteur routier.

Exprimée en chiffres, cette récapitulation, qui correspond à la vue d'ensemble des années 1987-1992 (voir ch. 271), montre un accroissement très net des dépenses fédérales prises en considération.

Le tableau présente en outre les recettes prévues du droit d'entrée et du droit supplémentaire sur les carburants ainsi que l'état actuel et futur de la provision. Il en ressort que l'on dépensera dès 1989 pour les tâches constitutionnelles et légales en liaison avec la circulation routière, probablement plus de moyens que n'en procureront les produits du droit d'entrée et de la surtaxe sur les carburants. La provision devrait donc diminuer progressivement.

	Compte 1987	Budget		Plan financier		
		1988	1989 ¹⁾	1990	1991	1992
Dépenses						
<i>Routes nationales</i>						
Construction	821	880	900	1035	1085	1130
Renouvellement	25	81	25	35	40	50
Gros entretien	95	100	190	210	230	245
Entretien et police	152	165	178	186	195	205
<i>Routes principales</i>						
Routes principales	139	140	175	182	179	183
Idem/encouragement de l'emploi	6	6	0	0	0	0
<i>Contributions à des mesures techniques</i>						
Passages à niveau/séparation cour. trafic	40	60	85	90	95	105
Autres routes, intempéries 1987	0	0	23	10	6	4
Voies de raccordement	8	21	22	22	22	22
Feroutage CFF	31	22	36	37	41	44
Invest. transp. combinés	5	12	14	19	16	16
Transport véhicules à moteur accompagnés	22	18	22	22	22	23
Places de parc près des gares	5	5	20	11	7	4
Idem/prêts	3	7	4	5	4	3
Protection de l'env. et des paysages	44	60	123	139	157	186
Protection contre les éléments nat.	15	52	28	28	27	30
<i>Contributions à des mesures autres que techniques</i>						
Subventions routières générales et péréquation financière	243	231	248	254	260	266
Idem/part extraordinaire	150	150	150	150	150	150
Routes alpestres internationales/Cantons dépourvus de RN	18	17	18	19	20	20
Div. recherche et administration	12	13	15	14	17	16
Total des dépenses	1834	2040	2276	2468	2573	2702

¹⁾ Arrêté fédéral du 12 décembre 1988.

	Compte 1987	Budget		Plan financier		
		1988	1989 ¹⁾	1990	1991	1992
Recettes						
Part des droits d'entrée sur les carb.	578	560	610	625	640	655
Droits de douane supplémentaires	1530	1510	1610	1650	1690	1730
Remboursement de prêts	0	0	0	0	0	0
Restitutions	0	0	0	0	0	0
Total des recettes	2108	2070	2220	2275	2330	2385
Excédent de recettes (+)/Excédent de dépenses (-)	274	30	-56	-193	-243	-317
Provision						
Etat en fin d'année	2057	2087	2031	1838	1595	1278

3 Relation avec le droit en vigueur

31 Relation avec la promotion des transports publics (art. 26, 2^e et 3^e al., de la teneur proposée par l'initiative)

Le 2^e alinéa de l'article 26 (art. sur les chemins de fer), tel qu'il est formulé dans l'initiative de l'AdI, a pour objectif d'obliger la Confédération au niveau constitutionnel à encourager les transports publics. Pour l'instant, il n'existe aucune obligation semblable à ce niveau, mais uniquement une norme de compétence. Comme on l'a vu au chiffre 2 ci-dessus, la Confédération s'occupe bel et bien de promouvoir les transports publics, même sans y être contrainte par une disposition constitutionnelle.

Toujours selon le 2^e alinéa, la Confédération devrait assurer une desserte suffisante de l'ensemble du pays par des modes de transport public appropriés. L'offre de base ainsi préconisée dans ce domaine resterait cependant à définir plus en détail par une loi. On pourrait par exemple obliger la Confédération à garantir un nombre minimal de courses par jour. D'ailleurs, le 4^e alinéa proposé par l'initiative, selon lequel les cantons assurent la mise en place de services plus poussés, montre clairement que ceux-ci devraient compléter l'offre élaborée par la Confédération.

En outre, pour mettre en œuvre les principes dont il est question au 2^e alinéa, la Confédération devrait prendre une série de mesures énumérées au 3^e alinéa. La notion «en particulier» indique bien que cette énumération n'a rien d'exhaustif.

La lettre a du 3^e alinéa veut que la Confédération encourage la création d'une infrastructure efficace. Toutefois, l'initiative ayant été déposée avant l'acceptation du projet RAIL 2000, cette disposition devrait dorénavant se limiter principalement à l'offre de base, à savoir celle qui est mentionnée au 2^e alinéa proposé par l'initiative. De plus, l'infrastructure peut encore être améliorée, surtout dans le transport des marchandises par le rail (nouvelle transversale alpine, développement du trafic combiné).

A la lettre b du 3^e alinéa, il est dit que la Confédération devrait encourager l'établissement d'horaires bien étoffés et de tarifs avantageux. Il faut cependant savoir que le projet RAIL 2000 permettra précisément d'étoffer les horaires. S'agissant de la seconde requête, elle est rendue largement caduque par l'abonnement demi-prix vendu meilleur marché aux voyageurs et par d'autres facilités tarifaires. Le libellé de l'initiative laisse entendre que l'abonnement demi-prix devrait continuer à être remis à bas prix au-delà des six ans d'essai. En outre, il faudrait accorder des allègements tarifaires aussi dans le transport public des marchandises.

