

04.056

Message relatif aux modifications du financement des projets FTP

du 8 septembre 2004

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de l'adopter, le message relatif aux modifications du financement des projets FTP. Le message comprend les actes normatifs suivants:

- Loi fédérale portant modification de l'arrêté fédéral concernant le projet RAIL 2000
- Ordonnance de l'Assemblée fédérale portant modification de l'arrêté fédéral portant règlement du fonds pour les grands projets ferroviaires
- Modification de la loi sur les chemins de fer (LCdF)
- Modification de la loi fédérale sur les Chemins de fer fédéraux (LCFF)

Par la même occasion, nous vous proposons de classer les interventions parlementaires suivantes:

- | | | | |
|------|---|---------|---|
| 2003 | P | 03.3582 | FTP. financement des coûts subséquents (E 17.12.03, Commission des transports et télécommunications CE) |
| 2003 | P | 03.3583 | Réexamen général de la réalisation des projets FTP (E 17.12.03, Commission des transports et télécommunications CE) |

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

8 septembre 2004

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Joseph Deiss
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

Les chemins de fer ne se verront désormais plus accorder de prêts rémunérés pour le financement des projets FTP. Le présent message propose de modifier en conséquence les modalités de financement de ces projets. Les mesures proposées allègent le compte financier de la Confédération et permettent de réaliser en temps utile les projets prioritaires en matière de politique des transports.

Situation initiale

Le financement des grands projets ferroviaires (NLFA, RAIL 2000, raccordement LGV, mesures antibruit) est régi par le message concernant la réalisation et le financement de l'infrastructure des transports publics (message FTP). Depuis l'introduction du fonds FTP (1998), les chemins de fer se voient allouer des prêts rémunérés jusqu'à concurrence de 25 % des coûts des projets sectoriels de la NLFA, ainsi que pour les projets de la 1^{re} étape RAIL 2000.

Dans le message FTP de 1996, on présumait que les chemins de fer pourraient non seulement assumer les coûts supplémentaires engendrés par l'exploitation et le maintien de la capacité de la nouvelle infrastructure, mais aussi rémunérer les prêts FTP et les rembourser, en supposant que les conditions-cadres se modifieraient dans le sens d'une plus grande vérité des coûts dans les transports. Même si une partie des coûts est prise en charge par les utilisateurs, les transports ne couvrent toujours pas entièrement leurs coûts.

A présent, il s'avère qu'en matière de trafic ferroviaire, les produits supplémentaires dus aux nouveaux projets seront moins importants que prévu, au moins dans la phase initiale. Dans l'état actuel des connaissances, les chemins de fer pourront certes susciter une plus grande demande grâce à l'amélioration de l'offre ferroviaire. Avec les recettes supplémentaires qui en découlent, ils devraient pouvoir couvrir une partie des surcoûts de la nouvelle infrastructure conformément au dernier calcul de rentabilité. Mais ils ne pourront ni rémunérer ni rembourser les prêts aux taux du marché dans les délais prescrits pour les projets FTP. Il en résultera une augmentation des coûts non couverts de l'infrastructure des chemins de fer. La Confédération est tenue de compenser ces déficits. Il en résultera, à partir de 2005, une augmentation des coûts considérable pour le compte financier de la Confédération.

Contenu du message

Dans ce contexte, nous proposons que les mécanismes de financement du fonds pour la réalisation et le financement des projets d'infrastructure des transports publics (fonds FTP) soient adaptés aux nouvelles données. D'une part, les chemins de fer ne bénéficieront plus de nouveaux prêts portant intérêt pour financer les projets FTP. D'autre part, les prêts FTP entièrement rémunérés déjà octroyés seront transformés, au 1^{er} janvier 2005, en une avance du fonds.

Avec la suppression des prêts portant intérêt, le fonds FTP sera privé d'une source de financement à partir de 2005. Cela équivaut à une réduction de sa marge de manœuvre financière pour les projets encore à réaliser. Avec le programme de construction prévu, l'actuelle limite des avances de 4,2 milliards de francs (prix de 1995) serait dépassée dès 2006. Elle doit donc être provisoirement portée à 8,1 milliards.

Il est également prévu de plafonner la limite des avances à partir de la fin de 2010. Cela signifie qu'elle ne sera plus adaptée au renchérissement. À partir de 2015, 50 % des recettes du fonds seront affectés au remboursement des avances.

La disponibilité des ressources du fonds FTP subit également l'influence du programme d'allègement budgétaire 2003 (PAB 03). Le PAB 03 a réduit les versements de la RPLP dans le fonds FTP, mais les Chambres fédérales ont décidé simultanément que la réduction serait restituée au fonds. Vu que les finances fédérales nécessitent toujours un assainissement, nous proposons de lever l'obligation de ce remboursement. En d'autres termes, le montant de 325 millions de francs crédité au PAB 03 ne devra plus être restitué au fonds.

La solution que nous proposons permet de réaliser les projets FTP fondamentaux. En font partie les projets FTP en cours de réalisation (1^{re} étape de RAIL 2000, tunnels de base du Loetschberg et du Saint-Gothard, raccordement de la Suisse orientale, aménagements pour la NLFA, mesures antibruit) ainsi que le tunnel de base du Ceneri et la 1^{re} phase du raccordement LGV, qui pourront être réalisés dans le délai prévu.

En revanche, les répercussions sur tous les autres éléments du projet FTP sont considérables. Des projets infrastructurels décidés par le peuple seront retardés et devront, le cas échéant, être redimensionnés. Il s'agit notamment des tunnels de base du Zimmerberg et de l'Hirzel, de la deuxième étape de RAIL 2000 et de la deuxième phase du raccordement LGV. Par rapport aux planifications actuelles, les projets FTP verront leurs ressources diminuer jusqu'à 450 millions de francs par année entre 2010 et 2020, mais ils disposeront de davantage de fonds à partir de 2022. Cela étant, l'achèvement des grands projets FTP se prolongera de 2022 environ jusqu'en 2027/2030. Tous les projets précités seront revus dans le cadre d'une vérification globale.

D'autres grands projets des transports publics qui ne sont pas encore financés [liaison Cornavin–Eaux-Vives–Annemasse (CEVA) à Genève, la ligne diamétrale Zurich Löwenstrasse (gare souterraine de Zurich), et le projet de chemin de fer Mendrisio–Varese FMV (liaison Stabio–Arcisate)] seront réexaminés lors de cette vérification globale, à moins qu'ils puissent être financés par le compte financier.

Dans la période 2007/2008, un nouveau projet sur la future évolution des grands projets ferroviaires sera mis en consultation. Il indiquera ceux qu'il faut réaliser en priorité, ceux qu'on peut abandonner le cas échéant et fournira les bases juridiques nécessaires.

Les modifications proposées permettront d'harmoniser entre eux de manière équilibrée les objectifs fédéraux en matière de politique financière et des transports. Une partie des mesures appartient au programme d'allègement budgétaire 2004. Avec

nos propositions de solutions, les dépenses imputées au compte financier de la Confédération baisseront de 60 millions de francs en 2005, de 120 millions par an en 2010 et, avec la mise en exploitation de l'axe du Saint-Gothard, de 350 millions de francs par an au total, ce qui consolidera les finances fédérales. Simultanément, les projets absolument prioritaires pour la politique des transports pourront être réalisés dans les délais. De plus, la liquidité du fonds FTP sera assurée à long terme.

Table des matières

Condensé	4978
1 Grandes lignes du projet	4984
1.1 Situation initiale	4985
1.1.1 Conditions-cadres de la politique des transports et de la politique des finances	4985
1.1.2 Aperçu du financement de l'infrastructure ferroviaire	4987
1.1.2.1 Financement de l'infrastructure par les chemins de fer	4987
1.1.2.2 Financement de l'infrastructure par la Confédération	4989
1.1.2.3 Fonds FTP	4993
1.1.3 Mesures à prendre	4996
1.1.3.1 Coûts subséquents des nouvelles infrastructures	4996
1.1.3.2 Rémunération et remboursement des prêts FTP portant intérêt	4997
1.1.3.3 Aperçu des mesures à prendre qui ont des incidences financières	4998
1.1.3.4 Autres mesures à prendre	4998
1.1.4 Cas de référence: répercussions des réglementations existantes	5000
1.1.4.1 Charge du compte financier et des chemins de fer	5000
1.1.4.2 Situation initiale des projets FTP	5001
1.1.5 Evaluation de la situation initiale	5002
1.1.6 Rapports avec d'autres dossiers des transports publics	5005
1.2 Nouvelle réglementation proposée	5006
1.2.1 Objectifs du projet	5006
1.2.2 Mesures de financement	5007
1.2.3 Mesures de gestion dans le budget ordinaire	5011
1.2.4 Gestion du fonds FTP	5012
1.2.5 Autres mesures	5014
1.3 Motivation et évaluation des mesures proposées	5014
1.3.1 Répercussions sur le compte financier de la Confédération	5015
1.3.2 Conséquences pour le fonds FTP	5018
1.3.3 Répercussions sur les entreprises ferroviaires	5020
1.3.4 Répercussions sur la politique des finances	5021
1.3.5 Répercussions sur la politique des transports	5022
1.3.6 Solutions de rechange	5023
1.4 Renonciation à une consultation	5024
1.5 Comparaison juridique et rapport avec le droit européen	5025
1.6 Mise en œuvre	5025
1.7 Classement d'interventions parlementaires	5025
2 Explication des différents articles	5026
2.1 Adaptation d'anciens actes normatifs à la nouvelle Constitution fédérale	5026
2.2 Entrée en vigueur	5026
2.3 Loi fédérale sur la modification de l'arrêté fédéral concernant le projet RAIL 2000	5027

2.4 Ordonnance de l'Assemblée fédérale portant modification de l'arrêté fédéral portant règlement du fonds pour les grands projets ferroviaires	5027
2.5 Loi sur les chemins de fer	5029
2.6 Loi fédérale sur les Chemins de fer fédéraux	5030
3 Conséquences	5030
3.1 Conséquences pour la Confédération	5030
3.2 Conséquences pour les cantons et les communes	5031
3.3 Conséquences sur l'économie nationale	5031
3.3.1 Nécessité et possibilité de l'intervention gouvernementale	5031
3.3.2 Conséquences pour les divers milieux sociaux	5031
3.3.3 Conséquences macroéconomiques	5031
3.3.4 Autres réglementations en question	5032
3.3.5 Aspects de l'application	5032
3.4 Conséquences sur la politique régionale de la Confédération	5032
3.5 Autres conséquences	5032
4 Intégration dans le programme de législature	5033
5 Aspects juridiques	5033
5.1 Constitutionnalité et légalité	5033
5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	5033
5.3 Forme de l'acte normatif et entrée en vigueur	5034
5.4 Assujettissement au frein aux dépenses	5034
5.5 Compatibilité avec la loi sur les subventions	5034
5.6 Délégation de compétences juridiques	5035
Glossaire	5036
Annexes	
1 Vue d'ensemble du volume d'investissements des projets FTP	5039
2 Principes du modèle de simulation	5041
3 Principes de la simulation du fonds	5043
4 Technique financière: mise en œuvre des mesures au fonds FTP, allocation des fonds à partir du 1 ^{er} janvier 2005	5044
5 Effets sur les liquidités de l'augmentation des amortissements du point de vue du compte des investissements des gestionnaires de l'infrastructure	5046
6 Conséquences financières subdivisées par projets FTP	5047
7 Compatibilité des mesures avec le frein à l'endettement	5052

