

06.027

Message

sur le 9^e crédit-cadre concernant les contributions d'investissement destinées aux entreprises ferroviaires concessionnaires pendant les années 2007 à 2010 et sur la conversion du crédit de construction du BLS Chemin de fer du Lötschberg SA en prêt conditionnellement remboursable

du 17 mars 2006

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons les projets d'arrêtés suivants en vous proposant de les approuver:

- Arrêté fédéral sur le 9^e crédit-cadre concernant les contributions d'investissement destinées aux entreprises ferroviaires concessionnaires pendant les années 2007 à 2010
- Arrêté fédéral sur la conversion du crédit de construction du BLS Chemin de fer du Loetschberg SA en prêt conditionnellement remboursable.

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

17 mars 2006

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Moritz Leuenberger
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

Les Chambres fédérales nous ont renvoyé la réforme des chemins de fer 2. La refonte du financement de l'infrastructure ferroviaire, exigée par le Parlement et proposée par le Conseil fédéral ne peut donc pas entrer en vigueur, comme prévu, le 1^{er} janvier 2007. Etant donné que le 8^e crédit-cadre destiné à la promotion des entreprises de transport concessionnaires sera épuisé à la fin de 2006, il faut trouver une solution transitoire pour financer les investissements de l'infrastructure (maintien de la capacité de production et investissements d'extension) des entreprises ferroviaires concessionnaires, appelées aussi chemins de fer privés. Elle consiste à maintenir les instruments actuels après les avoir adaptés aux nouvelles données, dans la mesure où les lois en vigueur le permettent. Dans le premier arrêté fédéral, nous demandons dès lors au Parlement qu'il octroie un 9^e crédit-cadre pour les contributions d'investissement en faveur des entreprises ferroviaires concessionnaires pendant les années 2007 à 2010.

Le montant demandé s'élève à 600 millions de francs. Il se base sur les chiffres du plan financier en vigueur de la Confédération. Les requêtes des entreprises de transport concessionnaires (ETC) pour la période 2007 à 2010 ont dû être diminuées de 750 millions de francs (part fédérale: 550 millions). Mais le niveau des moyens financiers ainsi disponibles ne suffira pas pour maintenir à moyen et à long terme la qualité des infrastructures ni pour procéder à de nouveaux investissements d'extension entre 2007 et 2010. Si aucun changement n'a lieu et si l'on ne trouve pas de ressources supplémentaires, il ne sera pas possible, à moyen terme, d'exclure que des tronçons soient fermés pour des raisons de sécurité. Par ailleurs, négliger l'entretien revient à accroître de manière disproportionnée les coûts d'assainissement, ce qui peut entraîner aussi des fermetures de tronçons.

Nous avons négocié avec les CFF une nouvelle convention sur les prestations, compte tenu de l'article 8 de la loi sur les CFF; nous proposons dans un message distinct de l'approuver, ainsi que le plafond de dépenses ad hoc. S'agissant des chemins de fer privés, le rythme de commande annuel restera, pour le moment, fondé sur la loi sur les chemins de fer. Selon le droit en vigueur, les cantons sont tenus de fournir une contribution financière importante, quelle que soit l'importance de la ligne sur le plan des transports. Dans un premier temps, on renonce donc à modifier les compétences. En d'autres termes, le financement mixte actuel (cantons et Confédération) continuera d'être appliqué.

Comme par le passé, la mise à disposition de l'infrastructure (c'est-à-dire l'exploitation de celle-ci, son entretien ainsi que l'amortissement) sera indemnisée chaque année par la Confédération et les cantons. Cette partie du financement de l'infrastructure ne fait pas l'objet du présent message, mais elle doit être intégrée dans la réflexion. Le crédit-cadre demandé porte sur le financement des investissements qui dépassent le volume d'amortissement des entreprises. Pour des raisons historiques, ces investissements varient beaucoup d'une entreprise à l'autre. Cela étant, les instruments de financement qui subdivisent ainsi le volume d'investissement posent

problème. Comme il a été précisé plus haut, il faut cependant se fonder sur les lois en vigueur et s'accommoder de cet obstacle.

Le financement est conçu de manière qu'il soit possible, à la fin de chaque année, de passer sans problèmes à un nouveau mode de financement qui reste à décider. Cette procédure permet de garantir le financement des entreprises ferroviaires concessionnaires et de maintenir la souplesse nécessaire. Contrairement aux conventions d'investissement actuelles, axées uniquement sur des objets et en application du nouvel alinéa 4 de l'art. 49 de la loi sur les chemins de fer, une innovation sera mise en œuvre, à savoir le financement d'un programme annuel portant sur tout le volume des investissements (fonds d'amortissement et prêts). C'est le premier pas vers un pilotage global. Toutefois, dans de nombreux cas, les parts cantonales concernant les prêts devront être fixées, comme par le passé, en fonction des objets. Le financement de l'infrastructure des chemins de fer privés obéit aux principes qui sont déterminés dans la convention sur les prestations avec les CFF. Dans la mesure où cela est judicieux, on applique notamment les mêmes objectifs politiques au réseau ferré, à savoir la garantie d'un haut niveau de sécurité et de la capacité des lignes, l'utilisation optimale des capacités disponibles, l'amélioration de l'interopérabilité dans le réseau à voie normale et la réduction des coûts d'exploitation et d'entretien. Le type d'allocation des fonds (indemnité et prêts sans intérêt, conditionnellement remboursables) est, lui aussi, identique.

En ce qui concerne le BLS, il faut adapter le financement des investissements selon des principes uniformes. Avec le deuxième arrêté fédéral, les prêts octroyés au BLS pour le doublement du tronçon de montagne, remboursables et portant intérêt, n'en porteront plus et seront remboursables conditionnellement. Le BLS n'est plus à même de les rémunérer et de les rembourser comme cela était prévu à l'origine, alors que les conditions étaient totalement différentes.

Table des matières

Condensé	3748
Liste des abréviations	3751
1 Situation initiale	3753
1.1 Principes du financement de l'infrastructure ferroviaire	3754
1.2 Expériences tirées des anciens crédits-cadres pour le financement des entreprises ferroviaires concessionnaires	3758
2 Principes du financement de l'infrastructure pour la période 2007 à 2010	3759
2.1 Délimitation du crédit-cadre	3759
2.2 Pilotage par les commanditaires	3759
2.3 Contrôle du financement de l'infrastructure	3760
2.4 Objectifs politiques du réseau ferroviaire	3761
2.4.1 Garantir un haut niveau de sécurité	3762
2.4.2 Garantie de la capacité du réseau	3763
2.4.3 Utilisation optimale des capacités disponibles	3764
2.4.4 Amélioration de l'interopérabilité dans le réseau à voie normale	3765
2.4.5 Réduction des coûts d'exploitation et d'entretien	3765
2.5 Utilisation des fonds du crédit-cadre demandé	3766
2.5.1 Contributions d'exploitation	3766
2.5.2 Contributions d'investissement	3767
2.5.3 Répartition entre les entreprises	3773
2.6 Arrêté fédéral concernant la conversion du crédit de construction accordé au BLS en prêts conditionnellement remboursables	3774
2.7 Consultation des cantons	3775
2.8 Harmonisation des tâches et des finances	3775
2.9 Comparaison juridique et rapports avec le droit européen	3776
3 Explication des diverses dispositions des arrêts fédéraux	3776
3.1 Financement de l'infrastructure pour 2007 à 2010	3776
3.2 Article de l'arrêté fédéral sur le 9 ^e crédit-cadre concernant les contributions d'investissement destinées aux entreprises ferroviaires concessionnaires pour les années 2007 à 2010	3776
3.3 Article de l'arrêté fédéral sur la conversion du crédit de construction du Chemin de fer du Loetschberg BLS en prêt conditionnellement remboursable	3777
4 Conséquences	3777
4.1 Conséquences sur la Confédération	3777
4.2 Conséquences sur les cantons et les communes	3777
4.3 Conséquences sur l'économie nationale	3778
4.4 Conséquences sur la politique régionale de la Confédération	3778
4.5 Autres conséquences	3778

5 Rapport avec le programme de la législation	3779
6 Aspects juridiques	3779
6.1 Constitutionnalité et légalité	3779
6.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	3779
6.3 Forme de l'acte normatif	3779
6.4 Assujettissement au frein des dépenses	3780
6.5 Compatibilité avec la loi sur les subventions	3780
Arrêté fédéral sur le 9^e crédit-cadre pour les contributions d'investissement destinées aux chemins de fer privés pendant les années 2007 à 2010 <i>(Projet)</i>	3781
Arrêté fédéral sur la conversion du crédit de construction du BLS Chemin de fer du Loetschberg SA en prêt conditionnellement remboursable <i>(Projet)</i>	3783

Liste des abréviations

(S'agissant des entreprises, on indique la maison qui est inscrite au registre du commerce)

ASM	Aare Seeland Mobil
BDWM	BDWM Transport AG (Dietikon–Bremgarten–Wohlen–Villmergen)
BLS	BLS Loetschbergbahn AG, BLS Chemin de fer du Loetschberg SA, BLS Ferrovia del Loetschberg SA, BLS Loetschberg Railway Ltd.
BLS	BLS Lötschbergbahn AG, BLS Chemin de fer du Loetschberg SA, BLS Ferrovia del Loetschberg SA, BLS Loetschberg Railway Ltd.
BLT	BLT Baselland Transport AG
BOB	Berner Oberland-Bahnen AG
CFF	Schweizerische Bundesbahnen SBB, Chemins de fer fédéraux suisses CFF, Ferrovie federali svizzere FFS, Vialfieri federalas svizras VFS
CP	Convention sur les prestations
ETF	Entreprise de transport ferroviaire (entreprise à laquelle appartiennent le personnel de conduite et la locomotive et qui est responsable du train sur le plan technique)
ETC	Entreprises de transport concessionnaires
ETCS	Système européen d'arrêt automatique et de gestion des trains
FART	Ferrovie Autolinee Regionali Ticinesi
GSM-R	Global System for Mobile Communications – Railways; norme appliquée dans le monde entier pour la communication avec des compléments pour l'exploitation ferroviaire