La lettre c de cet alinéa exige de la Confédération qu'elle encourage «la desserte de régions montagneuses ou écartées, y compris les raccordements et les correspondances nécessaires». De toute évidence, l'initiative vise par là un aspect de l'économie régionale. Même les régions les moins favorisées sur le plan des transports devraient être desservies par des moyens de transports publics. En l'occurrence, on prévoit notamment davantage de lignes d'automobiles postales ou d'autobus au bénéfice d'une concession.

La législation actuelle permet déjà de faciliter l'accès aux régions de montagne et périphériques, et cela indirectement grâce au rapprochement tarifaire. Les contributions fédérales modulées en fonction de la capacité financière des cantons (art. 2 de l'ordonnance concernant l'exécution de l'art. 60 de la loi sur les chemins de fer; RS 742.101.2) visent également une meilleure desserte. Un exemple d'une telle amélioration est la construction de la ligne de la Vereina.

Selon la *lettre d du 3^e alinéa*, la Confédération devrait encourager l'union tarifaire dans les régions qui s'y prêtent. Mais des unions semblables ont déjà été réalisées dans diverses régions du pays, sous le régime du droit actuel. Le 1^{er} janvier 1988, il en existait à Bâle, Fribourg, Genève, Lucerne, Saint-Gall, Schaffhouse et Zoug. D'ici à la fin mai 1990, ce sera aussi chose faite à Zurich. Ainsi, en peu d'années, il est probable que les principales agglomérations de Suisse disposeront d'une communauté tarifaire.

Si l'initiative était acceptée, la Confédération devrait dans ce domaine verser des subventions et, partant, assumer des compétences financières et sans doute relevant de l'organisation, qui sont aujourd'hui dévolues aux cantons.

La *lettre e* précise que la Confédération doit encourager les transports combinés rail-route. Outre l'aide apportée au ferroutage et au chargement des automobiles (voir ch. 223 et 243 du présent message), on pourrait envisager une meilleure offre dans le transport par conteneurs. Mais de telles améliorations ont déjà été entreprises.

Finalement, selon la *lettre f dudit article 3*, il appartient à la Confédération d'encourager la construction de voies ferrées de raccordement pour le trafic-marchandises. Là encore, l'initiative ne demande rien de nouveau, étant donné que la révision de la loi régissant la répartition du produit des droits d'entrée sur les carburants a déjà permis d'appliquer de telles mesures.

En résumé, disons que la plupart des exigences formulées au 3^e alinéa de l'article 26 proposé par l'initiative correspondent à ce qui se fait en pratique, conformément au droit actuel. Seule la garantie d'une offre de base va nettement au-delà de ce droit.

32 Transfert au rail du trafic-marchandises de transit et de celui sur de longues distances

(art. 26, 5^e al., de la teneur proposée par l'initiative)

Le 5^e alinéa de l'article 26, tel qu'il est proposé dans l'initiative, veut que les marchandises soient davantage acheminées par le rail. Cet objectif devrait être atteint par la promotion du trafic combiné rail-route et par la construction de voies de raccordement. D'autres mesures pourraient concourir explicitement à faire en sorte que, dans le secteur des marchandises, les transports sur de *longues distances* soient davantage confiés au chemin de fer et que celui-ci absorbe la majeure partie du *transit*. Pour susciter ce transfert, on peut envisager notamment un appui financier favorisant l'utilisation de caisses mobiles normalisées et les installations pour leur transbordement ainsi que des prescriptions obligeant à choisir le rail pour certaines marchandises qui s'y prêtent et qui doivent franchir

de grandes distances. La teneur de l'initiative est plus rigoureuse pour le transit, qui devrait emprunter *surtout* la voie ferrée, que pour le trafic sur de longues distances: «La Confédération . . . appuie les efforts visant à accroître la part du chemin de fer». La formulation de l'alinéa en question laisse entendre qu'il s'agit plutôt d'incitations, c'est-à-dire de mesures conformes à l'économie de marché. En revanche, un tel transfert du trafic de transit pourrait être obtenu par des mesures contraignantes. Il est de fait qu'en 1987 par exemple, le transit nord-sud des marchandises s'est déroulé à raison de 90 pour cent (donc «avant tout») sur le rail. Mais on peut s'attendre à ce que la part de celui-ci continue de faiblir en cas de développement incontrôlé (baisses tarifaires des transports routiers au sein du marché unique des CE). Comparativement à la diminution du trafic-marchandises acheminé par la route sur de longues distances prévue à l'époque dans la politique coordonnée des transports, les mesures à caractère contraignant préconisées par l'initiative sont nettement plus sévères. Celle-ci renonce par exemple à limiter les dérogations par rapport à la liberté du commerce et de l'industrie; ladite politique coordonnée n'aurait admis une telle dérogation qu'en cas de besoin.