Loi fédérale portant modification de l'arrêté fédéral concernant le projet RAIL 2000 (Projet)	5053
Ordonnance de l'Assemblée fédérale portant modification de l'arrêté fédéral portant règlement du fonds pour les grands projets ferroviaires (Projet)	5055
Loi sur les chemins de fer (LCdF) (Projet)	5057
Loi fédérale sur les Chemins de fer fédéraux (Projet)	5059

Message

1 **Grandes lignes du projet**

En adoptant en 1998 le message concernant la réalisation et le financement de l'infrastructure des transports publics (message FTP)¹, le peuple a jeté les bases financières de la modernisation de l'infrastructure ferroviaire. Les grands projets ferroviaires (NLFA, RAIL 2000, raccordement LGV et mesures antibruit) sont financés depuis lors par le fonds pour la réalisation et le financement de l'infrastructure des transports publics (fonds FTP).

Les tendances prévisibles de l'environnement économique et de la politique des transports nous ont contraints à confier au DETEC et au DFF, le 9 septembre 2003, un mandat d'analyse du futur financement de l'infrastructure ferroviaire. Avec le rapport du 7 avril 2004², nous avons approuvé les grandes lignes du futur financement des projets FTP. Le présent message a pour but de les concrétiser, d'effectuer les modifications légales nécessaires et d'adapter le fonds FTP aux nouvelles données. Il met l'accent sur le rapport avec les prêts FTP portant intérêt ainsi que sur le financement des coûts subséquents issus de la mise en exploitation de la nouvelle infrastructure ferroviaire.

Les solutions proposées sont équilibrées sur le plan de la politique des transports et de la politique des finances

Les solutions proposées dans le présent message tiennent compte des objectifs fédéraux en matière de transports et de finances. Les modifications des mécanismes de financement permettront d'atteindre les objectifs de la politique des transports, même lorsque les finances fédérales se trouvent dans une situation précaire. Il faut pour cela garantir la réalisation des projets de transport prioritaires et la capacité du réseau ferroviaire. D'autre part, nous visons, par les mesures proposées, à délester le compte financier de la Confédération et à soutenir la consolidation des finances fédérales. Il y a donc lieu d'établir pour les projets FTP un mécanisme de financement supportable à long terme qui tienne aussi compte des répercussions des nouvelles infrastructures sur le compte financier de la Confédération. La liquidité du fonds doit être assurée, de même que le remboursement des avances.

Le train de mesures allège le compte financier de la Confédération

Le présent message présente un train de mesures comprenant des modifications de lois. Elles seront notamment précisées dans les conventions conclues au sujet des projets FTP entre les maîtres d'ouvrage et les chemins de fer, d'une part, et le Conseil fédéral, de l'autre. Les dispositions permettront de délester le compte financier de 60 millions de francs en 2005, de 120 millions en 2010 et, globalement, de 350 millions, toujours par année, lors de la mise en service de l'axe du Saint-Gothard. Il sera possible, simultanément, de mettre en oeuvre l'arrêté sur le FTP même si les finances fédérales sont précaires.

¹ RO 1999 741 (FTP); actuellement, art. 196, ch. 3, de la Constitution fédérale du 18 avril 1999, RS 101.

² Rapport du 7 avril 2004 sur les surcoûts concernant le crédit additionnel et la libération partielle des fonds bloqués de la deuxième phase du crédit de la NLFA 1, FF 2004 III 2499.

1.1 Situation initiale

1.1.1 Conditions-cadres de la politique des transports et de la politique des finances

Le trafic a fortement augmenté

Entre 1980 et 2000, le trafic voyageurs ferroviaire et routier a progressé de 32 %³ en Suisse. Le trafic marchandises a même doublé. Grâce à des efforts considérables, les transports publics ont pu, durant cette période, faire passer leur part de marché de 17 à 19 %. Un revirement de tendance n'est pas prévisible: jusqu'en 2020, le DETEC table sur une nouvelle augmentation des transports voyageurs (voyageurs-kilomètres) comprise entre 18 et 48 %⁴. Dans le secteur des marchandises (tonnes-kilomètres), les prestations de transport augmenteront même encore davantage. Cette évolution conduira à des surcharges de trafic considérables, surtout dans les agglomérations et dans les grandes villes. Les conséquences de celles-ci sont connues: embouteillages, pertes de temps entraînant des surcoûts pour l'économie, bruit, pollution de l'air et diminution de la qualité de vie.

Un bon système de transport est important pour la place économique suisse et le développement du territoire

L'importance que revêt un système de transport fonctionnel et bien aménagé pour le succès de la place économique suisse et le développement du territoire est incontestée. S'agissant de la maîtrise des besoins de mobilité en constante augmentation, la politique suisse des transports est axée sur les principes du développement durable. Cela signifie que:

- la mobilité appuie le développement économique, que les besoins de mobilité sont satisfaits de manière aussi efficace que possible sur le plan de l'économie nationale et que les dépenses des pouvoirs publics pour les investissements dans les nouvelles infrastructures et leurs coûts subséquents restent supportables (dimension économique)
- la mobilité est assurée selon les impératifs de la protection de l'environnement et que les charges pour l'espace et l'environnement sont réduites le plus possible (dimension écologique)
- toutes les couches de la population et toutes les régions du pays ont accès à une mobilité sûre et que les nuisances du trafic affectant la qualité de vie sont réduites le plus possible (dimension sociale).

Les transports publics jouent un rôle important dans un système de transport axé sur le développement durable

Les transports publics jouent un rôle important pour atteindre ces objectifs. Il faut notamment qu'une part aussi grande que possible du trafic marchandises à travers les Alpes soit transférée de la route vers le rail. De plus, les transports publics peuvent aussi contribuer notablement à délester les agglomérations et les liaisons entre celles-ci. Par la même occasion, il convient de continuer à garantir un accès

³ OFS, Statistique de la Suisse, Transports et communications: Entrons dans le vif. Prestations de transport, 2004, http://www.statistik.admin.ch/stat_ch/ber11/ftfr11.htm

⁴ Projet de la partie conceptuelle du plan sectoriel rail/TP (version pour la consultation et la participation); OFT, septembre 2002.

attractant aux transports publics à toutes les couches de la population qui sont en sont tributaires.

L'encouragement des transports publics a été confirmé par le peuple

Le peuple et les cantons ont confirmé cette orientation de la politique des transports à plusieurs reprises, lors de votations. Les principaux scrutins ont approuvé l'article constitutionnel sur la protection des Alpes⁵, le projet RAIL 2000⁶, la NLFA⁷ et la redevance poids lourds proportionnelle aux prestations (RPLP)⁸.

En adoptant, en 1998, le projet de réalisation et de financement de l'infrastructure des transports publics (FTP), le peuple a créé les conditions financières permettant d'appliquer cette politique dans le domaine ferroviaire. Le fonds FTP sert de base financière pour moderniser globalement l'infrastructure ferroviaire et la développer.

La stabilité des finances fédérales constitue l'objectif principal de la politique financière

Pour la politique financière, deux objectifs sont importants en relation avec le financement de l'infrastructure des transports. Le premier englobe la garantie de la stabilité et la promotion de la croissance économique. Il en résulte un encouragement de l'emploi, du bien-être et de la cohésion sociale en Suisse. Le second vise à maintenir des finances fédérales saines. C'est indispensable pour remplir durablement les tâches fédérales en matière sociale et économique. Pour atteindre cet objectif, le peuple et les cantons ont approuvé le frein à l'endettement le 2 décembre 2001⁹. Cela étant, le Conseil fédéral et le Parlement sont tenus d'équilibrer le budget à moyen terme.

La situation financière de la Confédération s'est détériorée

Depuis le début de ce millénaire, la situation financière de la Confédération s'est nettement détériorée, après une phase de reprise à la fin des années 90. A la fin de 2003, nous avons réagi à la détérioration drastique des finances et chargé le Département des finances d'élaborer un programme d'allègement budgétaire. Le premier programme d'économie a été adopté en décembre 2003 et apportera en 2006 des améliorations de 3 milliards de francs par rapport au plan financier d'alors. 85 % de cette somme concernent les dépenses. Avec le programme d'allègement budgétaire 2003¹⁰, les versements de la RPLP dans le fonds FTP seront réduits de 20 % durant les années 2005 à 2007. Le plafond des dépenses prévu dans la convention de prestations avec les Chemins de fer fédéraux SA (CFF) a aussi été diminué.

Le programme d'allègement 2004 est actuellement en cours d'élaboration. Le message ad hoc sera transmis aux Chambres vers la fin de 2004.

⁵ Art. 84 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999, RS **101**.

⁶ Arrêté fédéral du 19 décembre 1986 concernant le projet RAIL 2000, RS **742.100**.

⁷ Arrêté fédéral du 4 octobre 1991 sur la construction de la ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes (arrêté sur le transit alpin), RS **742.104**.

⁸ Art. 85 de la constitution fédérale du 18 avril 1999, RS **101**.

⁹ RO **2002** 241, art. 126 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999, RS **101**.

¹⁰ Loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales, RS **611.010**

Une infrastructure performante est l'objectif commun de la politique des transports et de la politique des finances

Il existe d'importants points communs entre la politique des transports et celle des finances. Toutes les deux visent à mettre à disposition une infrastructure ferroviaire performante, à augmenter l'efficacité du secteur des transports et à encourager les entreprises saines, couronnées de succès. Une telle approche garantit la stabilité du secteur des transports, favorise la croissance de l'économie et accroît la part des transports publics dans l'ensemble du trafic.