HBL	Hafenbahn des Kantons Basel-Land (Chemin de fer du port du canton de Bâle-Campagne)
HBS	Hafenbahn des Kantons Basel-Ville (Chemin de fer du port du canton de Bâle-Ville)
INA	Investissements non activables
LO	Méto Lausanne–Ouchy SA
LCdF	Loi sur les chemins de fer (RS 742.101)
LCFF	Loi fédérale sur les Chemins de fer fédéraux (RS 742.31)
MGB	Matterhorn Gotthard Bahn (Matterhorn Gotthard Infrastruktur SA)
MOB	Compagnie du Chemin de fer Montreux-Oberland bernois, Montreux–Berner Oberland-Bahn (SA)
MVR	Transports Montreux–Vevey–Riviera (SA)
NPF	Nouvelle péréquation financière et nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons
OFCOM	Office fédéral de la communication
OFT	Office fédéral des transports
RBS	Regionalverkehr Bern–Solothurn (Trafic régional Berne–Soleure)
RhB	Rhätische Bahn (RhB), Ferrovial retica (FR), Viafier retica (VR), Chemin de fer rhétique
RM	Regionalverkehr Mittelland AG
SGS	Système de gestion de la sécurité
SOB	Schweizerische Südostbahn SA
SZU	Sihltal Zürich Uetliberg Bahn SZU
TGV	Trafic à grande vitesse
THURBO	Thurbo SA
TMR	Transports de Martigny et Régions SA
TPC	Transports Publics du Chablais SA
TPF	Transports Publics Fribourgeois
TPG	Transports Publics Genevois
TRAVYS	Transports Vallée-de-Joux–Yverdon-les-Bains–Sainte-Croix SA
TRN	TRN SA (Transports régionaux neuchâtelois)
TRV	Trafic régional des voyageurs
UIC	Union internationale des chemins de fer
VBG	Verkehrsbetriebe Glattal VBG SA
VBZ	Verkehrsbetriebe Zürich (Services de transport zurichois)
ZB	Zentralbahn SA

Message

1 Situation initiale

Le 23 février 2005, nous avons présenté le message sur la réforme des chemins de fer 2. Celle-ci porte essentiellement sur la refonte et l'harmonisation du financement de l'infrastructure ferroviaire. Elle prévoit notamment que le financement des CFF et des entreprises ferroviaires concessionnaires, appelées aussi chemins de fer privés¹, repose sur une base légale uniforme à l'aide de la convention sur les prestations (CP). A l'origine, notre intention était de mettre en vigueur les innovations de cette réforme le 1^{er} janvier 2007, soit au début de la prochaine période de la convention sur les prestations (CP) des CFF.

La réforme des chemins de fer 2 ayant été rejetée tant par le Conseil national que par le Conseil des Etats, les infrastructures des CFF et des chemins de fer privés doivent, dans l'attente d'une nouvelle réglementation, être financées encore une fois, même après 2007, par différents instruments, cela au titre d'une solution transitoire. Le rythme annuel des commandes sur la base de la loi sur les chemins de fer (LCdF)² sera conservé pour les chemins de fer privés. Nous avons négocié la CP avec les CFF sur la base de l'art. 8 de la loi sur les CFF³. Outre le présent message sur l'approbation d'un crédit d'engagement pour la part fédérale du financement de l'infrastructure des entreprises ferroviaires concessionnaires à partir de 2007, nous vous demanderons dans un autre message d'approuver la convention sur les prestations entre la Confédération et les CFF pour la période 2007 à 2010. S'agissant des chemins de fer privés, les cantons sont tenus, de par le droit actuel, de fournir une contribution importante, quelle que soit l'importance de la ligne sur le plan des transports. En règle générale, leur participation financière est recalculée tous les quatre ans sur la base de la capacité financière, de la densité démographique et de la longueur des lignes des chemins de fer privés. La prochaine adaptation aura lieu en 2008; à cette date, il faudra également prendre en compte la nouvelle péréquation financière et la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (NPF). En revanche, les cantons sont exonérés des contributions pour les lignes des CFF, que la ligne ait une importance nationale ou qu'elle ne serve qu'à des besoins locaux.

Sur la base du chap. 7 de la LCDF, la Confédération a accordé jusqu'ici aux entreprises de transport concessionnaires (à l'exclusion des CFF) huit crédits-cadres permettant de verser des prêts et des aides financières pour les améliorations techniques, les restructurations d'entreprises et la réparation des dégâts causés par les forces de la nature:

¹ Le terme de chemin de fer privé n'est approprié que d'un point de vue juridique, en ce qu'il s'agit d'entreprises de droit privé. La majorité des actions est cependant entre les mains des pouvoirs publics. Les chemins de fer privés représentent une partie des entreprises de transport concessionnaires (ETC), à savoir les ETC qui comprennent (aussi) un service ferroviaire.

² Loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (LCdF), RS 742.101.

³ Loi fédérale du 20 mars 1998 sur les Chemins de fer fédéraux (LCFF; RS 742.31).

Crédit	Arrêté fédéral		millions de fr.
I	17.12.1958	FF 1958 II 1739	120
II	19.09.1963	FF 1963 II 829	120
III	01.03.1967	FF 1967 I 643	120
IV	04.03.1971	FF 1971 I 599	250
	19.09.1973	FF 1973 II 578	40
V	03.03.1976	FF 1976 I 1106	500
VI	02.12.1981	FF 1981 III 1105	515
	17.03.1983	FF 1983 I 1190	10
VIa	21.03.1985	FF 1985 I 864	129
VII	29.09.1987	FF 1987 III 864	930
VIII	16.12.1992	FF 1993 I 46	1 440
	03.03.1994	FF 1994 III 884	-40
Total			4 164

Les fonds des quatre premiers crédits-cadres ont aussi servi en partie à couvrir les déficits d'exploitation. Plus tard, il ont été affectés intégralement aux dépenses pour des améliorations techniques, des transformations et la couverture des dommages causés par les forces naturelles. Les six premiers crédits-cadres ont fait l'objet d'un décompte. A la fin de 2005, les ressources du 7^e et du 8^e crédit-cadre disponibles pour des améliorations techniques jusqu'à la fin de 2006 ne s'élevaient plus qu'à 50 millions de francs. Cela étant, à partir de 2007, le 9^e crédit-cadre devra faire la jonction avec le financement actuel.

1.1 Principes du financement de l'infrastructure ferroviaire

Comptes séparés pour les transports et l'infrastructure

Avec l'entrée en vigueur de la réforme des chemins de fer au 1^{er} janvier 1999, toutes les entreprises ferroviaires implantées en Suisse ont été obligées de séparer les transports et l'infrastructure sur le plan des comptes et de l'organisation et de tenir des comptes dits par secteur.

Le secteur de l'infrastructure reçoit pour l'utilisation des tronçons et des gares une redevance: le prix des sillons. L'Office fédéral des transports fixe les principaux éléments du prix des sillons. Les conditions-cadres actuelles de la politique des transports ne permettent pas de percevoir des prix couvrant les coûts d'utilisation de l'infrastructure, qu'elle appartienne au rail ou à la route. Le prix minimal pour l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire a été déterminé sur la base des coûts marginaux standardisés d'un tronçon doté d'installations de sécurité modernes. Comme de nombreux tronçons sont encore desservis localement, cela signifie que leurs coûts marginaux effectifs ne peuvent pas encore être couverts par le prix des sillons. Pour ne pas compromettre la réalisation des objectifs de la politique des transports, notamment le transfert sur le rail et l'approvisionnement de base en trafic voyageurs, il n'est toutefois guère possible d'augmenter les prix à l'heure actuelle.

Bien plus, la Confédération subventionne avec les fonds du transfert les prix des sillons des divers trafics marchandises, notamment du trafic combiné. L'entreprise de transport ferroviaire paie donc un prix réduit et la Confédération paie la différence au gestionnaire d'exploitation. Ces paiements ne font pas partie du financement de l'infrastructure traité ici.

A l'heure actuelle, les revenus du prix des sillons permettent à peine de couvrir un quart de toutes les dépenses d'infrastructure. Certaines entreprises réussissent néanmoins à couvrir davantage les coûts d'infrastructure, car elles peuvent réaliser d'autres revenus, notamment dans le domaine des prestations d'exploitation et des immeubles.

Commande de prestations d'infrastructure

Comme les produits d'infrastructure, y compris les subventions pour les prix des sillons, ne suffisent pas pour couvrir les coûts d'exploitation courants et les amortissements de l'infrastructure (maintien de la capacité de production) et que la Confédération, pour des raisons de politique des transports (garantie de l'accessibilité et de l'approvisionnement de base, etc.), ne veut pas renoncer à une infrastructure sûre et performante, elle commande les prestations d'exploitation, d'entretien et d'extension de l'infrastructure ferroviaire, le plus souvent conjointement avec les cantons lorsqu'il s'agit de chemins de fer privés.

Les fonds convenus, prélevés sur le compte financier de la Confédération, sont payés aux gestionnaires d'infrastructure en tant que contributions d'exploitation et d'investissement. La contribution d'exploitation est calculée d'après les coûts non couverts planifiés résultant de l'exploitation et de l'entretien de l'infrastructure.

Les moyens financiers pour les investissements dans le maintien de la capacité des installations existantes et les adaptations aux progrès de la technique et aux besoins de transport en expansion sont fournis aux chemins de fer de deux manières sur la base du budget ordinaire. Ils se voient indemnisés des coûts d'amortissement planifiés par un paiement ad hoc à fond perdu. Ils bénéficient en outre de prêts sans intérêt, conditionnellement remboursables pour les besoins d'investissement supplémentaires.⁴

En principe, les prêts restent dans l'entreprise pour une durée illimitée et ne doivent être remboursés que si les installations financées à ce titre ne servent plus à l'exploitation ferroviaire ou si le volume d'investissement est plus faible que la somme des amortissements. Ils sont donc assimilables à des fonds propres.

Pour les chemins de fer privés, la part financière qui doit leur être accordée sous forme de prêts est octroyée par le biais de contributions d'investissement fondées sur l'art. 56 LCdF. La part fédérale de ces prêts est fixée par le Parlement dans un crédit d'engagement pluriannuel, dont l'affectation est décrite en termes généraux. Ce crédit, appelé «crédit-cadre» est le principal objet du présent message.