33 Relation avec le financement des transports publics (art. 19 des dispositions transitoires proposées par l'initiative)

Selon l'article 19 des dispositions transitoires proposées par l'initiative, les tâches exigées devraient être financées à l'aide des droits d'entrée sur les carburants. Ainsi, jusqu'à l'entrée en vigueur de dispositions constitutionnelles sur une politique coordonnée des transports, qui incluent un fonds de financement de ceux-ci, ces tâches seraient financées par au moins un tiers de la surtaxe et un tiers du produit net des droits d'entrée sur les carburants selon l'article 36^{ter} cst.; ces montants s'ajouteraient aux subventions fédérales allouées jusqu'ici pour le maintien de l'exploitation et l'indemnisation des prestations de service public. Par conséquent, il faudrait prélever chaque année sur le produit de ces droits 940 millions de francs (budget 1989) pour faire face aux besoins des transports publics (voir annexe 1). La teneur commentée de l'initiative indique que la couverture des déficits et l'indemnisation des prestations de service public continueraient à être assurées par le biais des ressources générales de la Confédération. Les droits d'entrée sur les carburants, selon l'initiative, serviraient dorénavant au paiement des autres subventions fédérales. Etant donné que celles-ci représentent aujourd'hui déjà quelque 400 millions de francs, nous aurions effectivement à la disposition des transports publics un montant supplémentaire de 540 millions.

Aucun projet de politique coordonnée des transports n'étant d'actualité, l'aide financière pourrait être accordée pendant longtemps et généreusement aux mesures dont il est question au 2^e alinéa de l'article 26 proposé par l'initiative, mais cela aux frais des automobilistes.

Cela étant, les contributions fédérales pourraient être relevées pour toutes les mesures visées par ce 2^e alinéa. On pourrait par exemple étendre l'application du rapprochement tarifaire. La Confédération participerait aussi au financement de communautés tarifaires. Dans la mesure où elle doit assurer une offre de base, il pourrait en résulter d'abord un allègement financier pour les cantons.

Globalement, l'initiative, dans sa teneur relative au financement des transports publics, va au-delà de la situation juridique actuelle. Il serait possible d'accorder des moyens supplémentaires à ces derniers aussi longtemps que les dispositions transitoires de l'article 19 pourraient être appliquées. Le Parlement devrait se prononcer sur l'octroi d'une aide éventuelle pour la réalisation de chaque mesure selon le 2^e alinéa ci-dessus.

34 Effets de l'initiative dans le domaine des routes

Acceptée, l'initiative aurait des répercussions considérables sur le système juridique et financier qui régit le secteur routier. La nouvelle norme constitutionnelle retirerait notamment à celui-ci des moyens substantiels.

En outre, les ressources générales de la Confédération ne recevraient plus qu'un tiers du produit net des droits d'entrée sur les carburants, alors que leur part est aujourd'hui de la moitié. Cela représenterait quelque 200 millions de francs de moins.

S'agissant des tâches en rapport avec le trafic routier, selon l'article 36^{ter} cst., la Confédération ne pourrait utiliser plus que le tiers du produit net des droits d'entrée de base, au lieu de la moitié, et plus que les deux tiers de la surtaxe au lieu de sa totalité. Quantifiées, ces restrictions représenteraient dans un premier temps environ 700 millions par année (voir annexe 1).

Il va de soi qu'une telle réduction des moyens ne manquerait pas de restreindre considérablement le programme des tâches énumérées à l'article 36^{ter} cst. et dans la loi concernant l'utilisation du produit des droits d'entrée sur les carburants (LDC). Il manquerait 30 pour cent des fonds nécessaires pour mener à bien ce programme. Si l'initiative était acceptée, le trafic combiné rail/route, le transport des véhicules accompagnés et la construction des voies de raccordement pour le trafic-marchandises ne pourraient plus être financés au moyen de la part du produit ci-dessus dévolue à la route; en effet, il faudrait dorénavant faire appel à la part revenant aux transports publics. Il en irait de même pour les places de parc près des gares. Le financement à la charge des routes s'en trouverait allégé chaque année de 90 à 100 millions de francs. Les coupes dans le programme des travaux en liaison avec le trafic routier au sens strict (selon l'art. 36^{ter} cst. et la LDC) représenteraient annuellement au moins 600 millions. Selon l'article 4 de la LDC (RS 725.116.2), il appartiendrait à l'Assemblée fédérale, lors de l'examen du budget, de répartir entre les diverses tâches le produit des droits sur les carburants revenant au trafic, et cela en fonction des besoins et des urgences du moment. Il conviendrait alors de tenir compte de la réduction de la part destinée aux routes. Les programmes arrêtés d'achèvement du réseau des routes nationales et d'extension de celui des routes principales ne pourraient être respectés que si la priorité en matière d'allocation des ressources provenant des droits sur les carburants leur était accordée.

35 Effets sur les cantons

L'initiative veut que les cantons assurent la réalisation de services plus poussés (art. 26, 4^e al.). Ceux-ci sont à considérer comme des compléments aux tâches requises aux 2^e et 3^e alinéas de l'article 26. Leur ampleur ne peut être définie de manière plus précise. Mais suivant la forme donnée aux mesures incombant à la Confédération, il faut s'attendre dès lors que les cantons se voient confier de nombreux travaux supplémentaires, et cela même si, dans un premier temps, ils sont déchargés des opérations encouragées par la Confédération et définies aux 2^e et 3^e alinéas.