Le conflit d'objectifs entre la politique des transports et celle des finances se précise actuellement

La situation financière de la Confédération a pour effet que les intérêts contradictoires de la politique des finances et de la politique des transports se manifestent actuellement avec plus de force. La politique des finances met l'accent sur la consolidation des finances fédérales et le maintien de l'infrastructure ferroviaire actuelle. Par contre, la politique des transports tend à développer encore plus les transports publics, sans compromettre pour autant la qualité de la desserte de base, la capacité de production et la sécurité de l'infrastructure. Elle vise donc à créer les conditions permettant de maîtriser de manière plus écologique la croissance des transports voyageurs et marchandises.

1.1.2 Aperçu du financement de l'infrastructure ferroviaire

1.1.2.1 Financement de l'infrastructure par les chemins de fer

Les secteurs des transports des chemins de fer paient le prix des sillons au secteur de l'infrastructure

Depuis l'entrée en vigueur de la réforme des chemins de fer¹¹ le 1^{er} janvier 1999, les entreprises ferroviaires sont, sur le plan comptable et organisationnel, subdivisées en deux secteurs: les transports et l'infrastructure. Les secteurs des transports des chemins de fer paient aux secteurs de l'infrastructure une redevance d'utilisation de celle-ci: le prix du sillon. Ce prix est fixé par la Confédération. Les recettes des secteurs de l'infrastructure se composent des recettes du prix des sillons, des loyers et des autres produits. Ces recettes font face aux dépenses pour le service du roulement et l'entretien, le personnel, les amortissements des immobilisations et les éventuels coûts financiers.

Les chemins de fer ne peuvent financer qu'une partie de l'infrastructure

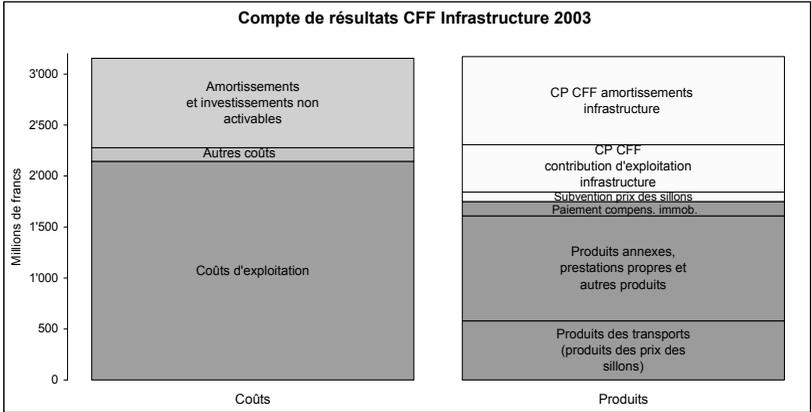
Le système du prix des sillons tient compte des conditions-cadres actuelles de la politique des transports qui, dans l'ensemble, ne permettent pas aux entreprises ferroviaires de couvrir tous leurs coûts. Pour ne pas compromettre la réalisation des objectifs de politique des transports, notamment le transfert du trafic sur le rail et la desserte de base dans le trafic voyageurs, les prix des sillons ne peuvent pas être augmentés dans la mesure nécessaire à la couverture des coûts.

¹¹ FF 1997 I 853

A l'heure actuelle, les recettes des prix des sillons couvrent à peine un quart de toutes les dépenses d'infrastructure (cf. fig. 1 et 2). Compte tenu des produits accessoires résultant des ventes d'énergie et des paiements compensatoires du domaine immobilier, fixés dans la convention sur les prestations entre la Confédération et les CFF pour les années 2003 à 2006, le taux de couverture de l'infrastructure des CFF est d'environ 55 % en 2003. Cela étant, les recettes de transport et les autres produits de l'infrastructure ne sont pas suffisants pour financer les coûts d'exploitation courants et l'amortissement de l'infrastructure (maintien de la capacité de production). Les secteurs d'infrastructure des chemins de fer ne peuvent pas non plus financer eux-mêmes le développement et l'extension de l'infrastructure ferroviaire. La Confédération comble donc les déficits des secteurs d'infrastructure et, depuis la réforme des chemins de fer de 1999, n'accorde plus que des prêts sans intérêt pour les investissements d'infrastructure. La figure 1 représente les charges et les produits de l'infrastructure CFF en 2003, la figure 2 fait de même pour l'infrastructure du BLS.

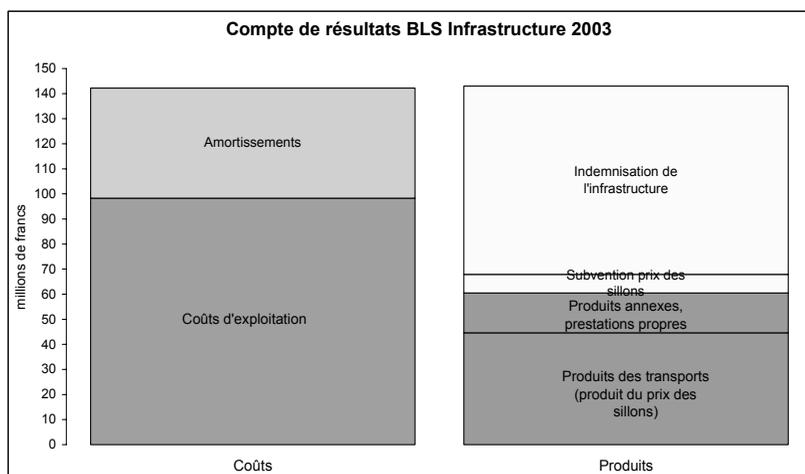
Figure 1

Charges et produits de l'infrastructure CFF en 2003



Source: rapport de gestion des CFF; récapitulation par l'Office fédéral des transports (OFT)

Charges et produits de l'infrastructure BLS en 2003



Source: récapitulation OFT

Les chemins de fer financent surtout le matériel roulant et les projets d'infrastructure rentables

Les chemins de fer financent par leurs propres fonds la construction ou l'acquisition d'objets pour le trafic longues distances, le trafic régional et le trafic marchandises, notamment le matériel roulant, ainsi que les projets d'infrastructure rentables sur le plan de l'économie d'entreprise. Les usines électriques en font notamment partie.

1.1.2.2 Financement de l'infrastructure par la Confédération

La Confédération finance par le compte financier les coûts non couverts de l'infrastructure existante

Vu l'art. 49 de la loi sur les chemins de fer¹², la Confédération indemnise les chemins de fer pour les coûts d'exploitation non couverts et les amortissements, cela par le biais du compte financier. En utilisant les fonds d'amortissement, les chemins de fer financent les investissements nécessaires pour la capacité de production de l'infrastructure. Par ailleurs, la Confédération octroie par ce compte des ressources financières pour le fonds FTP.

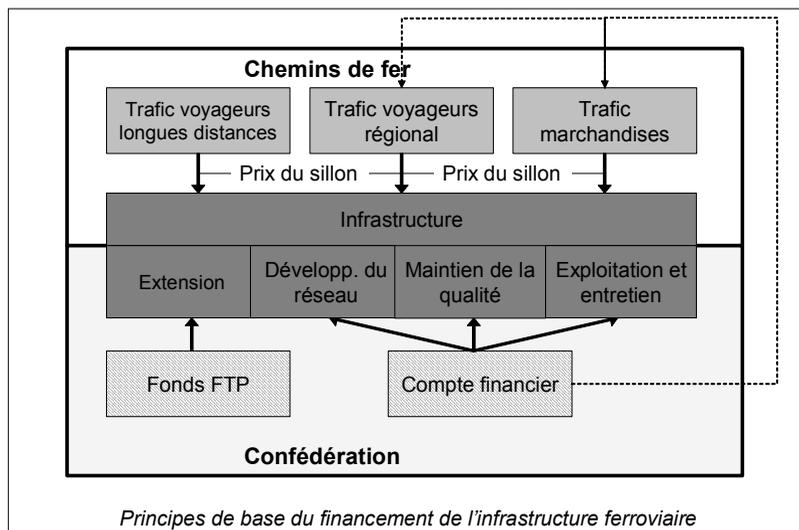
Les pouvoirs publics compensent l'insuffisance de couverture des dépenses courantes et financent ainsi les gestionnaires d'infrastructure en passant des commandes. Celles-ci sont régies par l'art. 49 de la loi sur les chemins de fer. A l'heure actuelle,

¹² Loi du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (LCdF), RS 742.101.

le financement de l'infrastructure des CFF et des chemins de fer privés se fait encore par des instruments différents. La figure 3 donne un aperçu des flux financiers.

Figure 3

Aperçu du financement de l'infrastructure par la Confédération



Source: OFT

Financement par la convention sur les prestations entre la Confédération et les CFF

Tous les quatre ans, la Confédération conclut avec les CFF une convention sur les prestations. Ils fixent en commun dans ce document les objectifs du secteur de l'infrastructure pour une période de quatre ans, renouvelable, et conviennent des objectifs stratégiques pour le secteur des transports. La Confédération détermine combien d'argent sera disponible pour l'entretien des installations et les nouveaux investissements (base légale: art. 49 LCdF, art. 8 LCFF¹³). Dans ce contexte, elle table sur les besoins d'investissement des CFF et sur sa situation financière. Pour cette période, le Parlement a alloué un plafond de dépenses fixé initialement à 6 milliards de francs. Vu le programme d'allègement budgétaire 2003, cette enveloppe a été réduite à 5,7 milliards.

La Confédération rembourse à CFF Infrastructure les coûts d'exploitation non couverts de l'infrastructure à partir de la rubrique «CP CFF, contribution d'exploitation infrastructure», les amortissements sont financés par la rubrique «CP CFF, amortissements d'infrastructure».

¹³ Loi fédérale du 20 mars 1998 sur les Chemins de fer fédéraux (LCFF), RS 742.31.

Le financement de l'exploitation et de l'entretien de l'infrastructure des chemins de fer privés se fait au titre de la convention sur les indemnités

En ce qui concerne les chemins de fer privés tels que le Chemin de fer du Loetschberg SA (BLS), la Confédération commande l'exploitation de l'infrastructure au moyen de conventions annuelles sur l'indemnité. Les fonds accordés par la Confédération et les cantons comprennent les coûts d'exploitation non couverts, ainsi que les coûts d'amortissement. En pratique, le financement de l'infrastructure se fait en même temps que la commande du trafic régional à partir de la rubrique «indemnisations trafic régional». Avec la réforme des chemins de fer 2, le financement de l'infrastructure des chemins de fer privés se déroulera aussi, comme pour les CFF, sur la base de conventions sur les prestations.

Les coûts sont ventilés entre la Confédération et les cantons sur la base de la clé de répartition figurant dans l'ordonnance sur les parts cantonales dans les indemnités et les aides financières pour le trafic régional¹⁴. Pour les infrastructures d'importance régionale, la part fédérale s'élève en moyenne à 69 %. Pour les infrastructures d'importance nationale, elle atteint 100 % (base légale: art. 49 LCdF).