Délimitation par rapport au secteur des transports

Les huit crédits accordés jusqu'ici ont été conçus pour tous les investissements, qu'ils servent à l'infrastructure ou aux transports (matériel roulant, ateliers). La seule différenciation a consisté dans le fait que selon notre arrêté du 12 décembre 1977,

⁴ Le développement des réseaux est, en règle générale, garanti par des financements spéciaux, par exemple le fonds FTP.

seuls des prêts remboursables ont été octroyés pour l'acquisition de matériel roulant, à partir de la première commande globale de 1979, qui a eu lieu au titre du 5^e crédit-cadre. Par ailleurs, il a été possible d'accorder des contributions à fonds perdu, bien qu'il ait été nécessaire de les imputer au compte de résultats en tant qu'amortissements directs ou d'«investissements non activables» (INA) et de les financer dès lors au titre des indemnités.

Lorsque la loi sur les chemins de fer a été révisée en 1995 et que la réforme des chemins de fer 1 a été introduite en 1999, la subdivision en secteurs a été introduite et l'organisation du domaine des transports a été rendue plus conforme au marché par l'introduction de divers mécanismes de concurrence. En matière d'infrastructure, on a toutefois continué de tabler sur une tâche étatique régie par un monopole (défini localement).

Après une période transitoire, le financement du matériel roulant doit définitivement, dès 2001, reposer sur du capital propre et des fonds étrangers soumis à intérêt. Il est toujours prévu que l'infrastructure bénéficie de fonds sans intérêt octroyés par les pouvoirs publics. Cela étant, le 9^e crédit-cadre doit maintenant être axé entièrement sur le financement de l'infrastructure. Si le secteur des transports devait être pris en compte, il faudrait tripler le montant du crédit-cadre.

Délimitation par rapport aux autres instruments de financement

Comme nous l'avons déjà mentionné, le financement ordinaire de l'infrastructure se concentre sur le maintien de la capacité ainsi que sur de légères adaptations du réseau, alors que les gros investissements d'extension sont garantis par des financements spéciaux. Du côté de la Confédération, ces investissements sont financés actuellement par le fonds pour les grands projets ferroviaires (fonds FTP). Les financements opérés par ce biais ne sont pas touchés par le crédit-cadre, les deux instruments de financement se déroulent en parallèle. Le BLS, le SOB, le RhB et le MGB réalisent ou ont réalisé les investissements liés à AlpTransit sur la base de fonds FTP. Le BLS profitera, sur la ligne TGV Berne–Neuchâtel(–Paris) des ressources du FTP pour le trafic à grande vitesse (TGV).

Une autre source de financement qui fonctionne en parallèle est constituée par le plafond de dépenses pour les investissements favorisant l'égalité de traitement des personnes à mobilité réduite. Les versements provenant de cette source ne sont effectués que si l'investissement ne se fait pas de toute manière pour d'autres raisons. Il s'agit dès lors d'un financement subsidiaire. La fixation des normes de construction se fait de manière à utiliser les fonds de manière durable indépendamment de la source de financement. Les adaptations doivent, en tous les cas, être adaptées aux besoins des handicapés. C'est ainsi qu'on définit la hauteur d'accès des quais, nouveaux ou à adapter, des chemins de fer à voie normale ou à voie étroite.

Rôle du commanditaire

Aux termes de l'art. 49 LCdF, l'Office fédéral des transports (OFT) est responsable de la procédure de commande des prestations de transport. Cette tâche englobe non seulement la commande des prestations du transport régional des voyageurs (TRV) par rail, bus, bateau et remontée mécanique, mais aussi la commande de l'exploitation et de l'entretien de l'infrastructure ferroviaire. En principe, la Confédération et les cantons concernés commandent en commun les prestations de trafic au sens restreint (TRV), ainsi que l'exploitation et l'entretien de l'infrastructure des entreprises ferroviaires concessionnaires. Les offres présentant une importance nationale

(cf. art. 49, al. 3, LCdF) sont commandées uniquement par la Confédération. Cette disposition a été interprétée au sens des droits acquis, de sorte que la Confédération commande seule, sans participation des cantons, l'exploitation de l'infrastructure des CFF. De la même manière, elle commande seule les infrastructures suivantes:

- Ligne BLS Thoune–Brigue, y compris Spiez–Interlaken Est, ainsi que Moutier–Lengnau (tunnel de Grenchenberg)
- Chemins de fer des ports des cantons de Bâle-Ville (HBS) et de Bâle-Campagne (HBL)
- Ligne du Chemin de fer central Lucerne–Interlaken Est (car elle appartenait précédemment aux CFF, application de l'art. 53, al. 5, LCdF)

Des conventions d'investissement sans participation cantonale ont aussi été conclues pour ces lignes et cette pratique sera maintenue.

Trafic d'agglomération

L'art. 49, al. 2, LCdF exclut du co-financement de la Confédération au titre du chap. 6 (indemnités) le trafic servant à la desserte capillaire (ainsi que le trafic d'excursion). En revanche, le chap. 7 (prêts et aides de financement) renonce à une exclusion aussi nette. Etant donné qu'on a reconnu que les investissements à réaliser dans ce domaine ne peuvent guère être assumés uniquement par les cantons, nous avons, par notre décision du 22 août 2001, à titre de solution transitoire, augmenté les crédits de paiement de 155 millions de francs pour la période 2005/2006, afin que quelques investissements urgents du trafic d'agglomération puissent aussi être financés par des fonds du 8^e crédit-cadre. Faute de projets concrets prêts à être réalisés, la majeure partie des crédits de paiement ouverts qui se sont élevés à 40 millions de francs chaque année, est devenue caduque en 2001 et en 2002. D'ici à la fin de 2006, un montant global de 100 millions de francs provenant de ces fonds pourra être utilisé pour:

- le M2 (Métro) à Lausanne (entreprise LO), 1^{re} étape;
- le chemin de fer urbain du Glattal (Zurich Nord, entreprise VBG), 1^{re} étape;
- l'extension du réseau de trams de Genève (entreprise TPG);
- divers petits projets de RER.

Le plan financier prévoit encore des fonds dans cette rubrique, mais le 8^e crédit-cadre est entièrement épuisé. Afin de pouvoir poursuivre le programme comme prévu jusqu'en 2007, il faut prévoir une tranche ad hoc dans le crédit-cadre demandé.

A partir de 2008, le financement du trafic d'agglomération se poursuivra avec le futur fonds d'infrastructure. Cela étant, il ne faut plus inscrire à cette fin de nouveaux fonds dans le 9^e crédit-cadre.

1.2

Expériences tirées des anciens crédits-cadres pour le financement des entreprises ferroviaires concessionnaires

Expériences faites avec les anciennes conventions d'investissement

L'instrument de la convention d'investissement a permis de donner aux entreprises ferroviaires concessionnaires une solide base de financement. Mais les lacunes de cet instrument sont apparues de plus en plus clairement au cours de ces dernières années. Seules des modifications législatives permettront de les combler entièrement:

- les commanditaires ne disposent pas d'une vue d'ensemble, car l'indemnité et l'aide aux investissements sont séparées l'une de l'autre et n'ont pas les mêmes durées;
- le volume des investissements est subdivisé en une partie dite «autofinancée» qui est financée par des fonds d'amortissement sans co-décision des commanditaires et en de nombreuses conventions d'investissement classées par objet et qui ont chacune leur propre durée;
- la disparité des taux de contributions des cantons pour les indemnités (en moyenne 24 %) du secteur de l'infrastructure et les prêts (en moyenne 54 %) entrave la vue globale du financement des infrastructures;
- comme les fonds ne sont pas disponibles de la même manière (indemnité ou prêt), les entreprises prennent leurs décisions en fonction d'incitations erronées; souvent, on ne cherche pas la meilleure solution, mais celle qui permet d'obtenir des fonds;
- le contrôle financier est lacunaire, parce que les investissements financés par des fonds propres ne sont pas saisis dans les conventions sur les subventions;
- les liquidités provenant des amortissements ne sont pas affectées nécessairement au maintien de la capacité de production;
- la planification des entreprises n'est pas sûre, car il faut chaque année recommencer les négociations;
- un seul canton peut bloquer une convention, à moins qu'un autre canton ne prenne, exceptionnellement, sa part à sa charge;
- plus les entreprises s'agrandissent à coup de fusions, plus il y a de cantons participants, ce qui complique la coordination et la prise de décisions; les fusions en soi ne sont donc pas intéressantes;
- comme les cantons connaissent parfois des exigences temporelles différentes pour les décisions afférentes aux crédits, cela entraîne constamment des retards dans la réalisation des projets urgents;
- pour être judicieuse, la gestion des investissements ne peut se faire que pour toute l'entreprise et non séparément en fonction des lignes, voire des territoires cantonaux.

Seule une modification de la loi permettrait de regrouper l'indemnité et les investissements avec des participations cantonales uniformes et de fixer les indemnités pour une durée supérieure à une année. En revanche, aujourd'hui déjà, les conventions d'investissements sont conclues, dans certains cas, non plus en fonction d'objets

isolés pour une période indéterminée, mais pour couvrir un plan général d'investissements dans une période donnée.

2 Principes du financement de l'infrastructure pour la période 2007 à 2010

2.1 Délimitation du crédit-cadre

Le crédit-cadre demandé est conçu de sorte qu'il soit possible, à la fin de chaque année, de passer sans problèmes à un nouveau régime. Cette procédure permet de garantir le financement des chemins de fer privés et de maintenir la souplesse nécessaire.

Comme la fixation définitive des contributions d'exploitation et d'investissement pour une période de quatre ans inciterait considérablement les entreprises à utiliser les fonds disponibles de manière optimale, la convention annuelle d'indemnisation et d'investissement tablera au moins sur une planification quadriennale établie entre l'entreprise et les commanditaires. Au lieu d'un financement par objet, subdivisé par convention et en application du nouvel al. 4 de l'art. 49 de la LCdF, les investissements de renouvellement normaux (rénovations de la superstructure, assainissements des tunnels et des ponts, remplacement des postes d'enclenchement, remplacement des installations de sécurité et radio, etc.) bénéficieront désormais d'un financement annuel pour tout le volume des investissements (fonds d'amortissement et prêts). Cette approche axée sur le pilotage global augmente simultanément les exigences en matière de gestion opérationnelle des entreprises de transport concessionnaire (ETC). Les entreprises les plus importantes ont apprécié ces adaptations.