Si l'on réduisait la part des droits d'entrée sur les carburants revenant aux routes, comme le demande l'initiative, les contributions que la Confédération sert aux cantons pour l'entretien de leur réseau seraient aussi diminuées. La part minimale des contributions non affectées, de 12 pour cent, devrait être calculée en fonction d'une base ainsi réduite. Les contributions extraordinaires versées aux cantons pour leur réseau routier seraient aussi abolies (voir motion II des Chambres fédérales des 8 et 20 juin 1988 du programme de la législature 1987-1991).

36 Effets à l'échelle internationale

Dans la teneur proposée par l'initiative, la principale disposition relative au trafic international est donnée à l'article 26, 5^e alinéa, où il est dit que le trafic-marchandises doit se faire avant tout par le rail. Les relations internationales sont aussi mises en cause par les trafics d'importation et d'exportation, dans la mesure où il s'agit de transports *sur de longues distances*. L'application des contraintes prévues par l'initiative, et dirigées contre le transit des marchandises, pourrait en outre susciter des réactions à l'étranger, d'autant plus que les trafics sur de longues distances en transit et à l'intérieur du pays ne seraient pas mis sur un pied d'égalité. La Confédération serait alors tenue de mettre à disposition les capacités nécessaires à un transit efficace des marchandises par le rail.

37 Répercussions sur le personnel de la Confédération

Les répercussions de l'initiative sur le personnel fédéral ne peuvent être que difficilement estimées, étant donné que les dispositions constitutionnelles proposées devraient d'abord être concrétisées. Il faut toutefois partir du principe que le personnel supplémentaire (1200 agents pour l'entretien et l'exploitation) mentionné dans le rapport sur le projet RAIL 2000 (FF 1986 I 192) ne sera pas nécessaire seulement à l'état final de RAIL 2000. Le développement de l'offre des transports publics entraînera également une augmentation de l'effectif du personnel de l'Office fédéral des transports.

38 Répercussion sur les finances fédérales

La modification de l'affectation des droits d'entrée sur les carburants, mentionnée dans la disposition transitoire de l'initiative, aurait pour effet que les transports

publics ne disposeraient pas seulement des contributions fédérales allouées jusqu'ici au titre du maintien de l'exploitation et de l'indemnisation des prestations de service public¹⁾, mais aussi de 940 millions de francs supplémentaires, à savoir un tiers du produit des droits d'entrée précités, qui s'élèvent à 2,8 milliards selon le budget 1989.

Aux termes de l'article 19, 1^{er} alinéa, des dispositions transitoires de l'initiative, ces 940 millions devront chaque année être utilisés pour les transports publics *en sus* «des contributions fédérales allouées jusqu'ici pour le maintien de l'exploitation et l'indemnisation des prestations de service public».

Etant donné que les contributions fédérales doivent, en premier lieu, être réservées au maintien de l'exploitation et à l'indemnisation des prestations de service public, le libellé de l'initiative et la documentation remise par les auteurs de celle-ci permettent de financer par les droits d'entrée exigés par l'initiative les *autres* dépenses prises en charge actuellement par la Confédération pour les transports publics. Ces autres dépenses s'élèvent aujourd'hui à quelque 400 millions de francs par année. D'après l'initiative, elles pourraient être financées intégralement par le produit des droits d'entrée sur les carburants, ce qui soulagerait les ressources générales de la Confédération.

Il resterait encore 1500 millions de francs pour les objectifs routiers (au sens large), soit environ 700 millions de moins que la somme qui peut être déboursée actuellement. Le déficit pourrait être couvert pendant deux ans par la provision constituée au titre des droits d'entrée (voir tableau ch. 271). Par la suite, il faudrait soit réduire au moins de 600 millions par année les dépenses routières (au sens strict), soit augmenter la surtaxe de 20 à 30 centimes pour tenir compte du recul de la consommation (tournées d'approvisionnement à l'étranger et diminution des prestations) induit par la hausse des prix, ce qui amplifierait à nouveau d'environ 300 millions la part dévolue aux transports publics.

4 Relation avec le droit européen

La politique des transports européenne se trouve à l'intersection des compétences de la CE, qui vont en augmentant, et de celles des Etats membres. Des éléments importants de la politique commune des transports définie dans le Traité de Rome (Traité CEE art. 74 à 84) n'ont pas encore été réglés par la CE. On peut exprimer les principaux objectifs de la politique des transports des CEE approximativement comme il suit:

- renforcer l'intégration des politiques nationales de transport,
- développer l'efficacité et la productivité du réseau européen des transports,
- améliorer les conditions de concurrence.

La Commission des CE considère la suppression des distorsions de concurrence et des discriminations comme une condition préalable absolue à l'achèvement du marché unique, c'est-à-dire pour la réalisation de la libre circulation des personnes, des marchandises, des capitaux et des services. Par conséquent, la

¹⁾ Selon le budget 1989, ces contributions représentent environ 1636 millions de francs.

législation des CE applicable jusqu'ici au secteur des transports se fonde essentiellement sur des motivations liées à la politique de concurrence. Or, la Communauté s'est encore peu préoccupée de la coordination entre les différents modes de transport et d'une promotion adéquate des transports publics. Le droit communautaire connaît toutefois certaines dispositions destinées à l'encouragement des transports publics dans les secteurs de l'infrastructure, de la politique régionale et du transport combiné.