Les chemins de fer obtiennent des prêts sans intérêts pour les investissements dans le développement du réseau

Les chemins de fer obtiennent des prêts fédéraux à intérêt variable, conditionnellement remboursables (en bref: prêts sans intérêts) pour les investissements nécessaires à l'exploitation qu'ils ne peuvent pas réaliser eux-mêmes avec les fonds d'amortissement. Mis à part des cas exceptionnels définis clairement, ces prêts ne doivent plus être remboursés par les gestionnaires d'exploitation.

La Confédération fixe le volume d'investissement des CFF dans le cadre de la convention sur les prestations conclue avec l'entreprise. Pour le financement, elle fixe un cadre (sans référence directe aux divers projets) en complément des fonds d'amortissement accordés au titre de l'indemnité. Ce cadre repose sur la planification à moyen terme des investissements CFF, mais c'est la marge de manœuvre financière de la Confédération qui est déterminante.

Pour les chemins de fer privés, l'octroi des crédits se fait selon l'art. 56 de la loi sur les chemins de fer, compte tenu des demandes particulières afférentes aux divers projets. C'est sur la base de ces demandes que l'OFT fixe le montant des contributions fédérales. Le financement se fait à partir d'un crédit-cadre spécial. La durée du 8^e crédit-cadre de 1,4 milliard de francs, en vigueur actuellement, a été prolongée plusieurs fois. Les fonds disponibles suffiront vraisemblablement jusqu'à la fin de 2006. Après un examen détaillé des propositions, la Confédération et les cantons concernés concluront des conventions d'investissement avec les entreprises.

¹⁴ Ordonnance du 18 décembre 1995 sur les parts cantonales dans les indemnités et les aides financières pour le trafic régional (OPCTR), RS 742.101.2.

La Confédération finance en outre le trafic régional et des parties du transport ferroviaire des marchandises

Outre l'infrastructure, la Confédération prend encore en charge, par le biais du compte financier, les indemnités pour les trafics commandés (trafic régional) et fournit des contributions pour le trafic ferroviaire des marchandises en vertu de la loi sur le transfert du trafic¹⁵.

En 2003, la Confédération a mis à disposition les montants suivants pour les transports publics (cf. tableau 1).

Tableau 1

Flux financiers en 2003 (en millions de francs)

Compte financier (budget fédéral ordinaire)	3034
<i>a) Fonds fédéraux généraux</i>	2725
Trafic voyageurs régional (indemnités)	862
Convention sur les prestations entre la Confédération et les CFF (infrastructure)	1340
Crédit-cadre Confédération-chemins de fer privés (infrastructure)	126
Indemnités (infrastructure des chemins de fer privés)	313
Projets spéciaux (ETCS et dommages causés par les forces naturelles)	20
Réductions du prix du sillon pour le trafic par wagons complets	64
<i>b) Fonds à affectation obligatoire de l'impôt sur les huiles minérales utilisées comme carburant</i>	309
Indemnité du trafic combiné	212
Investissements en trafic combiné	51
Ordonnance sur la séparation des courants de trafic	23
Voies de raccordement	20
Chargement des automobiles	3
Financement spécial FTP	2087
NLFA	1320
RAIL 2000	603
Mesures antibruit	55
Raccordement LGV (crédit d'étude)	1
Intérêts	108

Source: compte financier de la Confédération; récapitulation OFT

¹⁵ Loi du 8 octobre 1999 sur le transfert du trafic, RS 740.1.

1.1.2.3 Fonds FTP

La Confédération finance par le fonds FTP la modernisation et le développement de l'infrastructure

La Confédération finance par le fonds FTP la vaste modernisation de l'infrastructure ferroviaire et son développement. Le 29 novembre 1998, le peuple et les cantons ont adopté l'arrêté fédéral sur la réalisation et le financement des projets d'infrastructure des transports publics (FTP). Ce fonds, mis en vigueur rétroactivement au 1^{er} janvier 1998, finance les grands projets suivants:

- Nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA)
- RAIL 2000
- Raccordement de la Suisse orientale et occidentale au réseau ferroviaire européen à grande vitesse (raccordement LGV)
- Mesures contre le bruit des chemins de fer.

Volume d'investissements de 30,5 milliards de francs (prix de 1995)

Selon l'arrêté FTP, un volume d'investissements de 30,5 milliards de francs (prix de 1995) est prévu pour réaliser quatre grands projets ferroviaires. Le Parlement édicte une loi pour chacun d'entre eux et accorde un crédit d'engagement ad hoc. Ce faisant, il fixe le cadre des divers grands projets. L'annexe 1 contient un aperçu du volume des investissements (fonds libérés par l'arrêté fédéral, projets avec arrêté du Conseil fédéral, fonds encore ouverts).

Financement du fonds par la RPLP, impôt sur les huiles minérales, TVA et marché des capitaux

La Constitution fédérale dispose que les quatre grands projets ferroviaires sont financés par un fonds juridiquement dépendant, disposant de sa propre comptabilité¹⁶. Selon la Constitution, nous pouvons utiliser les moyens financiers suivants pour alimenter le fonds:

- tout au plus deux tiers du produit de la redevance poids lourds proportionnelle aux prestations (RPLP dès 2001, RPLF jusqu'à l'an 2000 y compris)
- fonds de l'impôt sur les huiles minérales pour couvrir 25 % des dépenses globales des lignes de base de la NLFA
- 0,1 point de pourcentage de la TVA augmentée (à partir de 2001)
- prêts levés sur le marché des capitaux et correspondant au maximum à 25 % des dépenses globales de la NLFA, de RAIL 2000 et du raccordement aux LGV.

¹⁶ Art. 196, ch. 3, al. 3, Cst., RS 101.

La Confédération met à disposition les fonds prélevés sur le compte FTP – les chemins de fer et les maîtres d’ouvrage obtiennent en partie des prêts portant intérêt

Selon le message sur le FTP, la Confédération offre aux gestionnaires d’infrastructure les fonds nécessaires à la réalisation des projets FTP, cela sous trois formes¹⁷:

- prêts à intérêt variable, conditionnellement remboursables,
- contributions à fonds perdu,
- prêts remboursables, portant intérêt aux conditions du marché.

Pour financer les mesures, les fonds sont, en règle générale, accordés sous forme de prêts à intérêt variable, conditionnellement remboursables (en bref: prêts sans intérêt). Cela correspond aussi aux règles du financement des investissements, fixées à l’art. 20 de la loi sur les CFF.

Les prêts levés sur le marché sont mis à la disposition des chemins de fer sous forme de prêts remboursables, portant intérêt (en bref: prêts à intérêt).

Les contributions à fonds perdu sont accordées en principe pour les dépenses qui ne peuvent pas être passées à l’actif par les entreprises ferroviaires. Il s’agit de dépenses concernant les travaux de planification et la surveillance des projets qui ne peuvent pas être attribuées à un projet sectoriel déterminé. Ainsi, les constructions de chantier provisoires, les constructions en faveur de tiers ou les mesures environnementales telles que les parois anti-bruit ne peuvent pas être portées à l’actif du bilan.

Tant les prêts sans intérêt que les contributions à fonds perdu sont réévalués immédiatement dans le fonds.

Durant les premières années, le fonds bénéficie d’avances jusqu’à concurrence de 4,2 milliards de francs

Durant les premières années, les recettes du fonds sont nettement inférieures aux dépenses pour les projets FTP et les intérêts passifs. Pour pouvoir malgré tout financer dans les délais les projets urgents tels que les tunnels de base de la NLFA, le fonds bénéficie d’avances de la part de la trésorerie fédérale. Les avances entraînent provisoirement un endettement du fonds et de la Confédération. Cet endettement est limité par le Parlement, étant donné qu’il a fixé une limite de 4,2 milliards de francs (prix de 1995) dans le règlement du fonds FTP¹⁸. Les avances cumulées du fonds ne devront pas dépasser 4,2 milliards de francs. Le fonds sera en vigueur jusqu’à ce que le programme de construction soit terminé et les avances remboursées.

La gestion du fonds relève du Conseil fédéral et du Parlement

Dans le cadre de nos compétences selon l’art. 196, ch. 3, al. 2, Cst., nous décidons périodiquement dans quelle mesure les recettes de la RPLP alimenteront le fonds. La planification financière, sur laquelle nous nous fondons, garantit que les coûts des investissements seront couverts pendant une période de quatre ans, renouvelable. Lors de la planification du budget, nous informons le Parlement de la planification

¹⁷ Cf. message du 26 juin 1996 sur la réalisation et le financement de l’infrastructure des transports publics, p. 88. FF 1996 IV 648.

¹⁸ Arrêté fédéral du 9 octobre 1998 portant règlement du fonds pour les grands projets ferroviaires, RS 742.140.

financière ad hoc. Nous assurons une gestion fine à l'intérieur du fonds et nous informons régulièrement le Parlement de l'évolution du fonds.

C'est sur cette base que l'Assemblée fédérale détermine chaque année, en même temps que le budget, les fonds qui seront affectés aux différents projets FTP. Cette allocation des ressources se fait sous formes d'un arrêté fédéral ordinaire. Auparavant, l'Assemblée fédérale approuve un crédit d'engagement pour chaque projet et décide ainsi de son ampleur. Par ailleurs, il lui incombe d'approuver la comptabilité du fonds.

Projets FTP dans le cadre du volume global approuvé

Le tableau 2 indique comment le volume des investissements des divers grands projets ferroviaires s'est modifié par rapport au message FTP de 1996¹⁹. Dans l'ensemble, le volume global du FTP, adopté à raison de 30,5 milliards de francs, n'est pas encore épuisé selon les prévisions actuelles des coûts finals. Cela tient en partie au fait que l'on a investi dans la première étape de RAIL 2000 1,5 milliard de moins que prévu en 1995. Par ailleurs, le plafond des dépenses pour la lutte contre le bruit ne sera vraisemblablement pas entièrement épuisé, surtout en raison de nouvelles solutions techniques.

La récapitulation permet de comparer les chiffres finals probables des divers grands projets (coûts finals au 30 juin 2004, compte tenu du renchérissement depuis 1995, sans marges de risques) aux valeurs mentionnées dans le message FTP de 1996. Comme il s'agit de prévisions, les montants effectifs peuvent diverger des valeurs figurant dans le tableau. Cela étant, il n'est pas encore possible d'indiquer dans quelle mesure le volume global du FTP (30,5 milliards de francs, prix de 1995) sera entièrement utilisé à la fin de sa durée.