Comme les compétences seront les mêmes dans les deux cas, il sera possible de réunir dans un seul document les conventions sur les prestations et les investissements. Cela améliorera la vue d'ensemble et soulignera la conjonction du financement de l'exploitation et celui des investissements. Par la même occasion, on pourra au moins fortement réduire la lacune qui existe au niveau du pilotage des investissements financés par les amortissements. Toutefois, dans de nombreux cas, les parts des cantons dans les prêts continueront d'être fixées en fonction des objets.

De la même manière, il sera nécessaire, à l'avenir également, de se référer aux objets pour tous les types d'investissements d'extension, ainsi que pour les projets bénéficiant d'un financement spécial (égalité pour les handicapés, protection contre le bruit, trafic d'agglomération, etc.).

2.2 Pilotage par les commanditaires

Comme pour chaque achat, la Confédération s'attend à ce que lors de la commande de l'infrastructure, les prestations soient définies au préalable le plus clairement possible. L'autonomie opérationnelle des entreprises doit être prise en compte de manière appropriée. Le pilotage, à savoir le contrôle du financement de l'infrastructure par l'OFT, doit tenir compte de ces deux impératifs tout autant justifié l'un que l'autre. La Confédération se limite plutôt à un pilotage global fondé sur des objectifs financier («quoi faire»), alors que les décisions opérationnelles sur le choix

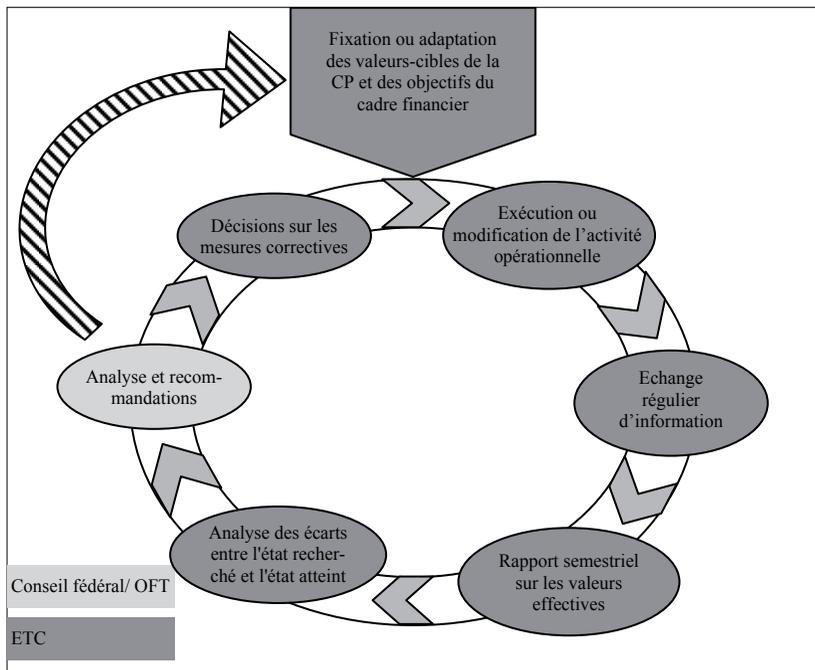
des mesures concrètes nécessaires pour atteindre les objectifs («comment») relève de la responsabilité de l'entreprise.

2.3 Contrôle du financement de l'infrastructure

Le pilotage du financement de l'infrastructure est fondé sur un circuit autorégulateur fermé (cf. figure). Il repose sur les objectifs valables pour les conventions de financement et les valeurs financières fondamentales prescrites par le plan de financement de la Confédération.

Figure

Circuit autorégulateur pour le contrôle du financement de l'infrastructure



Ampleur du contrôle de gestion

Le contrôle de l'OFT se limite à la vérification de la réalisation des tâches dans le domaine subventionné, comprise dans les conventions sur les indemnités et les investissements et qui repose en fin de compte sur l'art. 25 de la loi sur les subventions (LSu; RS 616.1). Ce contrôle «des commandes et des subventions» a pour objet de vérifier si

- l'activité opérationnelle des entreprises a l'effet souhaité sur les buts convenus et si
- les objectifs convenus sont atteints avec un minimum de moyens.

En d'autres termes, il s'agit de vérifier l'*opportunité* («faire les choses justes») et l'*efficacité* («faire les choses correctement») de l'activité de l'entreprise. Vu ce qui précède, il s'agit de constater que le volume des prestations commandées est bien atteint («que faire») et que les prestations sont fournies selon une production aussi économique et durable que possible selon les exigences de la législation («comment faire»).

Echange régulier d'informations

Dans le secteur de l'infrastructure, les entreprises axent leurs activités opérationnelles sur les objectifs convenus. Des entretiens réguliers au niveau technique garantissent les échanges d'informations nécessaires pour l'efficacité du contrôle de l'OFT. Par ailleurs, les entreprises, suivant leur taille, présentent chaque semestre ou chaque année à l'office un rapport sur l'évolution des indicateurs, les mesures mises en oeuvre pour atteindre les objectifs et l'état des projets importants. Les raisons des écarts par rapport aux objectifs sont commentées et analysées dans les rapports et les éventuelles mesures correctives – si elles sont déjà appliquées – sont aussi expliquées. L'OFT analyse les rapports. S'il n'est pas d'accord sur les mesures proposées par l'entreprise, il formule ses propres amendements concrets sous forme de recommandations écrites. Etant donné le principe selon lequel la Confédération se limite à piloter l'entreprise en lui assignant des objectifs que cette dernière est chargée d'atteindre, il appartient aux entreprises de décider si elles suivent ou non les recommandations de l'OFT concernant les mesures correctives. La séparation claire des compétences politiques et entrepreneuriales, opérée sciemment par le Parlement dans le cadre de la réforme des chemins de fer conformément à la directive UE 91/440, interdit à la Confédération – même si elle détient une partie des actions des entreprises – d'intervenir directement dans leurs activités opérationnelles.

Les mesures relevant de la loi sur les subventions et de la loi sur les chemins de fer sont bien évidemment réservées s'il apparaît que des fonds fédéraux sont détournés de leur affectation ou utilisés de manière nettement anti-économique. L'activité liée à la surveillance de la sécurité, qui est totalement séparée du contrôle financier, est aussi réservée.

S'il apparaissait que des écarts prévisibles par rapport aux coûts budgétisés découlent d'une modification touchant des conditions-cadres importantes, il serait possible, dans des cas exceptionnels, d'adapter certaines valeurs cibles. Il faudrait pour cela établir une convention écrite entre l'OFT et l'entreprise.

2.4 Objectifs politiques du réseau ferroviaire

Une bonne infrastructure ferroviaire est la condition sine qua non d'une mobilité durable

Personne ne conteste le fait qu'une infrastructure ferroviaire bien aménagée, performante et sûre soit importante pour le succès de la place économique suisse et le transfert du trafic routier transalpin des marchandises sur le rail. Lorsqu'il s'agit de maîtriser des besoins de mobilité en constante augmentation, la politique suisse des transports table sur le principe du développement durable. Cela signifie que:

- la mobilité soutient le développement économique, que les besoins de mobilités sont satisfaits de manière aussi économique que possible et que les dépenses des pouvoirs publics pour les investissements dans les nouvelles infrastructures et les frais subséquents y relatifs restent supportables (dimension économique);
- la mobilité est assurée de manière respectueuse de l’environnement et que les nuisances pour l’espace et le milieu ambiant sont réduites au minimum (dimension écologique);
- tous les groupes de population et toutes les régions du pays ont accès à une mobilité sûre et que les atteintes portées à la qualité de vie par le trafic sont réduites à un minimum (dimension sociale).

La commande de l’infrastructure est importante pour atteindre les objectifs de la politique des transports

Les transports publics et, spécialement, le réseau ferroviaire suisse, performant et dense, jouent un rôle important dans la réalisation de ces objectifs. La Confédération en tient compte en commandant une offre d’infrastructure précise’, afin de permettre l’acheminement efficace par le rail d’une part aussi grande que possible du trafic voyageurs et marchandises.

Compte tenu de l’ensemble des exigences des transports (trafic longues distances, trafic régional, trafic marchandises), cet objectif supérieur donne lieu à une série d’objectifs individuels qui sont examinés en détail ci-après. Il faut toujours garder à l’esprit que l’infrastructure ferroviaire ne saurait jamais être une fin en soi, mais qu’elle doit être coordonnée de manière optimale avec les transports qu’elle sert à écouler.

En commandant l’exploitation et l’entretien de l’infrastructure ferroviaire, la Confédération s’attend à ce que les objectifs suivants soient atteints:

- garantir un haut niveau de sécurité;
- assurer la capacité du réseau;
- utiliser de manière optimale les capacités disponibles;
- améliorer l’interopérabilité;
- réduire les coûts d’exploitation et d’entretien.

2.4.1 Garantir un haut niveau de sécurité

Nous attendons des entreprises ferroviaires qu’elles continuent de maintenir le niveau de sécurité actuel du trafic ferroviaire suisse, qui est très élevé par rapport aux chemins de fer étrangers. Compte tenu de ce qui est supportable économiquement et de l’évolution technique, il faut réagir aux risques accrus ou aux nouveaux risques par des mesures appropriées, afin de maintenir le niveau de sécurité actuel.

Objectifs de sécurité

Nous attendons des gestionnaires de l’infrastructure qu’ils prennent des mesures appropriées pour réduire la probabilité d’occurrence et le potentiel des risques trop élevés reconnus. Il s’agit notamment d’atteindre les objectifs suivants:

- haute protection contre les collisions et les déraillements de trains.
- amélioration du niveau de sécurité dans les tunnels ferroviaires existants;
- réduction des risques des passages à niveau non conformes à l’OCF;
- réduction des risques relatifs à l’accès aux quais et au stationnement sur ceux-ci;
- réduction des risques dus aux influences extérieures (risques collatéraux);
- réduction des risques relatifs aux sites contaminés et aux accidents majeurs.

La commande de l’infrastructure équivaut à une convention contraignante sur ces objectifs avec les entreprises ferroviaires. Les entreprises sont tenues en outre d’exploiter un système complet de gestion de la sécurité (SGS). L’OFT vérifie en pratique la capacité de fonctionnement du SMS dans le cadre de la surveillance de la sécurité.