On citera ici deux accords multilatéraux, auxquels participent la Communauté en tant que telle, la Suisse et d'autres Etats européens: l'Accord sur la libéralisation des services occasionnels internationaux de voyageurs par autobus (ASOR), qui est entré en vigueur pour la Suisse le 1^{er} janvier 1987, et l'Accord relatif aux transports combinés internationaux rail/route de marchandises (ATC), qui n'a pas encore été signé.

Pour ce qui est des mesures découlant de l'article 26, 3^e alinéa, de l'initiative, on ne peut constater à l'heure actuelle aucune incompatibilité avec le droit communautaire et les deux accords ci-dessus.

Il en va un peu différemment de l'article 26, 5^e alinéa, qui prévoit le transfert du trafic-marchandises sur de longues distances et de transit au rail. Tant qu'il ne s'agit que d'incitations, et donc de mesures conformes au marché, il n'y a guère de problèmes. En cas de mesures contraignantes, la liberté des services et le libre choix du moyen de transport seraient compromis. Cette liberté de choix, sur laquelle la politique suisse des transports se fonde, est aussi l'un des piliers principaux de celle de la CE. Dans la perspective des négociations de transport avec la Suisse, la Communauté a explicitement désigné le «respect du libre choix de l'usager de transport» comme l'un des buts de la négociation.

Pour peu que des mesures contraignantes soient aussi envisagées en transit des marchandises, mais pas en trafic-marchandises sur de longues distances (voir ch. 32), il pourrait en découler une inégalité de traitement entre les trafics interne et extérieur. Cet état contreviendrait à l'esprit de la «Déclaration commune des Parties contractantes relative au transport de marchandises en transit», à laquelle la Suisse et les CE ont souscrit en 1972 lors de la signature de l'Accord de libre-échange (FF 1972 II 699). Cette déclaration ne fait pas partie intégrante de l'accord, mais constitue une déclaration commune d'intention politique.

5 Appréciation de l'initiative

51 Appréciation générale

L'initiative concernant «l'encouragement des transports publics» doit être rejetée. Elle est axée trop unilatéralement sur leur promotion et néglige les plus vastes objectifs de la politique de coordination. Ses dispositions d'exécution visent à modifier sensiblement l'affectation du produit des droits d'entrée sur les carburants. Si elle était acceptée, seuls un tiers des droits et deux tiers de la surtaxe seraient encore destinés aux routes (voir à ce sujet l'annexe 1).

Les droits d'entrée sur les carburants ont été institués pour garantir au niveau fédéral un financement routier qui soit affecté et conforme au principe de

causalité (votations du 6 juillet 1958 et du 27 février 1983). L'initiative remet ces principes en question, et cela de manière unilatérale au détriment des automobilistes.

Une grande partie des mesures individuelles exigées par l'initiative en vue d'encourager les transports publics est déjà réalisée sur la base du droit constitutionnel et de la législation en vigueur. Elle ne relève pas de l'échelon constitutionnel. Le chiffre 2 du présent message expose comment la Confédération soutient de façon croissante les transports publics en engageant des moyens appréciables. A l'avenir également, ces transports seront encouragés dans les domaines où ils peuvent remplir des tâches convenant à leur vocation. Au cours de la présente législature, les dépenses y relatives de la Confédération augmenteront à un rythme supérieur à la moyenne: alors qu'il est prévu de relever de 11,7 pour cent les dépenses pour les transports publics, celles qui sont destinées à la route ne s'accroîtront que de 4,9 pour cent.

52 Raisons justifiant le rejet de l'initiative

Les chiffres ci-après présentent en détail les raisons qui plaident en faveur du rejet de l'initiative.

521 La desserte de base comme modèle de répartition des tâches

L'initiative exige que la Confédération finance une offre de base pour les transports publics, cela sur toute l'étendue du territoire national (art. 26, 2^e al., *in fine*). Tâche fédérale, la desserte de base devrait être définie de manière aussi uniforme que possible, ce qui pourrait entraîner des injustices. Elle grèverait davantage les ressources de la Confédération et la charge supplémentaire ne pourrait que difficilement être estimée. Une offre de base uniforme pourrait s'exposer à ce que les prestations offertes dans certaines régions ne rencontrent qu'une demande absolument insuffisante.

En revanche, l'article 8 de la loi sur le transport public (RS 742.40) autorise aujourd'hui déjà la Confédération, les cantons et les communes à demander aux entreprises de transport des prestations supplémentaires (p. ex. horaire cadencé, desserte de certaines stations et arrêts). De telles prestations doivent être indemnisées par les pouvoirs publics qui les commandent. Ce système a donné satisfaction; il est plus souple que la solution proposée par l'initiative.

522 Mesures inutiles

L'initiative propose que la Confédération prenne diverses mesures pour améliorer l'efficacité et l'offre des transports (art. 26, 3^e al.). La plupart de celles-ci sont déjà exécutées par la Confédération sur la base de la législation actuelle (voir ch. 2). Ainsi, des efforts de promotion du trafic combiné rail-route sont entrepris en vertu de la loi concernant l'utilisation du produit des droits d'entrée sur les carburants. Mentionnons dans ce contexte les contributions allouées pour réduire



le prix du transport ferroviaire des camions (ferroulage) et des véhicules à moteur accompagnés (chargement des automobiles). De plus, la Confédération, vu la loi précitée, octroie des contributions aux frais de construction des voies de raccordement privées. Il est prévu d'en améliorer le statut juridique. Le message à ce sujet sera présenté prochainement aux Chambres.