Les chiffres du message FTP de 1996 ne peuvent que partiellement être comparés aux chiffres actuels. Dans l'intervalle, l'impôt sur le chiffre d'affaires (ICHA) a été remplacé par la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Par ailleurs, les divers grands projets ont été adoptés à différentes dates, de sorte qu'ils ne reposent pas sur les mêmes prix. Les valeurs du tableau 2 tiennent compte de ces faits. Des indications détaillées figurent à l'annexe 1.

¹⁹ FF 1996 IV 648

**Modifications du volume global du FTP
(prix de 1995, tous les investissements en milliards de francs)**

	1	2	3	4 = 3-2
	Chiffres FTP, y c. ICHA; Renchérissement NLFA, calculé avec le ZIW	Chiffres FTP hors ICHA; Renchérissement NLFA, calculé avec le NIR	Coûts finals probables au 30.6.2004, hors TVA	Changements par rapport aux chiffres FTP
Grand projet				
RAIL 2000	13.40	12.95	11.47	-1.47
NLFA	13.60	14.19	15.40	1.20
Raccordement LGV	1.20	1.16	1.16	0.00
Mesures anti-bruit	2.25	2.17	1.38	-0.79
TOTAL paquet FTP	30.45	30.47	29.41	-1.06

1.1.3 Mesures à prendre

1.1.3.1 Coûts subséquents des nouvelles infrastructures

Les nouvelles infrastructures permettent des excédents de produits ...

Les nouvelles infrastructures permettent des relations plus rapides, plus fréquentes et plus directes dans les transports publics. Elles augmentent ainsi la compétitivité du rail par rapport à la route et créent les conditions d'une exploitation ferroviaire plus efficace. Ces améliorations permettent aux secteurs des transports des chemins de fer de réaliser des recettes supplémentaires. Elles contribuent en outre à atteindre les objectifs fédéraux en matière de politique des transports.

... mais elles occasionnent aussi des coûts subséquents pour la Confédération

La mise en service de nouvelles infrastructures occasionne aussi des surcoûts pour les amortissements (maintien de la capacité de production), l'exploitation et l'entretien. Vu l'art. 49 de la loi sur les chemins de fer, la Confédération est tenue de couvrir les coûts d'infrastructure non couverts, soit la différence entre les recettes supplémentaires réalisées et les surcoûts. Cela vaut aussi pour les projets FTP.

Dans les conditions-cadres actuelles de la politique des transports, les dépenses supplémentaires dépassent les recettes supplémentaires. Cela signifie qu'à l'avenir, la mise en service de chaque nouvelle infrastructure grèvera encore plus le compte financier de la Confédération.

1.1.3.2

Rémunération et remboursement des prêts FTP portant intérêt

Les prêts FTP entraînent des dépenses supplémentaires pour les prêts portant intérêt

Depuis la réforme des chemins de fer de 1999, tout investissement d'infrastructure par le biais du compte financier ne s'effectue plus que sous la forme de prêts sans intérêt. En revanche, pour ce qui est du financement des infrastructures par l'intermédiaire du compte FTP, les gestionnaires d'infrastructure (ou aux maîtres d'ouvrage) peuvent également bénéficier de prêts à intérêt. Il en résulte des dépenses supplémentaires pour la rémunération et le remboursement de ces prêts FTP.

Les recettes supplémentaires des projets FTP suffisent vraisemblablement pour couvrir les coûts d'exploitation et d'entretien ...

Les calculs de rentabilité sur les projets FTP et le plan d'activité du BLS relatif au tunnel de base du Loetschberg indiquent les montants supplémentaires générés par les projets et les montants des coûts d'exploitation et d'entretien qu'ils occasionnent. Les études ont montré que les recettes supplémentaires des divers projets FTP suffiront vraisemblablement à couvrir les dépenses d'exploitation et d'entretien supplémentaires de la nouvelle infrastructure. De nombreux projets FTP ont d'ailleurs des rapports coûts-bénéfices positifs.

... mais elles ne permettent pas de rémunérer et de rembourser les prêts ni d'assurer les amortissements

En règle générale, seule une partie des fonds supplémentaires nécessaires pour les amortissements, la rémunération et le remboursement des prêts FTP peut être gagnée. Même avec le projet de la première étape de RAIL 2000, qui obtient les meilleurs résultats dans le calcul de rentabilité, il sera difficile de réaliser des recettes supplémentaires permettant de couvrir tous les surcoûts. Les raisons de cet état de fait sont expliquées aux ch. 1.1.4.1 et 1.1.5. L'annexe 6 présente les répercussions financières probables des divers projets FTP.

Même avec un bon rendement, les gestionnaires d'infrastructure ne peuvent ni rémunérer ni rembourser les prêts FTP à intérêt par les fonds qu'ils ont gagnés. Cela s'explique par des raisons financières et d'économie d'entreprise. Du point de vue financier, le remboursement des prêts FTP ne serait possible que si les gestionnaires d'infrastructure réalisaient dans l'ensemble un bénéfice – en tenant compte aussi de l'infrastructure déficitaire déjà existante et sans les indemnités de la Confédération. Etant donné le taux actuel de couverture des coûts (environ 55 %), on ne peut pas partir de l'idée qu'un tel gain est possible dans un proche avenir. Même dans l'optique de l'économie d'entreprise, la Confédération doit tabler sur le fait que les recettes supplémentaires résultant des grands projets FTP ne suffiront pas, dans l'ensemble, à couvrir toutes les dépenses supplémentaires.

1.1.3.3

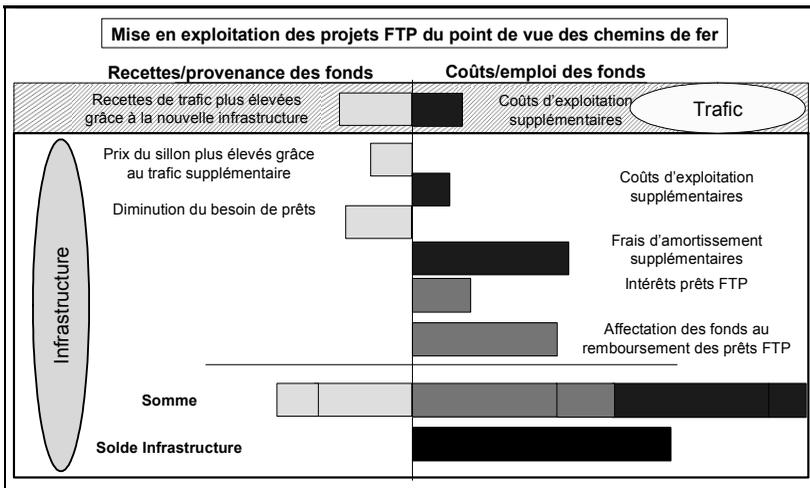
Aperçu des mesures à prendre qui ont des incidences financières

La reprise des dépenses supplémentaires grèvera le compte financier de la Confédération

La figure 4 ci-après indique schématiquement les modifications résultant des recettes et des charges, voire des flux financiers, qui se produiront chez les gestionnaires d'infrastructure lorsqu'ils mettront en service les ouvrages FTP. Le schéma illustre que les dépenses supplémentaires découlant de la rémunération, des amortissements et des coûts d'exploitation supplémentaires, ainsi que les flux financiers provoqués par le remboursement des prêts FTP dépassent nettement les recettes supplémentaires résultant des prix des sillons, de l'augmentation des produits de transport et de la réduction de l'octroi des prêts au moyen du compte financier.

Figure 4

Schéma des recettes et des dépenses lors de la mise en service des projets FTP



Source: OFT

La reprise de ces dépenses d'infrastructure non couvertes grèverait davantage le compte financier de la Confédération.

1.1.3.4

Autres mesures à prendre

Outre les mesures à prendre expliquées ci-dessus, la mise en œuvre des projets FTP a deux autres effets. D'une part, il se peut que les chemins de fer enregistrent des fonds d'amortissement excédentaires (cf. annexe 5). D'autre part, l'extension de l'infrastructure absorbera davantage de fonds dans le compte financier de la Confédération.

Les indemnités accrues pourraient dépasser les besoins d'investissement des chemins de fer

Une fois mis en œuvre les projets FTP, les amortissements des gestionnaires d'infrastructure augmenteront notablement. La Confédération est tenue d'indemniser ces dépenses dans la mesure où les gestionnaires ne peuvent pas les couvrir eux-mêmes. Comme aucun investissement de renouvellement ne devra être effectué au cours des premières années des nouvelles infrastructures et que le volume des investissements restera constant, les besoins de prêts diminueront. Il peut aussi arriver que tous les besoins d'investissement ordinaires (maintien de la capacité et aménagements ponctuels) puissent être financés par les fonds d'amortissement au titre de l'indemnité et que les gestionnaires d'infrastructure disposent en plus de certaines liquidités. Si une telle situation se produit, la Confédération obligera les gestionnaires d'infrastructure à rembourser avec ces fonds d'amortissement «excédentaires» les prêts conditionnellement remboursables accordés auparavant à partir du compte financier de la Confédération. Ceux-ci sont déjà amortis par la Confédération. En fait, ce remboursement serait effectué par une imputation lors du versement des indemnités (sans utilisation d'espèces).

L'annexe 5 indique comment se présente cette situation dans l'optique du compte des investissements des gestionnaires d'infrastructure. Le délestage du compte financier de la Confédération, qui résulte de cette situation, est une conséquence indirecte du train de mesures proposées. Notons, à titre de commentaire, que ces fonds ne seront que «provisoirement» excédentaires. On en aura besoin pour le renouvellement, au plus tard dans vingt à soixante ans.

A long terme, l'infrastructure absorbera davantage de fonds

Le deuxième problème résulte de la nécessité de réserver à long terme des fonds du budget ordinaire pour l'infrastructure ferroviaire. La mise en service de toute nouvelle infrastructure fait augmenter les besoins de fonds pour le maintien de la capacité de production. Si les fonds sont réduits simultanément dans le cadre des futurs programmes d'allègement budgétaire et du frein à l'endettement, ces dépenses supplémentaires devront être compensées dans le cadre du compte financier de la Confédération. On ne sait pas encore précisément où cette compensation aura lieu. Si elle doit être imputée au poste des transports publics, elle concernera les contributions fédérales pour le trafic public régional ou le transfert du trafic marchandises à travers les Alpes ou encore l'extension de l'infrastructure ferroviaire dans le cadre du budget ordinaire. Le conflit d'objectifs qui existe déjà entre l'extension de l'infrastructure ferroviaire, souhaitée par la politique des transports, et le financement des trafics appelés à s'écouler sur cette infrastructure s'accroîtra encore. Il est donc concevable que les priorités de la politique des transports portent à moyen terme sur l'exploitation et le maintien de la capacité, ainsi que sur l'élimination des goulets d'étranglement du réseau existant.