2.4.2 Garantie de la capacité du réseau

Dimensionnement optimal du réseau

Pour atteindre les objectifs de la politique suisse des transports, la fiabilité et la capacité du réseau ferroviaire ont une importance prépondérante. Dans un premier temps, il faut s’assurer que le dimensionnement des installations est adapté aux exigences des clients actuels, mais aussi des futurs clients potentiels, c’est-à-dire des entreprises de transport ferroviaire (ETF) voyageurs et marchandises. Il faut pour cela qu’il existe un échange régulier entre les gestionnaires de l’infrastructure et leurs clients. Il convient donc de garantir que toutes les ETF disposent des mêmes informations en matière de planification de l’infrastructure. L’implication des ETF dans les processus de planification du gestionnaire de l’infrastructure, telle qu’elle est pratiquée quotidiennement avec succès dans les entreprises ferroviaires intégrées, devra aussi être assurée pour le réseau à écartement normal entre les entreprises.

En trafic marchandises, de grandes mutations sont en cours. Etant donné le souhait de promouvoir l’offre de courses transfrontalières d’un seul tenant, des entreprises qui jusqu’ici coopéraient entrent en concurrence entre elles. Il en résulte un effet, tout aussi souhaitable, de pression sur les prix, ce qui contraint les entreprises de transport de marchandises à réaliser des gains d’efficacité et à rationaliser leur production. Dans la pratique, cela entraîne souvent une réduction des manœuvres par concentration des postes de chargement et de déchargement ainsi que par transport direct des chargements du départ à l’arrivée. L’infrastructure doit s’adapter à ces développements. A long terme, en Suisse, il faut partir du principe qu’on n’aura besoin de moins de gares de triage. Le redimensionnement ou la fermeture des installations doit notamment être examiné lorsque la poursuite de leur utilisation nécessiterait de grands investissements de renouvellement.

Il y a lieu de diminuer aussi le nombre des voies de chargement lorsqu’il faut s’attendre à ce qu’elles ne soient pas suffisamment utilisées dans un proche avenir.

Contrairement aux gares de triage, les autres équipements, p.ex. les installations d’exploitation multifonctionnelles et les points de changement d’exploitation deviendront plus importants. Sur les axes de transit, il faut des voies et des installations qui permettent d’insérer les convois marchandises dans les sillons à la minute

près ou de changer les locomotives avant et après les lignes alpines à forte déclivité. Comme il n'est pas judicieux, du point de vue économique, de trouver des solutions individuelles pour chaque ETF active dans le trafic marchandises, les gestionnaires d'infrastructure devront élaborer des solutions adaptées aux ETF.

Haute disponibilité du réseau

La capacité d'un réseau se mesure non seulement au dimensionnement adéquat des installations, mais aussi à leur disponibilité. Une tâche importante et exigeante des gestionnaires de l'infrastructure est donc de limiter à un niveau admissible les effets des incidents sur le déroulement de l'exploitation malgré l'augmentation du taux d'utilisation du réseau. Afin de concrétiser cet objectif, on a convenu des valeurs-cibles pour le nombre maximal de pannes et de minutes de retard induites de diverses sources, p. ex. des installations de sécurité ou de la caténaire.

Pour garantir la capacité du réseau, on envisage notamment les objectifs suivants:

- le dimensionnement des installations et les travaux de planification y relatifs doivent être axés sur les exigences de toutes les ETF circulant sur le secteur du réseau concerné,
- une haute disponibilité des installations et l'horaire conçu sur des bases stables garantissent un écoulement ponctuel du trafic,
- le nombre des minutes de retard par train-kilomètre reste constant malgré l'utilisation accrue du réseau.

2.4.3 Utilisation optimale des capacités disponibles

La Confédération subordonne son engagement financier en faveur de l'exploitation de l'infrastructure et des investissements à l'exigence que les capacités des tronçons et des nœuds du réseau ferroviaire soient utilisées le mieux possible. Ceci d'autant plus qu'un taux d'utilisation optimal des capacités compte beaucoup pour l'objectif de transfert. Pour l'atteindre, la planification et la commercialisation des sillons revêtent une signification particulière dans le domaine des chemins de fer à voie normale.

Garantie d'une attribution indépendante des capacités

La pratique actuelle en matière d'attribution des sillons sur le réseau ferroviaire à voie normale (guichet unique (One-Stop-Shop) commun aux chemins de fer intégrés CFF, BLS et RM) ne répond pas aux exigences d'indépendance telles qu'elles sont définies dans la directive UE 2001/14. Mais comme la commission d'arbitrage n'a pas reçu de plaintes à ce jour, on peut partir du principe que l'attribution des sillons se fait sans discrimination.

En modifiant la LCdF, opération prévue dans le cadre de la réforme des chemins de fer 2, nous avons l'intention de reprendre aussi les «paquets ferroviaires 1 et 2» de l'UE dans la législation suisse – conformément aux dispositions de l'accord sur les transports terrestres conclu avec la Communauté européenne. Nous soumettrons au Parlement un nouveau message ad hoc au cours du deuxième semestre de 2006. D'ici à la modification de la LCdF, les gestionnaires d'infrastructure restent responsables d'attribuer les sillons sans discrimination sur leurs réseaux, même s'ils délèguent cette tâche à un tiers, comme c'est parfois le cas aujourd'hui déjà.

En janvier 2006, les CFF, le BLS, le SOB et l'Union des transports publics (UTP) sont allés de l'avant et ont fondé un service d'attribution des sillons juridiquement indépendant sous forme d'une société anonyme, répartie en quatre parts égales entre les quatre partenaires. Ce service a pour mission de prendre en charge, sous forme de mandats et contre rémunération, des tâches précises (notamment l'attribution des sillons et la coordination de l'horaire du réseau) pour les chemins de fer participants et pour d'autres gestionnaires d'infrastructure sur le réseau à voie normale.

Nous approuvons cette initiative que l'on peut considérer comme un pas en direction d'une solution conforme à l'UE. Les futures discussions avec l'UE montreront si et dans quelle mesure il y a lieu de procéder à des adaptations en la matière.

Afin d'exploiter les capacités existantes de façon optimale, il faut tenir compte notamment des objectifs suivants:

- une planification optimisée des sillons et l'attribution non discriminatoire de ceux-ci garantissent un taux maximal d'utilisation du réseau;
- la commercialisation active des capacités disponibles apporte des recettes supplémentaires à l'infrastructure.

2.4.4 Amélioration de l'interopérabilité sur le réseau à voie normale

Il faudra remplacer, dans le cadre du maintien de la qualité de l'infrastructure, les dispositifs d'arrêt automatique des trains et les systèmes radio. Pour les chemins de fer à voie normale, il faudra veiller à assurer l'interopérabilité, notamment sur la ligne de transit du BLS. Les prescriptions sont, pour l'essentiel, les mêmes pour les gestionnaires d'infrastructure et les CFF.

2.4.5 Réduction des coûts d'exploitation et d'entretien

Comme chaque client, la Confédération, en sa qualité de commanditaire des prestations d'infrastructure, s'attend à ce que l'offre définie dans les conventions soit fournie à un coût aussi bas que possible. Comme les gestionnaires de l'infrastructure ne se font pas directement concurrence, il est nécessaire de définir des objectifs et incitations spécifiques lors de la commande. On peut p. ex. créer une incitation en laissant le gestionnaire de l'infrastructure disposer librement des fonds économisés pendant une période de CP et donc investir davantage.

Pour fixer les valeurs-cibles, on ne dispose que dans une mesure limitée des valeurs comparatives d'autres gestionnaires de l'infrastructure. Ce n'est que lorsque la Confédération pourra passer des conventions sur les prestations avec d'autres entreprises qu'un étalonnage des performances avec comparaison des indices entre les entreprises sera possible au niveau des coûts infrastructurels.

Vérifier les standards – réduire les coûts d'acquisition

Par analogie avec une enquête de l'Union internationale des chemins de fer (UIC), une étude présentée en 2004 sur mandat de l'OFT a comparé les dépenses d'entretien et de renouvellement des CFF avec celles de certains chemins de fer privés suisses. Les résultats de l'étude ont été discutés à l'OFT avec les chemins de fer

participant à l'enquête. Ils ont révélé des différences pertinentes entre des types de lignes tout à fait comparables. Une des causes possibles identifiées réside dans les différences de normes (généralement plus sévères chez les CFF que chez les chemins de fer privés) ou de programmes d'entretien (les CFF ont un rythme de renouvellement régulier, les chemins de fer privés réagissent plutôt au cas par cas). Dans un rapport sur leur expérience de mandataire de Thurbo SA pour l'exploitation de l'infrastructure du tronçon Kreuzlingen – Weinfelden – Wil, les CFF parviennent à des résultats similaires.

D'autre part, il est incontesté que l'on peut réduire les coûts d'acquisition en commandant de plus grands volumes. Alors que les CFF devraient vérifier notamment leurs normes, il faudrait inciter les chemins de fer privés à exploiter les potentiels d'économie inutilisés jusqu'ici lors de l'acquisition de matériel. Les deux mesures exigent un échange plus intensif d'expériences entre les gestionnaires de l'infrastructure. Dans le cadre de la commande de l'infrastructure, la Confédération tiendra compte de cette nécessité en créant des incitations ad hoc. Ainsi, grâce aux moyens financiers économisés sur l'entretien, les gestionnaires d'infrastructure disposeront de fonds pour des investissements supplémentaires.

Pour réduire les frais d'entretien et d'exploitation du réseau, il faut notamment tenir compte des objectifs suivants:

- optimiser les frais de cycle de vie (entretien et renouvellement) des installations;
- parvenir à des solutions plus avantageuses grâce à des normes appropriées;
- augmenter l'efficacité des subventions allouées.

2.5 Utilisation des fonds du crédit-cadre demandé

Le crédit-cadre demandé sert à financer les investissements des entreprises ferroviaires concessionnaires. Il convient de faire une distinction avec les paiements de l'indemnité qui ne sont couverts ni par un plafond de dépenses ni par un crédit d'engagement.