Le projet RAIL 2000, adopté par le peuple, permettra d'améliorer l'efficacité de l'infrastructure ferroviaire et d'étoffer davantage les horaires. Des tarifs avantageux ont déjà été instaurés par le biais de la réduction des prix (abonnements demi-prix valables une année, vendus 100 fr.). Les répercussions des mesures tarifaires sont étudiées à l'heure actuelle pour déterminer s'il est judicieux de les maintenir au-delà de l'année 1992.

Il est prévu d'améliorer la desserte des régions périphériques et montagneuses par l'échelonnement des contributions fédérales, en fonction de la capacité financière des cantons ou, par exemple, grâce à la construction du tunnel de la Vereina. Des communautés tarifaires sont déjà réalisées dans diverses régions de la Suisse ou sont sur le point de l'être. Aux termes de l'article 11 de la loi sur le transport public (RS 742.40), leurs coûts non couverts sont pris en charge par les pouvoirs publics qui les occasionnent, en l'occurrence les cantons et les communes.

Les diverses mesures exigées par l'initiative apparaissent donc inutiles. La plupart d'entre elles ont déjà été mises en œuvre sur la base de la législation en vigueur. Par ailleurs, il vaudrait mieux, pour des raisons relevant du droit constitutionnel, établir ces listes de mesures au niveau de la loi.

523 Trafic de transit

L'initiative exige à son article 26, 5^e alinéa, que la Confédération prenne des mesures pour que le transit des marchandises soit principalement assuré par le rail. Cette exigence, par sa forme impérative, pourrait porter gravement atteinte à nos rapports avec l'étranger (et en particulier les CE).

Au lieu de prendre des mesures contraignantes vis-à-vis du transit des camions, il vaudrait mieux améliorer l'attrait des offres de ferroulage (davantage de capacité, améliorations de l'exploitation, prix bien adaptés). On examine actuellement les possibilités et les effets qui résultent de la concrétisation d'un «corridor ferroviaire de transit CE» (pour les camions de 4 m de hauteur aux angles). Par ailleurs, la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA) déléstera les routes du trafic de transit. La décision de principe concernant la NLFA, y compris le choix du tracé interviendra en 1989.

L'annexe 2 présente l'évolution du transport des marchandises à travers les Alpes entre 1970 et 1986.

524 Le financement par le produit des droits d'entrée sur les carburants est erroné

La réduction massive des fonds affectés à la circulation routière (baisse de 600 à 700 mio. de fr.) restreindrait le programme fédéral de construction des routes.

Pour assurer malgré tout l'achèvement et l'entretien du réseau des routes nationales et l'extension de celui des routes principales, les cantons devraient éventuellement contribuer davantage à la couverture des frais.

En revanche, si l'initiative était acceptée, chaque année 540 millions supplémentaires pourraient être mis à la disposition des transports publics (par rapport au montant budgétisé pour 1989). Ces fonds seraient prélevés sur le produit des droits d'entrée sur les carburants. Une modification aussi considérable de leur affectation ne saurait être acceptée, d'autant plus que la Confédération prélève chaque année sur ses ressources générales des montants toujours plus importants pour les transports publics. Cette modification enfreint le principe de l'autonomie financière et celui de causalité, qui figurent dans la politique suisse des transports. Selon ces deux principes, les usagers des divers moyens de transport doivent en règle générale couvrir eux-mêmes les coûts qu'ils occasionnent.

525 Absence de base légale concernant la politique coordonnée des transports

Vu ses dispositions transitoires, l'initiative part du principe que la base constitutionnelle de la politique coordonnée des transports entrera en vigueur. Mis à part le fait que ladite politique ne comprenait pas un «fonds de financement des transports» – tel qu'il est exigé par le texte de l'initiative – la modification constitutionnelle envisagée a été récemment rejetée par le peuple. Compte tenu de ce rejet, les dispositions transitoires n'ont plus la même signification: on ne sait pas si et quand il sera possible de modifier la constitution pour réaliser une politique coordonnée des transports. En cas d'acceptation de l'initiative, on pourrait s'attendre à ce que les dispositions transitoires soient applicables pendant une longue période. La modification de l'affectation des droits d'entrée sur les carburants, qui s'appliquerait durant un temps indéterminé, constitue une raison importante de rejeter l'initiative.

6 Pas de contreprojet

61 Aspect formel

Un contreprojet direct devrait au moins suivre une direction analogue à celle de l'initiative. Il pourrait proposer d'autres solutions pour atteindre les buts de celle-ci. Etant donné les dispositions du droit constitutionnel, il devrait traiter la même question que l'initiative (art. 121, 6^e al., cst., et art. 27, 3^e al., de la loi sur les rapports entre les conseils: à savoir matière constitutionnelle). Il devrait en outre être lié objectivement au problème en question (art. 121, 3^e al., cst., art. 75, 2^e al., de la loi fédérale sur les droits politiques: unité de la matière). Un tel contreprojet devrait donc viser principalement à encourager et à financer les transports publics.

62 Problèmes liés au contreprojet

Un contreprojet devrait éviter d'encourager unilatéralement les transports publics au moyen des fonds mis à disposition par les transports privés. Il devrait plutôt être axé sur une coordination judicieuse des transports, quel que soit le mode envisagé.