1.1.4

Cas de référence: répercussions des réglementations existantes

Les paragraphes ci-après indiquent les répercussions auxquelles il faut s'attendre si les réglementations étaient maintenues *sans modifications*.

Le cas de référence expose la situation financière de départ

Le cas de référence expose la situation financière de départ. Il se fonde sur les hypothèses suivantes:

- les projets FTP seront réalisés comme cela est prévu par l'arrêté FTP,
- les bases légales existantes seront maintenues,
- les chemins de fer rémunéreront comme prévu les prêts FTP portant intérêt et rembourseront les prêts en dix ans (les réglementations adoptées pour la phase de construction passeront aux chemins de fer lors de la mise en service des projets FTP),
- les investissements nécessaires pour le maintien de la capacité de production du réseau seront réalisés,
- la Confédération ne prendra pas de mesures de gestion supplémentaires.

Le cas de référence illustre les répercussions qu'auraient les projets FTP sans contre-mesures, s'ils étaient mis en service par les chemins de fer et comptabilisés dans le compte financier de la Confédération.

Un modèle de simulation a été élaboré pour les estimations financières

Pour estimer la situation financière de départ et les répercussions des mesures éventuelles, l'Office fédéral des transports et l'Administration fédérale des finances ont élaboré un modèle qui permet de simuler approximativement les futures évolutions du compte financier de la Confédération, ainsi que les flux financiers et les comptes de résultats des chemins de fer. Les effets sur le fonds FTP doivent aussi être pris en compte. Afin de les évaluer, les départements compétents ont pu recourir au modèle de simulation.

Toutes les simulations sont fondées sur diverses hypothèses (cf. annexes 2 et 3). Les indications ci-après donnent des ordres de grandeur et sont entachées d'une certaine incertitude.

1.1.4.1

Charge du compte financier et des chemins de fer

Les chemins de fer ne peuvent ni rémunérer ni rembourser les prêts

Comme nous l'avons déjà exposé, les gestionnaires d'infrastructure ne sont pas à même de rembourser et de rémunérer les prêts FTP dans les délais fixés si l'on effectue les investissements de renouvellement absolument nécessaires pour la sécurité et la capacité du réseau ferroviaire. La Confédération n'a aucune base légale pour mettre à la disposition des chemins de fer les fonds dont ils ont besoin pour rembourser les prêts FTP. Si les conventions en vigueur entre la Confédération, d'une part, les CFF et le BLS, de l'autre, sont appliquées systématiquement (prêts d'une durée de dix ans), les chemins de fer ne disposeraient pas, vers la fin de la

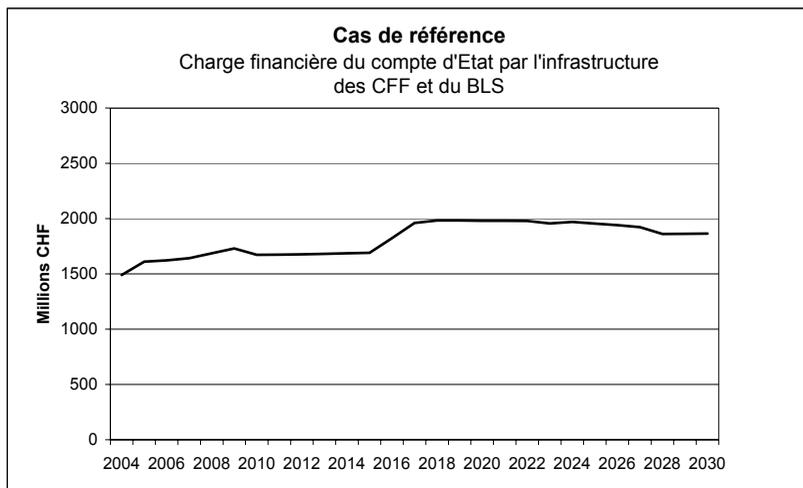
décennie en cours, des fonds nécessaires pour rembourser les prêts. Ce problème pourrait, certes, être atténué si l'on prolongeait la durée des prêts à intérêt, mais il ne pourrait pas être résolu.

D'ici à 2020, le compte financier de la Confédération serait soumis chaque année à une charge supplémentaire pouvant aller jusqu'à 500 millions de francs par rapport à la situation actuelle

La compensation des déficits accrus en raison de la mise en service de la nouvelle infrastructure grèverait aussi massivement le compte financier de la Confédération (voir fig. 5). Déjà en 2008, il faudrait 200 millions de plus par année comparativement à 2004, ce qui correspondrait à une hausse de 13 %. En 2020, les besoins supplémentaires en termes réels seraient de 500 millions par rapport à 2004, soit une progression de près de 50 %. Une certaine détente ne se produirait qu'après le remboursement intégral des prêts FTP.

Figure 5

Charge du compte financier si aucune mesure n'était prise (cas de référence)



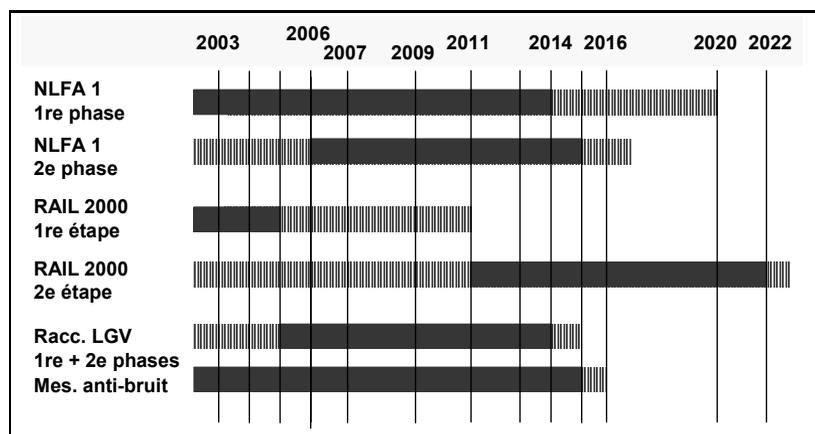
Source: modèle de simulation OFT et AFF

1.1.4.2 Situation initiale des projets FTP

Les projets FTP sont réalisés selon l'état de la planification en 2003

Le cas de référence est fondé sur l'idée que les projets FTP seront mis en œuvre d'ici à 2022, selon l'état de la planification en 2003 (cf. fig. 6). D'ici là, 30,5 milliards de francs (prix de 1995) seront disponibles pour réaliser les projets. Le calendrier suivant était prévu initialement pour la mise en œuvre des projets FTP (état de la planification en 2003):

Mise en œuvre des projets FTP, telle qu'elle était prévue initialement



Source: OFT, planification FTP

Lors de la planification actuelle des projets FTP, on est parti du principe que quelques grandes nouvelles constructions des transports publics devaient être financées par le budget ordinaire. Cela concerne la liaison Cornavin–Eaux-Vives–Annemasse (CEVA) à Genève, la ligne transversale Zürich Löwenstrasse (gare souterraine de Zurich, DML) et la partie suisse du projet de chemin de fer Mendrisio–Varese FMV (liaison Stabio–Arcisate). Toutefois, le financement de ces projets par le compte financier de la Confédération n'est plus garanti étant donné le programme d'allègement budgétaire 2003 de la Confédération. Ce fait est certes pertinent, par exemple, pour la planification de la deuxième étape de RAIL 2000, mais il ne l'est pas directement pour les mécanismes de financement des projets FTP. C'est pourquoi il n'est plus pris en compte dans le cas de référence.

1.1.5 Evaluation de la situation initiale

Les projets FTP sont judicieux pour l'économie nationale

La présentation du cas de référence dépeint une situation financière défavorable pour le compte financier de la Confédération. Cette considération, qui est centrée sur une optique d'économie d'entreprise à court et à moyen terme, ne doit pas faire oublier que tous les grands projets FTP apportent des avantages considérables à l'économie nationale, que ce soit à travers le délestage de la route du trafic voyageurs et marchandises transalpin, absolument nécessaire et décidé sur le plan politique, à travers l'importante contribution en faveur de l'accessibilité de notre pays ou travers la contribution considérable des transports publics en vue de l'application d'une politique des transports respectueuse de l'environnement.

Les répercussions financières sur la Confédération ont déjà été constatées dans des projets antérieurs: les conditions-cadres devraient changer en faveur du rail

On a déjà constaté que les conditions-cadres devraient être modifiées en faveur du rail, pour que l'infrastructure soit rentable sur le plan de l'économie d'entreprise. Dans le message de 1996 sur le FTP et dans tous les autres messages sur l'extension de l'infrastructure ferroviaire, on a déjà constaté que les projets ne pourraient réussir sur le plan de l'économie d'entreprise que si les conditions-cadres étaient modifiées en faveur du rail. Le message de 1985 sur le projet de RAIL 2000²⁰ a relevé que les coûts du trafic ferroviaire pouvaient tout au plus être couverts si les contenus de la politique coordonnée des transports étaient appliqués systématiquement. Dans tous les arrêtés fédéraux et messages ultérieurs relatifs à la NLFA, à RAIL 2000 et au FTP, on a attiré l'attention sur la détérioration de la rentabilité, si les conditions de concurrence entre la route et le rail n'étaient pas harmonisées ou ne l'étaient pas suffisamment.

Il y aura une période difficile au début

Dans tous les messages, nous avons indiqué qu'il y aurait une période financière difficile initialement, après la mise en service des nouvelles infrastructures: les chemins de fer seront confrontés à des coûts plus élevés sans que les nouveaux investissements puissent être utilisés entièrement dès le début. Toutes les améliorations de l'offre ont besoin de plusieurs années jusqu'à ce que le marché réagisse aux nouvelles prestations. Le message de 1990 sur la NLFA²¹ a chiffré à 20 ans la durée de cette période difficile.

La tendance ne s'est pas inversée au chapitre des recettes de transport, le rendement des chemins de fer ne s'est pas amélioré sensiblement

Dans le message de 1996 sur le FTP, la rémunération et le remboursement de 25 % des investissements sont liés à la condition suivante: «La tendance actuelle des recettes de transport ne devrait pas simplement être freinée, mais il faudrait instaurer un renversement de tendance au cours des dix à quinze prochaines années.»²² Le programme de financement a été fondé sur cette évolution favorable; on est parti du principe que les chemins de fer pourraient gagner les fonds nécessaires pour financer les coûts directs subséquents des projets (exploitation et entretien) et qu'ils pourraient encore couvrir 25 % des coûts d'investissement. Il aurait fallu pour cela que leur rendement s'améliore fortement sur la base de nouvelles conditions-cadres. Cela étant, 25 %, au maximum, des investissements devaient leur être accordés comme prêts portant intérêt.