2.5.1 Contributions d'exploitation

Les indemnités allouées sous la désignation de «contributions d'exploitation» compensent l'insuffisance de couverture mentionnée dans le compte d'exploitation du secteur de l'infrastructure. Comme les produits de l'infrastructure ne peuvent guère augmenter dans les conditions-cadres actuelles de la politique des transports, le seul moyen d'accroître l'efficacité de ces subventions est de réduire les coûts (cf. ch. 2.5.2). Toutefois, vu l'accroissement des prestations de trafic par tronçon et l'agrandissement du réseau (RAIL 2000, NLFA, LGV), il est déjà très difficile de conserver le niveau actuel. Il faut tenir compte du fait qu'avec la mise en exploitation du tunnel de base du Loetschberg, le réseau des chemins de fer privés grandira, lui aussi, dans la période 2007 à 2010. A l'heure actuelle, le financement des surcoûts qui en découleront n'est pas résolu.

2.5.2

Contributions d'investissement

Les contributions d'investissement sont allouées selon deux processus. D'une part, les frais d'amortissement du secteur de l'infrastructure sont compensés par une indemnité et, d'autre part, des prêts sans intérêt sont alloués.

Pour obtenir une délimitation plus claire, le 9^e crédit-cadre servira uniquement à allouer des prêts sans intérêt (et à faciliter d'éventuelles augmentations de capital), mais il ne sera plus possible d'y prélever des contributions à fonds perdu. Ces prêts sans intérêt devront être imputés au compte de résultats au titre d'amortissements directs ou «investissements non activables» (INA) et ils seront donc financés par le biais d'indemnités.

Investissements en vue du maintien de la capacité de production

Une infrastructure des transports ne peut fournir les prestations escomptées que si les installations sont non seulement entretenues en permanence, mais aussi remplacées régulièrement. Pour les investissements en vue du maintien de la capacité de production, on dispose en premier lieu des fonds d'amortissement. A la différence d'autres branches de l'économie, les opérateurs des infrastructures ferroviaires ne peuvent pas couvrir leurs frais d'amortissement avec leurs produits. Comme il a été indiqué précédemment, ceux-ci ne suffisent même pas à la couverture des frais d'exploitation. Pour compenser les frais d'amortissement, la Confédération et les cantons allouent donc des fonds aux entreprises sous forme d'indemnité. Il s'agit de plus de 200 millions de francs par année: cet argent est disponible en général pour les investissements.

Du fait du renchérissement (les amortissements sont calculés sur la base des valeurs d'acquisition), les besoins financiers pour les investissements en vue du maintien de la capacité de production sont, en règle générale, plus élevés que les fonds d'amortissement disponibles. Cela étant, les prêts supplémentaires alloués sans intérêt ne peuvent être utilisés que dans une faible mesure pour des investissements d'extension. Par ailleurs, seule une partie des investissements sert au remplacement intégral des installations (p. ex. remplacement de la caténaire), alors que d'autres mises de fonds, vu le développement technique, permettent souvent aussi une augmentation des prestations (p. ex. remplacement d'un poste d'enclenchement). Il est donc clair que, dans le compte des investissements, la provenance des fonds et leur emploi doivent être considérés séparément. Il n'y a notamment pas de correspondance entre le montant des amortissements et les investissements de maintien de la capacité de production ni entre les prêts alloués et les investissements d'extension.

Afin d'atteindre les objectifs décrits ci-dessus, il faudrait, de 2007 à 2010, investir au moins 2300 millions de francs (part fédérale: 1600 millions) dans le réseau des entreprises ferroviaires concessionnaires pour maintenir la capacité de production (y compris le relèvement du niveau de sécurité selon les objectifs). L'amélioration des normes de sécurité des tunnels existants n'est pas abordée ici. Compte tenu d'extensions de faibles dimensions, mais importantes, qui ne sont pas finançables d'une autre manière, la somme nécessaire se chiffre à 2700 millions de francs, voire à 3 milliards en tenant compte des besoins financiers pour la sécurité des tunnels. Le plan financier actuel ne prévoit toutefois qu'une somme de 1900 millions de francs (y compris les contributions cantonales obligatoires), soit une part fédérale de 1300 millions.

Possibilités d'économie

En cas de précarité financière, il faut se demander s'il ne serait pas possible d'accomplir la même tâche de manière plus économique. Les structures des coûts des grands chemins de fer privés ont été étudiées par des experts indépendants. Aucun indice ne montre que les fonds ont été dépensés de manière inefficace. Généralement, les coûts d'exploitation et d'entretien par unité de prestation étaient plutôt un peu plus faibles que chez les CFF. On n'a donc pas trouvé d'indices permettant de conclure qu'en raison de leur taille limitée, les chemins de fer privés travaillent moins rationnellement qu'une grande entreprise. De telles comparaisons se heurtent à des limites lorsqu'il s'agit d'ouvrages d'art. C'est pourquoi des enquêtes supplémentaires ont été nécessaires à ce sujet.

Compte tenu d'une estimation de la valeur à neuf de toute l'infrastructure et d'une durée d'utilisation moyenne réaliste, on a calculé quels coûts d'entretien et de renouvellement annuels étaient nécessaires pour exploiter les installations de manière durable. Pour le RhB, il est apparu, abstraction faite du tunnel de la Vereina, relativement nouveau, que les fonds d'infrastructure devraient être augmentés d'un quart à un tiers.

Comme nous l'avons dit, il s'agit en l'occurrence de maintenir à long terme l'infrastructure actuelle. Ces assainissements et ces renouvellements ne doivent pas obligatoirement être réalisés aujourd'hui ou demain. Mais plus ils seront différés, plus les besoins de rattrapage augmenteront.

Dans l'optique actuelle, il n'a pas été possible d'identifier des possibilités notables de réduction des coûts si le réseau actuel doit rester en service. Au contraire, il faudrait prochainement mettre à disposition un peu plus de fonds.

Investissements d'extension

La marge de manœuvre concernant les investissements d'extension issus des crédits-cadres n'a jamais été très grande. Certes, le 8^e crédit-cadre a fait l'objet d'un crédit supplémentaire destiné aux investissements d'extension des capacités en rapport avec RAIL 2000, mais par la suite, il a été prolongé à tel point (de 1997 à 2006) qu'il a fallu irrémédiablement se concentrer sur le maintien de l'infrastructure. Certains projets ont pu être lancés, et il faut désormais les achever avec des fonds provenant en partie du crédit-cadre demandé.

Tableau 1

Investissements déclenchés par le 8^e crédit-cadre

Chemin de fer	Objet	Somme à investir Millions de francs	Part fédérale Millions de francs	Dont 07–10 Millions de francs
ZB	Construction de la rampe prononcée (augmentation des capacités grâce à la réduction de la pente) et doublement de la voie Horw	143	122	11
BLS	Doublement de la voie Berne–Belp–Thoune (RER bernois)	101	42	9
BLS	Doublement de la voie Berne–Neuchâtel (RER bernois et trafic longues distances)	97	52	21
RhB	Îlots à double voie, croisements (correspondances rapides entre les trains directs à Coire et à Landquart, RAIL 2000, reste du réseau)	132	123	2
MGB	Transformation Viège et Brigue (adaptation à la nouvelle situation après l'ouverture du tunnel du Loetschberg)	52	30	14
MGB	Terminal de transbordement Täsch (desserte de Zermatt)	30	17	4
Thurbo	Double voie Kreuzlingen–Bernrain (trafics longue distance, régional et marchandises)	28	8	Achevé
RBS	Doublement de la voie (RER bernois et Regioexpress)	53	22	3
BLT	Introduction des lignes de trams suburbains vers la gare de Bâle	34	1	Achevé
BOB	Îlots à double voie	23	11	Achevé

Tableau 2

Investissements d'extension dans le trafic d'agglomération (solution transitoire jusqu'en 2007)

LO	M 2, 1 ^{re} étape	172	70	15
VBG	Chemin de fer du Glattal, 1 ^{re} étape	110	8	Achevé
	Chemin de fer du Glattal, 2 ^e étape (1 ^{re} partie)	82	5	5
TPG	TCMC	129	10	Achevé

Les investissements d'extension des capacités du réseau des entreprises ferroviaires concessionnaires ont notamment pour objectif de donner suffisamment de stabilité aux horaires qui ont été densifiés ces dernières années ainsi que de ménager suffisamment de réserves en matière de capacités. A cela s'ajoutent des projets en cours de réalisation, indispensables aux augmentations d'offre déjà décidées par les cantons.

D'autres investissements destinés à compléter et à étendre les capacités du réseau des entreprises ferroviaires concessionnaires sont prévus ou nécessaires. Même si ces investissements sont parfois très utiles, il faut donner la priorité au maintien des capacités existantes ainsi qu'à l'achèvement des projets déjà lancés. C'est pour cela que tous les nouveaux investissements d'extension demandés par les entreprises lors des planifications ad hoc ont été supprimés. Cela concerne les projets suivants:

Tableau 3

Investissements d'extension, demandés par les entreprises, non réalisables en raison du manque de moyens financiers

Chemin de fer	Objet	Somme à investir	Part fédérale
		Millions de francs	Millions de francs
AB	Remplacement traversée de Teufen	30	20
ASM	Prolongement Niederbipp–Oensingen	6	2
	Double voie Bienne–Nidau	5	2
BLS	Station de croisement Simmental	27	12
	Autres tronçons à double voie dans le Gürbetal	23	10
	et sur la ligne Berne–Neuchâtel	23	9
	Tunnel de Rosshäusern et viaduc sur la Sarine, partie non financée par le raccordement LGV	88	88
BOB	Nouveau passage inférieur Interlaken Est	1	0,5
CJ	3 ^e rail Glovelier–Delémont	33	17
FLP	Tronçon Caslano–Ponte Tresa	20	6
HBS	Adaptations de l'infrastructure ferroviaire du Klybeckquai (trafic marchandises)	5	5
LEB	Station de croisement Union-Prilly pour cadence 15 min	2	0,8
RBS	Diverses doubles voies	28	12
RM	Double voie Biberist–Engi	8	3
	voie Wiler–Gerlafingen	3	0,4
	transformation gare Hüswil	15	5

Chemin de fer	Objet	Somme à investir	
		Millions de francs	Part fédérale Millions de francs
TPC	Prolongement Berneuse	5	2
WSB	Double voie Gränichen-Bleien	6	1
	Gare de Teufenthal	1	0,3
ZB	Gare de croisement Dallenwil	6	2
Total		334	198

Comme elles connaissaient la précarité des finances fédérales, les entreprises n'ont même pas présenté des projets supplémentaires. La liste n'est donc pas complète en ce qui concerne les petits investissements d'extension concernant les prochaines années. Elle montre cependant qu'il s'agit en général de compléments du réseau ferroviaire judicieux et nécessaires pour la suite du développement.