Tels ont été l'objectif et le contenu de la base constitutionnelle de la politique coordonnée des transports (PCT). Ce projet, rejeté par le peuple, aurait constitué une solution de rechange judicieuse à l'initiative de l'AdI. Il aurait encouragé une offre de transport conforme aux impératifs de la protection de l'environnement, créé un équilibre entre les transports publics et privés, et financé le trafic selon le principe de causalité. Il aurait prévu la possibilité de délester, si nécessaire, les routes du transport de marchandises sur de grandes distances. Il aurait en outre constitué une base pour percevoir les redevances routières actuelles en fonction des prestations et des coûts.

Reprendre après si peu de temps des pans plus ou moins larges de la PCT pourrait faire à nouveau gagner la partie aux adversaires de cette politique. De ce fait, un tel contreprojet n'aurait guère plus de chances que l'initiative.

63 Intentions du Conseil fédéral en matière de politique des transports

Même si le peuple a rejeté les bases constitutionnelles de la PCT, il ne saurait être question de se contenter du statu quo. Les problèmes de transport doivent, dans la mesure du possible, être résolus sur la base du droit constitutionnel actuel. Aussi est-il nécessaire de procéder par étapes. Il faut également encourager tous les projets qui contribuent à assurer une collaboration judicieuse entre les divers moyens de transport et à la promotion de la qualité de la vie.

Pour les transports nationaux, l'accent est mis sur la réalisation de RAIL 2000 et l'achèvement du réseau des routes nationales. La construction de la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA) constitue un autre point fort. D'autres plans doivent soutenir et compléter ces projets. Ainsi, on encouragera notamment le trafic combiné pour que les routes puissent, avant l'ouverture de la NLFA, être délestées du trafic-marchandises, qui va en s'accroissant.

Nous sommes en outre décidés à maintenir la limite de 28 t dans le trafic routier. Cette limite, qui est basse comparée aux normes étrangères, a donné satisfaction. Elle garantira la sécurité et la fluidité de la circulation routière, protégera la Suisse d'un trafic lourd démesuré et maintiendra dans des limites raisonnables les immissions occasionnés par ce dernier (gaz d'échappement, bruit, fumée, vibrations, dommages causés aux routes), ainsi que les embarras de circulation. Le maintien de l'interdiction faite aux camions de circuler la nuit et le dimanche contribuera également à la réalisation de ces objectifs.

On discute cependant comment les transports publics des agglomérations pourront être encore encouragés, pour que l'on puisse atteindre notamment les objectifs de la protection de l'air. A cet égard, on se demande si la Confédération peut et doit allouer de plus substantielles contributions grâce au produit des droits

d'entrée sur les carburants et comment il importerait de compenser ces transferts additionnels aux cantons dans le secteur des transports.

Pour appliquer le principe de l'autonomie financière en matière de routes, on examine notamment si les taxes d'utilisation actuelles ne devraient pas être remplacées par des redevances proportionnelles aux kilomètres parcourus. Le changement de système exige une base constitutionnelle correspondante.

64 Conclusion

Vu les considérations qui précèdent, nous renonçons à présenter un contreprojet direct à l'initiative populaire concernant «l'encouragement des transports publics».

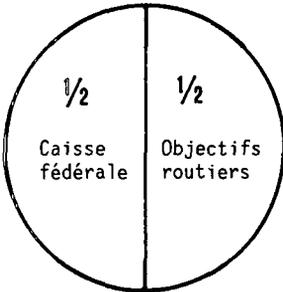
65 Maintien de l'initiative

Jusqu'à présent, les auteurs de l'initiative n'ont pas fait état de la possibilité de retirer l'initiative.

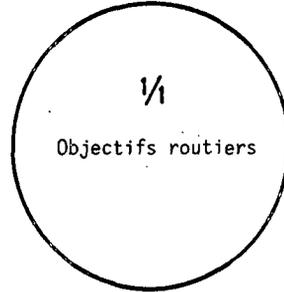
Utilisation du produit des droits d'entrée sur les carburants

a) D'après le droit en vigueur (chiffres tirés du budget 1989)

Droit de base
(environ 1220 mio. fr.)



Surtaxe
(environ 1610 mio. fr.)

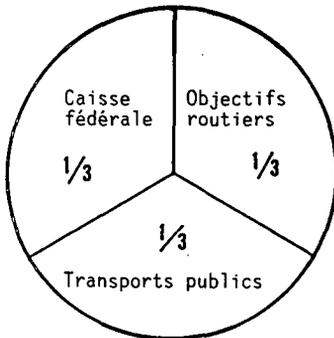


Sommes prélevées sur le produit des droits d'entrée sur les carburants:

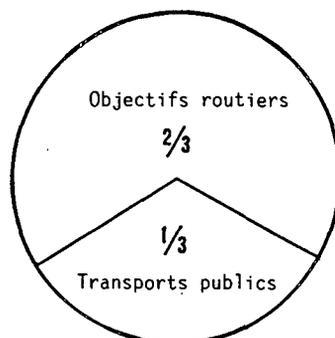
- pour la Caisse fédérale: env. 610 mio. fr.
- pour les objectifs routiers: env. 2220 mio. fr.
- (part des autres contributions liées à des ouvrages selon le tableau sous chiffre 271 env. 377 mio. fr.)

b) D'après les dispositions transitoires de l'initiative de l'AdI
(calcul hypothétique sur la base du budget 1989)

Droit de base



Surtaxe

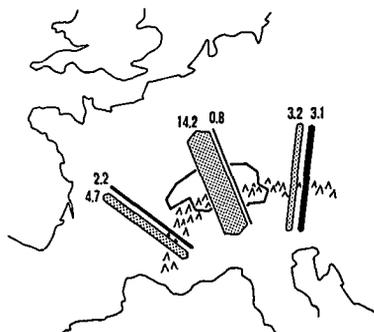


Sommes prélevées sur le produit des droits d'entrée sur les carburants:

- pour la Caisse fédérale: env. 407 mio. fr.
- pour les objectifs routiers: env. 1480 mio. fr.
- pour les transports publics: env. 943 mio. fr.