Les conditions-cadres sont moins favorables que prévu

Le revirement de tendance des recettes de transport ne s'est pas produit – au contraire. Les prix du trafic marchandises ont encore baissé. Cette évolution est imputable essentiellement aux conditions-cadres internationales que la Confédération ne peut influencer qu'en partie. Mentionnons à ce titre la libéralisation européenne des transports de marchandises, lesquels sont soumis à la forte concurrence

20 FF 1986 I 81

21 FF 1990 II 1015

22 FF 1996 IV 727

au sein du trafic routier et à la grande compétition entre le rail et la route. Cela a conduit à une véritable érosion des prix dans le transport international des marchandises. Ici aussi, la mise en œuvre tardive d'une vaste concurrence et la difficile élimination des problèmes de qualité du trafic ferroviaire marchandises international entravent la compétitivité du rail.

Les autres facteurs de risque pour la rentabilité des infrastructures de transport ayant une très longue durée de vie sont les coûts finals de chaque projet, la date de la mise en service et l'évolution des transports et de l'économie. La planification actuelle de la NLFA repose sur les prévisions de transport de 1995 du Centre saint-gallois de perspective. De nombreux indices laissent supposer que ces prévisions devront être revues à la baisse, étant donné l'affaiblissement général de la croissance économique en Europe, la tendance à fabriquer des marchandises moins lourdes, mais de grande valeur, ainsi que les répercussions de l'élargissement de l'Europe à l'Est, qui restent difficiles à estimer.

Conflit d'objectifs entre la rentabilité de la NLFA et l'objectif du transfert du trafic marchandises à travers les Alpes

Notons qu'il existe un conflit d'objectifs entre le transfert du trafic marchandises à travers les Alpes, mentionné dans la loi ad hoc, et la rentabilité de la NLFA. La NLFA entraîne sans aucun doute des gains de productivité considérables pour les entreprises de transport ferroviaire. La Confédération pourrait en profiter intégralement en percevant des prix de sillons plus élevés et en augmentant au maximum le rendement de la NLFA.

Un tel relèvement des prix des sillons porterait néanmoins atteinte au transfert du trafic routier des marchandises à travers les Alpes, ancré dans la constitution. Ces prix plus élevés affaibliraient sensiblement la compétitivité du rail vis-à-vis de la route. Les augmentations prévues de la RPLP, qui représentent de nouveaux pas importants vers des conditions de concurrence plus équitables entre la route et le rail, ne modifieront la situation que dans une mesure limitée. Il faudra néanmoins de plus grands efforts au niveau européen pour atteindre l'objectif du transfert *et* assurer la rentabilité de la NLFA, telle qu'elle était prévue à l'origine.

Bien que les projets FTP aient de bonnes chances à long terme, le Conseil fédéral estime que des mesures doivent être prises

A moyen et à long terme, on a encore tout à fait la possibilité d'obtenir à nouveau des prix plus élevés avec de meilleures conditions-cadres. La rentabilité de la nouvelle infrastructure ferroviaire peut augmenter. Mais on n'entrevoit pas actuellement un revirement de tendance. C'est pourquoi nous estimons que des mesures sont nécessaires.

Les dépenses supplémentaires pour les amortissements, l'exploitation et l'entretien, décrites au ch. 1.1.4, se produiront lors de la mise en service de la nouvelle infrastructure ferroviaire (pour la première fois en 2005 ou 2007). Par le présent projet, nous demandons que des solutions soient prises assez tôt à propos des difficultés qui s'annoncent au chapitre du financement.

1.1.6

Rapports avec d'autres dossiers des transports publics

Message sur l'analyse de la capacité des axes nord-sud du réseau ferroviaire suisse et la garantie des tracés des tronçons NLFA différés

Afin d'actualiser les bases de planification de l'axe nord-sud, nous soumettons au Parlement le message précité parallèlement au présent message.

L'analyse de capacité comprend non seulement les éléments NLFA différés, mais aussi la mise à jour de la variante «montagne» pour le canton d'Uri, variante qui a reçu notre accord de principe en juin 2002, et celles des accès nord et sud de la NLFA. Le crédit nécessaire pour l'actualisation des bases de planification servira à financer les travaux suivants:

- localiser les goulets d'étranglement des axes de transit nord-sud du réseau ferroviaire suisse,
- analyser les zones-frontière de Bâle et de Chiasso et
- mettre à jour le tracé de la NLFA dans le canton d'Uri («tracé souterrain», de manière à atteindre le niveau de détail d'un avant-projet.

Le crédit servira également à acheter le terrain nécessaire aux tronçons NLFA différés.

Nous nous prononcerons en automne 2004 sur le message concernant l'analyse de la capacité des axes nord-sud. Celui-ci sera présenté ensuite au Parlement, qui s'en occupera vraisemblablement d'ici au printemps 2005.

En 2007/2008, nous mettrons en consultation le projet du futur développement des grands travaux ferroviaires, lequel reposera sur l'examen global, sous l'angle de la politique des transports, de l'extension du réseau ferroviaire suisse (cf. ch. 1.2.4). La variante «montagne» de la NLFA dans le canton d'Uri ne sera pas traitée dans cet examen global, car elle ne fait pas partie du paquet FTP; elle dépasserait le cadre financier de 30,5 milliards de francs, fixé par l'arrêté FTP.

Les résultats de l'analyse des zones frontière de Bâle et de Chiasso et des goulets d'étranglement sur l'axe nord-sud peuvent fournir des indices sur les futures évolutions importantes du réseau ferroviaire suisse. Les conclusions qui en découleront sur les projets à financer éventuellement par le fonds FTP seront évaluées en 2007/2008 dans le cadre du projet qui sera mis en consultation à propos du futur développement des grands projets ferroviaires.

Réforme des chemins de fer 2

La deuxième étape de la réforme des chemins de fer vise à revoir le financement ordinaire de l'infrastructure ferroviaire. Le fonds FTP n'est pas pris en considération dans ce contexte, car il représente un financement spécial. La réforme tend aussi à d'autres objectifs: assurer un accès non discriminatoire au réseau et garantir par la loi l'égalité de traitement des entreprises de transport. La réforme des chemins de fer 2 doit, dans le cadre de cette égalité de traitement, introduire pour tous les chemins de fer l'instrument de la convention sur les prestations.

La consultation ouverte à propos de ce projet est terminée et le message ad hoc est en cours d'élaboration. Il est prévu que nous le traitions pendant le premier semestre 2005.

La réforme des chemins de fer 2 n'a pas de rapports directs avec les modifications du financement des projets FTP.

Convention sur les prestations entre la Confédération et les CFF

Dans le cadre de la convention sur les prestations, la Confédération et les CFF conviennent tous les quatre ans des objectifs de l'entreprise à moyen terme et du cadre financier du développement de l'infrastructure (cf. ch. 1.1.2.2). La Confédération commande aux CFF, par la convention, les prestations relatives à l'infrastructure.

La convention pour les années 2003 à 2006 est valable actuellement. La prochaine convention portera sur les années 2007 à 2010. Les entretiens nécessaires à ce sujet entre la Confédération et les CFF seront ouverts au début de 2005. La convention qui sera ainsi négociée sera présentée au Parlement, pour décision, durant l'année 2006.

Le développement de l'infrastructure qui sera fixé dans la convention sur les prestations 2007–2010 servira de base aux programmes qui seront à prendre en considération pour le projet mis en consultation en 2007/2008 à propos du futur développement des grands projets ferroviaires.

Dopo AVANTI, trafic d'agglomération

Le «contre-projet AVANTI» ayant été rejeté, les commissions des transports du Conseil national et du Conseil des Etats ont chargé le DETEC d'élaborer des solutions sur les problèmes urgents qui se posent en matière de transports, surtout dans les agglomérations. La question des fonds supplémentaires nécessaires notamment pour le trafic d'agglomération et la construction des routes nationales se place au centre des considérations.

Le projet à mettre en consultation sera élaboré durant l'hiver 2004/2005. Nous nous prononcerons sur le message ad hoc en été 2005. La mise en vigueur est prévue pour la fin 2006.

Les décisions concernant les financements des projets qui pourront être prises dans le cadre de la solution à élaborer pourront avoir des répercussions sur les projets qui seront examinés en 2007/2008 en vue du développement futur des grands projets ferroviaires.

1.2 Nouvelle réglementation proposée

1.2.1 Objectifs du projet

Le Conseil fédéral propose une solution équilibrée sur le plan de la politique des transports et de la politique des finances

La nouvelle réglementation que nous proposons constitue une solution équilibrée au niveau des politiques des transports et des finances. Outre les effets financiers, le projet indique donc les conséquences que les mesures auront sur les transports: le

Parlement disposera d'une base de décision lui permettant de peser les répercussions politiques et financières.

Délester le compte financier de la Confédération

Le principal objectif du projet est de délester le compte financier de la Confédération, sans compromettre pour autant la mise en œuvre d'une politique durable des transports. Pour financer les projets FTP, on établira un mécanisme supportable à long terme qui tiendra compte également des répercussions des nouvelles infrastructures sur le compte financier de la Confédération. Par ailleurs, on continuera de garantir les liquidités et, partant, la base financière des chemins de fer.

Garantir les projets prioritaires sous l'angle de la politique des transports

Compte tenu des objectifs de la Suisse en matière de politique des transports, nous souhaitons garantir la capacité du réseau ferroviaire tout en permettant la réalisation des projets prioritaires sur le plan des transports et de la politique ad hoc, même si les finances fédérales se trouvent dans une situation difficile.

1.2.2 Mesures de financement

Comme les chemins de fer ne pourront ni rémunérer ni rembourser – du moins dans les 20 à 30 années à venir – les prêts FTP portant intérêt, nous recommandons l'application des mesures suivantes:

Ne plus accorder de prêts à intérêt

A partir du 1^{er} janvier 2005, la Confédération n'accordera plus aucun prêt remboursable et portant intérêt pour les projets FTP des chemins de fer. Les fonds levés sur le marché des capitaux, qui correspondent au maximum à 25 % des investissements (cf. ch. 1.1.2.3) seront désormais supprimés. Entre 2005 et 2022, le fonds subira donc une diminution de recettes équivalant à 6 milliards de francs. C'est uniquement dans le cadre du raccordement aux LGV que des prêts à intérêt variable, remboursables, pourront encore être octroyés pour le pré-financement de mesures en Allemagne²³.