Tableau 4

Part du 9^e crédit-cadre destinée aux contributions d'investissement

Les articles suivants du plan financier 07-09 constituent la base pour déterminer le montant du 9^e crédit-cadre:

	2007	2008	2009	2010	Total
802.3600.210 autres ETC Contribution d'exploitation infrastructure	234,7	240,3	245,7	249,3	970,0
802.4600.210 autres ETC Amortissement infrastructure	120,0	120,0	120,0	121,8	481,8
802.4200.210 autres ETC Prêts investissements dans l'infrastructure	138,7	140,6	142,7	144,9	
802.4600.107 Trafic d'agglomération	32,7				599,7
Total	526,2	500,9	508,4	516,0	2 051,5

Un montant de 600 millions de francs est donc inscrit pour des prêts d'investissement. L'expérience enseigne toutefois qu'il est toujours nécessaire de procéder à des mutations entre les deux catégories de contributions d'investissement. Comme l'indemnité (couverture des frais d'amortissement des entreprises de transport) n'est pas encadrée par un crédit d'engagement ou un plafond de dépenses, il est impossible de fixer le montant global des contributions d'investissement. Ce dernier est défini uniquement par les décisions budgétaires, ce qui représente pour les chemins de fer, comme nous l'avons mentionné initialement, une très grande insécurité en matière de planification. Cette lacune ne peut être comblée qu'en modifiant la loi sur

les chemins de fer (chap. 6 et 7). Des mutations entre les deux catégories de contribution doivent cependant rester possibles.

Compte tenu de l'enveloppe globale de 2,052 milliards de francs, il est vraisemblable que les fonds du 9^e crédit-cadre s'intégreront comme suit dans le financement du réseau ferroviaire (sans les CFF):

Tableau 5

Fonction du côté de l'entreprise	Fonction du point de vue du droit financier	Forme de contribution	Données des ETC millions de francs	Réductions opérées par l'OFT millions de francs	Fonds disponibles millions de francs	Dont Confédération millions de francs	Dont cantons millions de francs
Couverture des coûts d'exploitation non couverts planifiés	Indemnité d'exploitation	Indemnité	985		985	745	240
Couverture des coûts d'amortissement = utilisation des liquidités pour les investissements de remplacement	Contribution d'investissement	Indemnité	934		934	707	228
Total intermédiaire = montant influençant les résultats		Indemnité	1 919		1 919	1 451	468
Extension de la base du capital pour les investissements	Contribution d'investissement	Prêt	1 732	-334 ¹ -419 ²	979	600	379
Total = afflux de liquidités			3 651	-753	2 898	2 051	847
Dont part pour les investissements	Contribution d'investissement		2 666	-753	1 913	1 307	607

¹ voir tableau 3
² voir tableau 7

Comme nous l'avons déjà mentionné, des mutations entre ces types de contributions doivent rester possibles afin d'éviter, par exemple, qu'un investissement onéreux soit favorisé par rapport à une mesure d'entretien peu coûteuse (ou l'inverse) uniquement parce que les moyens financiers sont disponibles sous une autre forme de contribution.

2.5.3

Répartition entre les entreprises

Les fonds ont été répartis sur la base des planifications à moyen terme 2007 à 2010 présentées par les entreprises. Elles ont toutes dû accepter une diminution de leurs besoins. Les contributions exigées et celles qui sont effectivement disponibles figurent dans le tableau ci-après, classées selon la part fédérale et la part cantonale (réductions spécifiques cf. tableau 3).

Tableau 6

Répartition des fonds d'infrastructure 2007 à 2010 (indemnités et prêts) entre les entreprises

Chemins de fer	Requête en millions de francs	Attribution en millions de francs	Part de la Confédération en millions de francs
ASM	101	81	48
BLS	716	455	429
MGI (MGB)	218	188	136
MOB	111	96	52
RhB	558	482	413
RM	353	283	176
SOB	258	220	109
TPF	100	88	53
ZB	111	92	87
Autres	1 125	913	548
Total	3 651	2 898	2 051

La possibilité d'adapter ultérieurement la clé de répartition, en fonction de modifications éventuelles des exigences posées aux entreprises ou en fonction d'une redéfinition de l'attribution des tâches, doit rester réservée. Il en va de même pour les adaptations en fonction des crédits de paiement effectivement accordés par la Confédération. En cas de coupe considérable, il faudrait que les cantons prennent en charge les contributions fédérales manquantes ou que le réseau ferroviaire soit réduit. Les fermetures de lignes entraînent toutefois, dans un premier temps, des charges accrues et occasionnent des amortissements des valeurs résiduelles avant que des économies soient possibles dans les faits. Par ailleurs, une diminution des prestations provoque toujours une réduction de l'effectif du personnel.

Si les 2052 millions de francs précités sont disponibles, le réseau des entreprises ferroviaires concessionnaires pourra, compte tenu des contributions cantonales, juste être maintenu dans son état présent. Dans l'optique actuelle, les mesures ci-après, nécessaires au maintien du réseau ferroviaire à long terme ne sont toutefois pas financées et entraînent dès lors un besoin de rattrapage qui va en s'accroissant.

Maintien, non financé, de l'infrastructure (à rattraper)

Montant pour quatre ans	Objet	Entreprises
420 millions de francs (part fédérale: 300 millions de francs)	Assainissement continu des ouvrages d'art (ponts et tunnels), installation d'enclenchement, autres rattrapages techniques tels que l'assainissement de la superstructure, les installations de sécurité (réduction des requêtes)	RhB, MGB, SOB, BLS, BDWM, MOB, MVR, TRAVYS, TPC, TMR
80 millions de francs	Sécurité des tunnels (non incluse dans les planifications à moyen terme)	RhB, MGB, SOB, BLS, et autres

S'il était impossible, à moyen terme, de financer ces investissements indispensables à l'aide de fonds supplémentaires fédéraux ou cantonaux, il ne resterait plus qu'à adapter l'ampleur du réseau aux moyens disponibles. Cela entraînerait la fermeture de chemins de fer secondaires, moins fréquentés, notamment des chemins de fer à voie étroite. Il en résulterait un trafic supplémentaire sur les routes, dont l'usage plus intensif occasionnerait des coûts supplémentaires dans ces régions.

2.6 **Arrêté fédéral concernant la conversion du crédit de construction accordé au BLS en prêts conditionnellement remboursables**

Selon les explications du ch. 1.1, les constructions d'infrastructure doivent, en principe, être financées par des prêts sans intérêt, conditionnellement remboursables. Jusqu'ici, les prêts accordés au BLS pour le doublement de la voie n'ont pas été adaptés à cet objectif. L'arrêté fédéral y relatif provenait d'une époque où le BLS était encore à même de verser des dividendes et où aucune séparation entre l'infrastructure et les transports n'était encore définie. A cette époque, on partait encore du principe que le doublement de la voie et le trafic supplémentaire qui en résulterait feraient évoluer favorablement le rendement du BLS, ce qui lui permettrait de rémunérer et de rembourser les prêts; ce pronostic ne s'est malheureusement pas réalisé.

La conversion de ces prêts nécessite un arrêté fédéral, car à l'époque, ils ont été octroyés de cette manière. Le nouvel arrêté prévoit que le crédit de construction (rémunérable et remboursable) est converti en un prêt sans intérêt, conditionnellement remboursable. Dans le cadre de la restructuration prévue du BLS SA, une conversion en capital propre de la future filiale qui possèdera et exploitera l'infrastructure sera aussi possible.

2.7 Consultation des cantons

Dans leurs prises de position, les cantons ont principalement estimé que les fonds prévus par la Confédération pour financer les chemins de fer privés durant la période 2007 à 2010 étaient insuffisants et qu'il fallait rejeter résolument l'exclusion de nouveaux investissements d'extension. Ils demandent d'augmenter les crédits de paiement annuels. Sans cela, le manque de fonds mènera au même résultat que le réseau complémentaire prévu dans la réforme des chemins de fer 2. Soit les cantons devraient financer seuls de nombreux chemins de fer secondaires, soit il faudrait en cesser l'exploitation. Cela serait contraire à la politique des transports et à la politique structurelle.

Plusieurs cantons ont témoigné de leurs difficultés à fournir les parts cantonales prescrites sous la forme de financement de programme, comme le prévoit désormais la Confédération. Etant donné que la LCdF n'exige pas des cantons qu'ils fournissent leurs contributions par la même voie, il est possible de tenir compte de leur requête. La loi sur les chemins de fer prescrit uniquement les parts minimales que les cantons doivent assurer afin de toucher les fonds fédéraux.

Des problèmes se posent surtout pour les chemins de fer qui desservent un nombre important de cantons (BLS, SOB). Dans ces cas, les coûts de coordination ne cessent d'augmenter. En général, les cantons demandent d'avoir voix au chapitre lorsqu'il s'agit de répartir les fonds entre les diverses entreprises. Une solution pratique, acceptable pour tous les participants, sera élaborée au cours de l'année 2006 avec les chemins de fer et les cantons concernés.

Quelques cantons critiquent l'effet de l'al. 4 de l'art. 49 de la LCdF, mis en vigueur le 1^{er} janvier 2005. Il prévoit que les fonds d'amortissement non réinvestis doivent, en règle générale, être utilisés pour rembourser les prêts. Il sera ainsi possible de piloter globalement les investissements d'infrastructure, objectif qui a été abordé plusieurs fois dans le présent message. C'est précisément en raison de la précarité des moyens qu'un tel pilotage est indispensable. Par ailleurs, le présent message n'introduit aucune modification de la loi, raison pour laquelle il n'est pas possible d'entrer en matière sur ce point.

2.8 Harmonisation des tâches et des finances

Conjointement avec les conventions sur les indemnités, les conventions d'investissement servent à remplir les tâches liées à la mise à disposition de l'infrastructure ferroviaire. Selon notre proposition, cette tâche pourra être remplie grâce au crédit d'engagement de 600 millions de francs dans le cadre du plan financier en vigueur.