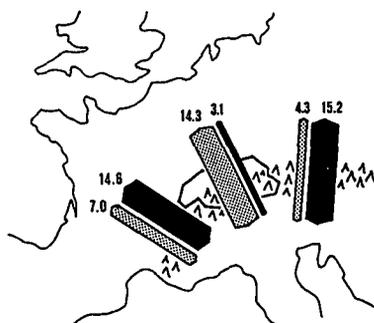
TRANSPORT DES MARCHANDISES A TRAVERS LES ALPES

TONNES DE MARCHANDISES ACHEMINEES CHAQUE ANNEE PAR LE RAIL
ET LA ROUTE (TRAFIC INTERNE ET EXTERIEUR)

**1970**

Rail	22,1 mio.t
Route	6,1 mio.t
Total	28,2 mio.t

 Rail
 Route

**1986**

Rail	25,6 mio.t
Route	32,9 mio.t
Total	58,5 mio.t

LEGENDE:

Barres de gauche: Mont-Cenis (rail)
 Mont-Blanc et Fréjus (route)
 Barres du milieu: Simplon et Saint-Gothard (rail)
 Grand Saint-Bernard, Simplon, Saint-Gothard
 San Bernardino (route)
 Barres de droite: Brenner (rail et route)

Arrêté fédéral sur l'initiative populaire «pour l'encouragement des transports publics»

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'initiative populaire «pour l'encouragement des transports publics», déposée le 24 février 1986¹⁾;

vu le message du Conseil fédéral du 13 février 1989²⁾.

arrête:

Article premier

¹ L'initiative populaire du 24 février 1986 «pour l'encouragement des transports publics» est soumise au vote du peuple et des cantons.

² Elle a la teneur suivante:

La constitution fédérale est complétée comme il suit:

Art. 26, 2^e à 5^e al. (nouveaux)

² La Confédération encourage les transports publics, notamment par le rail. Elle assure une desserte suffisante de l'ensemble du pays par des modes de transport public appropriés en finançant un éventail de services de base.

³ Afin de maintenir et de développer l'efficacité et l'éventail des *) services dans les secteurs voyageurs et marchandises, la Confédération encourage en particulier:

- a. La création d'une infrastructure efficace;
- b. L'établissement d'horaires bien étoffés et de tarifs avantageux;
- c. La desserte de régions montagneuses ou écartées y compris les raccordements et les correspondances nécessaires;
- d. L'union tarifaire dans les régions qui s'y prêtent;
- e. Les transports combinés rail-route;
- f. La construction de voies ferrées de raccordement pour le trafic des marchandises.

⁴ Les cantons assurent la réalisation de services plus poussés.

⁵ La Confédération prend des mesures visant à ce que le transit des marchandises se fasse avant tout par le rail et appuie les efforts visant à accroître la part du chemin de fer dans le transport des marchandises à grande distance.

*) Correction apportée au texte de l'initiative publié lors de la décision sur l'examen préliminaire (cf. FF 1984 II 1312).

¹⁾ FF 1986 I 1277

²⁾ FF 1989 I 1218

Dispositions transitoires, art. 19 (nouveau)

¹ Jusqu'à l'entrée en vigueur de dispositions constitutionnelles sur une politique coordonnée des transports, qui incluent un fonds de financement des transports, les tâches fixées aux 2^e, 3^e et 5^e alinéas de l'article 26 seront financées par au moins un tiers respectivement de la surtaxe et du produit net des droits d'entrée sur les carburants selon l'article 36^{ter}, ces montants s'ajoutant aux subventions fédérales allouées jusqu'ici pour le maintien de l'exploitation et l'indemnisation des prestations de service public.

² L'engagement de ces moyens financiers aura lieu sitôt que possible, mais au plus tard dans la deuxième année suivant l'acceptation de l'article 26, 2^e à 5^e alinéas.

³ L'article 36^{ter}, 1^{er} alinéa, première phrase, de la constitution est modifié comme il suit, jusqu'à l'entrée en vigueur de dispositions constitutionnelles sur une politique coordonnée des transports, qui incluent un fonds de financement des transports:

Art. 36^{ter}, 1^{er} al., première phrase

¹ La Confédération utilise pour des tâches en rapport avec le trafic routier un tiers du produit net des droits d'entrée de base et deux tiers d'une surtaxe comme il suit:

...

Art. 2

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative.

Message sur l'initiative populaire «pour l'encouragement des transports publics» du 13 février 1989

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1989
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	15
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	89.015
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	18.04.1989
Date	
Data	
Seite	1218-1248
Page	
Pagina	
Ref. No	10 105 758

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.