Le cadre financier actuel ne permet pas de garantir cette tâche à long terme. Il faudra soit réduire le réseau à long terme soit renforcer les crédits de paiement conformément aux besoins indiqués au ch. 2.5.3. Il ne serait pas raisonnable que le réseau actuel reste exploité tel quel, mais que la sécurité diminue lentement faute de moyens.

2.9 Comparaison juridique et rapports avec le droit européen

Les présents arrêtés fédéraux exécutent la législation en vigueur. Le système prévu dans la loi, qui consiste à accorder des fonds aux gestionnaires d'infrastructure au moyen de conventions annuelles sur les indemnités, ne correspond pas aux modalités du droit européen, qui exigent des conventions pluriannuelles sur les prestations.

3 Explication des diverses dispositions des arrêtés fédéraux

3.1 Financement de l'infrastructure pour 2007 à 2010

La législation actuelle ne prévoit pas que dans son ensemble, le financement de l'infrastructure soit réglé de la même manière pour les entreprises ferroviaires concessionnaires et les CFF. Le message présente le cadre global; seuls deux aspects partiels sont à décider en l'occurrence:

- un crédit d'engagement pour les contributions d'investissement aux entreprises ferroviaires concessionnaires, d'un montant maximal de 600 millions de francs pour la période 2007 à 2010;
- un arrêté normalisant les conditions de prêt des contributions d'investissement que le BLS a obtenues pour le doublement de la ligne sur la base d'un arrêté fédéral particulier.

3.2 Arrêté fédéral sur le 9^e crédit-cadre concernant les contributions d'investissement destinées aux entreprises ferroviaires concessionnaires pendant les années 2007 à 2010

L'art. 1 définit le cadre de 600 millions de francs. Le crédit-cadre durera jusqu'en 2010. L'al. 2 permet de procéder à des mutations entre les catégories de contributions «Indemnités» et «Prêts», comme cela est expliqué au ch. 2.5.2. Il faut à chaque fois limiter les engagements à la fin de l'année en cours (al. 3). Le crédit sera bloqué dès que le financement de l'infrastructure subira une nouvelle réglementation (al. 4). Lors de la future réglementation du financement de l'infrastructure (troisième paquet partiel issu de la subdivision de la réforme des chemins de fer 2), ces dispositions faciliteront la transition vers le système des conventions sur les prestations (comme pour les CP conclus avec les CFF).

Etant donné que les aides financières s'étendent sur plusieurs années et que l'arrêté portant sur le crédit-cadre ne contient pas de normes législatives, l'art. 2 prévoit un arrêté fédéral simple qui n'est pas sujet au référendum.

3.3 Arrêté fédéral sur la conversion du crédit de construction du BLS Chemin de fer du Loetschberg SA en prêt conditionnellement remboursable

Selon l'art. 1, le crédit de construction accordé jusqu'ici, qui porte intérêt, sera converti en un prêt sans intérêt. Par ailleurs, on crée la possibilité, en cas de besoin, de convertir en capital propre les prêts liés aux adaptations qui s'imposent et que nous exigeons.

Selon l'art. 2, ce texte normatif ayant la forme d'un arrêté fédéral simple n'est pas sujet au référendum.

4 Conséquences

4.1 Conséquences pour la Confédération

Conséquences financières

Si notre proposition est acceptée et si un crédit-cadre de 600 millions de francs est alloué, il n'y aura pas de modifications financières par rapport à la planification financière en vigueur pour la Confédération. Vu la nouvelle rubrique relative à la convention sur les prestations avec les CFF, la présentation dans le compte financier sera modifiée. Jusqu'ici, les contributions d'investissement étaient comptabilisées dans deux rubriques budgétaires (subdivisées en frais d'amortissement et octroi de prêts qui seront dorénavant fusionnées). La nouvelle présentation, si elle masque le traitement comptable appliqué par les entreprises, rendra plus claires les affectations proprement dites.

Conséquences sur le personnel

Le projet n'entraîne pas de dépenses de personnel. Toutefois, il faut tenir compte du fait que le contrôle de gestion sollicitera au maximum les ressources disponibles. Si l'administration fédérale était forcée à réaliser de plus grandes économies dans le budget du personnel, il faudra faire des coupes franches dans le contrôle de gestion, ce qui n'est certainement pas judicieux étant donné les ordres de grandeur annuels récurrents.

4.2 Conséquences pour les cantons et les communes

Le projet n'a pas de répercussions directes sur les cantons, il permet cependant de financer le réseau co-financé (Confédération et cantons en commun) durant la période 2007 à 2010.

4.3 Conséquences sur l'économie nationale

En Suisse, le chemin de fer est une base essentielle de l'économie. Il permet un transport efficace des voyageurs et des marchandises. S'il fallait écouler ces transports par la route, il faudrait s'attendre à des frais macroéconomiques plus élevés.

Déjà avant d'élaborer le présent message, l'OFT s'est enquis du besoin financier des entreprises ferroviaires concessionnaires pour les quatre prochaines années. Les demandes dépassent largement les moyens financiers fédéraux disponibles; cela étant, le maintien à moyen et à long terme de l'infrastructure n'est plus assuré (cf. ch. 2.5.3). Sans changement à ce niveau et s'il n'est pas possible d'augmenter les moyens financiers, il n'est pas exclu que, pour des raisons de sécurité, des lignes ferroviaires soient fermées. De plus, le fait de négliger l'entretien de l'infrastructure entraîne des coûts d'assainissement démesurés, ce qui entraîne encore la fermeture de lignes si les moyens nécessaires font défaut.

Selon les connaissances actuelles, le maintien durable de l'infrastructure coûterait 120 millions de francs de plus par année, dont deux tiers à la charge de la Confédération, qu'il est possible d'allouer aux entreprises sur la base de leurs planifications financières admises. Il faudrait encore 60 millions supplémentaires pour permettre les augmentations de capacités les plus urgentes. Enfin, il resterait des investissements d'extension, d'un montant de 50 millions de francs par année, qui pourraient être financés par d'autres sources.

Cette problématique doit absolument être résolue dans le cadre des futures réglementations concernant le financement de l'infrastructure (troisième paquet partiel issu de la division de la réforme des chemins de fer 2). Sinon, il faudra s'attendre à des dommages macroéconomiques.

4.4 Conséquences sur la politique régionale de la Confédération

Le crédit-cadre encourage l'approvisionnement fondamental de la population et des régions en prestations de transport public. Il soutient ainsi directement la réalisation des objectifs fédéraux en matière de politique régionale. Une très grande partie du réseau des chemins de fer privés dessert les régions périphériques, à l'exclusion des lignes CFF. Nous avons déjà expliqué que de nombreuses lignes de chemins de fer privés ont une plus grande importance que certaines lignes CFF.

4.5 Autres conséquences

Conjointement avec les conventions annuelles sur les indemnités, le crédit-cadre demandé assurent la conservation de la valeur et la capacité d'une grande partie de l'infrastructure ferroviaire suisse. Ces deux aides créent ainsi les conditions d'une mise à disposition efficace des offres du trafic marchandises et voyageurs sur le réseau des chemins de fer privés. Le crédit-cadre et les indemnités constituent donc la base d'un service public en matière de transport. En même temps, une infrastructure performante permet de transférer davantage de trafic voyageurs et marchandises de la route au rail. La convention sur les prestations contribue donc indirectement au délestage de l'environnement.

Le développement positif de l'économie suisse s'explique en grande partie par la présence d'une infrastructure de transport performante et de haute valeur. Le crédit-cadre contribuera à garantir à l'avenir le haut niveau de qualité de l'infrastructure ferroviaire suisse en comparaison internationale.

5 Rapport avec le programme de la législature

Le projet n'est pas annoncé dans la planification de la législature 2003 à 2007⁵. Le crédit-cadre n'était pas prévu, car la réforme des chemins de fer 2, annoncée dans le programme de législature⁶, était censée entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2007. Comme ce n'est pas le cas, le message qui était prévu périodiquement est supprimé. Il aurait défini les conventions sur les prestations conclues avec les chemins de fer privés.

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité et légalité

L'arrêté fédéral sur le crédit-cadre repose sur l'art. 61a de la loi sur les chemins de fer. Cela étant, les Chambres fédérales approuvent les contributions d'investissement par un crédit d'engagement pluriannuel, conformément au chap. 7.

L'arrêté fédéral sur la conversion des prêts accordés au BLS repose sur l'art. 56 de la loi sur les chemins de fer. Il prévoit que la Confédération peut fournir des contributions pour les investissements ou accorder des prêts. Ces prêts peuvent porter ou non des intérêts. La conversion des prêts accordés au BLS tire parti de cette marge de manœuvre.

6.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Dans le contexte des chemins de fer, la Suisse a passé diverses conventions internationales et accords bilatéraux avec l'UE. Hormis le fait que le droit européen exige des conventions avec les chemins de fer portant sur plusieurs années et non une seule (cf. ch. 2.9), il n'y a pas de conflit avec ces traités.

6.3 Forme de l'acte normatif

Comme l'arrêté fédéral sur le crédit-cadre porte sur la mise en œuvre périodique de prescriptions légales concernant le financement d'un certain domaine, il suffit d'un arrêté fédéral simple non sujet au référendum. Celui-ci définit le crédit-cadre pour l'octroi de prêts aux entreprises ferroviaires concessionnaires pendant la période 2007 à 2010.

⁵ FF 2004 1035

⁶ FF 2004 1082

La Confédération peut décider de la forme de la contribution des aides financières aux investissements des entreprises de transport concessionnaires dans les limites que le Conseil fédéral a fixées dans les ordonnances. En ce qui concerne le BLS, la forme de la contribution a toutefois été déterminée explicitement dans l'arrêté fédéral de l'époque, raison pour laquelle il faut un arrêté de même niveau pour le modifier.

6.4 Assujettissement au frein des dépenses

L'arrêté sur le crédit-cadre est soumis au frein aux dépenses, ce qui n'est pas le cas de l'arrêté sur la conversion des prêts accordés au BLS.

6.5 Compatibilité avec la loi sur les subventions

Le présent projet ne crée ni nouvelles prescriptions légales ni nouvelles dépenses. La législation ferroviaire est conforme à la loi sur les subventions.