Les prêts actuels qui portent des intérêts seront convertis en avances

Les prêts FTP à intérêt que la Confédération a accordés aux chemins de fer pour la NLFA et la première étape de RAIL 2000 seront repris par le fonds le 1^{er} janvier 2005 et seront transformés en une avance. De ce fait, la Confédération exonérera les gestionnaires d'infrastructure des CFF et du BLS de l'obligation de rémunérer et de rembourser les prêts FTP.

Selon la planification actuelle, près de 2,5 milliards de francs (prix de 2004) de prêts FTP portant intérêt auront été accordés d'ici au 1^{er} janvier 2005. Au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation, les prêts à intérêt effectivement accordés seront convertis. Le montant qui sert de base aux calculs ci-après repose sur la planification actuelle et peut s'écarter du montant à convertir effectivement.

²³ Cf. message du 26 mai 2004 sur la loi fédérale concernant le raccordement de la Suisse orientale et occidentale au réseau ferroviaire européen à grande vitesse, art. 8, let. b, du projet de loi; FF 2004 IV 3591.

Pour les chemins de fer, la conversion se fait soit en prêts sans intérêt, soit en contributions à fonds perdu, suivant la possibilité de mettre les coûts d'investissement au bilan. Etant donné que le percement des tunnels ne pourra plus être activé, les prêts FTP octroyés pour les tunnels de base et portant intérêt seront transformés en contributions à fonds perdu. Les maîtres d'ouvrage ne pourront plus faire valoir sur ces fonds la déduction au titre de l'impôt préalable. Cela étant, des paiements supplémentaires devront être effectués pour la TVA.

Augmenter la limite des avances à 8,1 milliards de francs

La limite des avances sera dorénavant augmentée de 3,9 milliards pour atteindre 8,1 milliards (prix de 1995) (voir tableau 3). Ce faisant, la Confédération garantit que les mesures proposées seront appliquées, les grands projets en cours (tunnels de base du Loetscherg et du Saint-Gothard) terminés et les nouveaux projets prioritaires (1^{re} phase du raccordement aux LGV, tunnel de base du Ceneri) mis en chantier. L'endettement du fonds FTP sera limité par la même occasion. Le fonds remboursera plus tard ces avances supplémentaires.

La nouvelle limite des avances se compose comme suit (cf. tableau 3).

Tableau 3

Mesures et répercussions des mesures sur la limite des avances (prix de 1995)

Mesure	Effets sur la limite des avances En milliards de francs
<i>Limite actuelle des avances</i>	4,2
Au 1 ^{er} janvier 2005, transformer en avances les prêts rémunérés alloués	+2,3
Paiement a posteriori de la taxe sur la valeur ajoutée lors de la transformation des prêts rémunérés en contributions à fonds perdu	+0,2
Augmentation de la limite des avances pour les projets en construction (tunnel de base du Gothard, tunnel de base du Loetschberg)	+0,6
Augmentation de la limite des avances pour la 1 ^{re} phase du raccordement LGV et du tunnel de base du Ceneri	+0,4
Renonciation au remboursement des versements RPLP diminués par le PAB03	+0,2
Marge de sécurité du fonds (Gap)	+0,2
<i>Nouvelle limite des avances</i>	8,1

Ces calculs sont fondés sur le volume d'investissements de la 1^{re} phase du raccordement LGV de 665 millions de francs (prix de 2003), comme nous le prévoyons dans notre message du 26 mai 2004 sur la loi fédérale relative au raccordement LGV. Selon le crédit supplémentaire que le Parlement a libéré le 10 juin 2004 pour la NLFA, les coûts finals probables du Ceneri sont estimés à 2 milliards de francs (prix de 1998).

Par rapport au rapport du 7 avril 2004, la limite des avances doit être augmentée pour les raisons suivantes:

- Les données sur les recettes et les prélèvements ont été actualisées.
- Le paiement a posteriori de la TVA, qui sera nécessaire en raison des nouveaux mécanismes de financement, a, pour la première fois, été pris en considération.
- On renonce dorénavant au remboursement des fonds RPLP retenus dans le cadre du PAB 03.
- Dans l'intervalle, quelques paramètres ont été adaptés dans la simulation du fonds.

Renoncer au remboursement des fonds de la RPLP retenus dans le cadre du PAB 03

Dans le cadre du programme d'allègement budgétaire 2003 (PAB 03), le Parlement a décidé d'utiliser une partie du produit net de la part fédérale à la RPLP pour financer les coûts non couverts de la circulation routière, pris en charge par la Confédération. Cela étant, le versement dans le fonds FTP a été réduit de 2004 à 2007, notamment de 325 millions en tout entre 2004 et 2006. Par la même occasion, le Parlement a néanmoins prévu que les fonds RPLP retenus entre 2004 et 2006 seront à nouveau crédités au fonds FTP d'ici à 2009.

Malgré le PAB 03, les finances fédérales sont toujours surchargées structurellement. Les besoins d'assainissement oscillent entre un et deux milliards de francs par année entre 2005 et 2008. Dans le cadre de la planification de la législature 2003 à 2007, nous avons estimé que l'équilibrage des finances fédérales constitue un objectif prioritaire. Par conséquent, le programme d'allègement budgétaire 2004 (PAB 04) sera présenté au Parlement vers la fin de cette année.

Le remboursement des fonds RPLP retenus dans le cadre du PAB 03 se traduit par une surcharge pour les finances fédérales. Etant donné que le besoin d'assainissement persiste, nous sommes d'avis que l'obligation de rembourser est insupportable. Nous demandons donc la suppression de cette obligation. A l'origine nous voulions demander au Parlement que l'obligation soit abrogée dans le cadre du PAB 04. Ce message ne sera transmis au Parlement que vers la fin de cette année. La question du remboursement influence toutefois directement le nouveau montant de la limite des avances. Pour pouvoir prendre cette décision sur la base de données complètes, nous proposons déjà dans le présent message que l'obligation de rembourser soit supprimée.

Réduire le plus possible l'endettement du fonds, régler le remboursement

A partir de la fin de 2010, la Confédération renoncera à adapter la limite des avances au renchérissement. Dès 2015, 50 % des recettes du fonds seront utilisées pour rembourser les avances.

Par la première mesure, nous limitons encore le nouvel endettement du fonds. Au cas où l'indexation du fonds serait prolongée au-delà de l'année 2010, l'augmentation des moyens financiers atteindrait 600 millions de francs si le renchérissement supposé se montait à 2 % par année jusqu'en 2015. Ce montant n'est pas absolument nécessaire pour réaliser dans les délais les projets FTP prioritaires. La limite des avances sera plafonnée dès la fin de 2010; elle ne sera donc plus adaptée au renchérissement. De ce fait, la marge de manœuvre disponible pendant les années

rissement. De ce fait, la marge de manœuvre disponible pendant les années 2011 à 2014 pour réaliser les autres projets FTP sera encore plus limitée.

La deuxième mesure définit une réglementation obligatoire pour le remboursement des avances. Cela conduit à une modification de la construction actuelle du fonds: la limitation de l'endettement a jusqu'ici été fixée uniquement par le biais de la limite des avances. Si le fonds subit une perte, il peut bénéficier d'avances jusqu'à cette limite. S'il réalise un gain, il rembourse les avances. La nouvelle réglementation prévoit que cette limite sera remplacée dès 2015 par un mécanisme de remboursement. Les dépenses des projets devront obligatoirement être couvertes par les recettes courantes du fonds. Dès ce moment, les avances seront réduites progressivement et il ne sera plus possible d'en accorder. En cas de retards des travaux ou d'autres événements imprévisibles, le Conseil fédéral pourra prolonger les délais précités de deux ans au maximum.

Le percement des tunnels sera dorénavant financé par des contributions à fonds perdu

La pratique actuelle en matière d'activation au bilan sera conservée en principe. Les gestionnaires d'infrastructures seront tenus d'y activer toutes les dépenses activables des projets FTP, dès leur mise en service. Font exception les éléments d'installations qui seront financés par des contributions à fonds perdu.

A l'avenir, la Confédération spécifiera les règles de financement des tunnels ferroviaires: dès le 1^{er} janvier 2005, la Confédération financera à fonds perdu toutes les dépenses liées au percement des tunnels ou à l'excavation du profil. Les tunnels de base de la NLFA sont notamment touchés par cette mesure. Selon les estimations de l'OFT, 50 % des investissements globaux seront dorénavant financés à fonds perdu. Cette réglementation, élaborée en fonction de genres de coûts bien définis, sera établie dans le cadre des conventions conclues avec les sociétés des maîtres d'ouvrage.

Cette mesure réduit la valeur des immobilisations et, partant, le montant des dépenses subies par les gestionnaires d'infrastructure au titre des amortissements. Elle se justifie, parce qu'il ne sera vraisemblablement pas nécessaire d'excaver à nouveau les tubes des tunnels. C'est pourquoi il ne faudra pas, pour cette infrastructure, mettre des fonds à disposition pour de futurs renouvellements (par le biais des amortissements).

A l'avenir, les investissements non activables de RAIL 2000 seront financés à fonds perdu

Dans le cadre du présent projet, la modification de l'arrêté concernant le projet RAIL 2000 permettra dorénavant d'allouer aussi des contributions à fonds perdu pour réaliser RAIL 2000. Pour les projets partiels de RAIL 2000 qui ne feront l'objet de décomptes qu'à partir du 1^{er} janvier 2005, la part des investissements non activables sera financée par des contributions à fonds perdu. De la même manière, les intérêts intercalaires survenus sur les prêts FTP remboursables et activés jusqu'à la fin de 2004 seront financés après coup à fonds perdu, afin qu'ils puissent être réévalués dans le bilan au moyen d'amortissements directs.

La réglementation légale sur les besoins d'investissement dépassant les fonds d'amortissement sera introduite

Comme par le passé, la gestion fine des investissements d'infrastructure dans le cadre du budget ordinaire se fera par le biais de la convention sur les prestations avec les CFF ou dans le cadre de conventions signées avec les chemins de fer privés aux termes de l'art. 56 LCdF. Grâce à ces instruments, la Confédération fixera les besoins d'investissement qu'elle financera en faveur des gestionnaires d'infrastructure. Si ces derniers disposaient provisoirement de plus de liquidités que ce qui est nécessaire pour couvrir les besoins d'investissement, ils devraient rembourser avec ces fonds les prêts accordés précédemment au moyen du compte financier de la Confédération. Le texte précis de la réglementation sera fixé dans le cadre de la convention sur les prestations.

Par cette mesure, la Confédération garantira que la planification du budget ordinaire continuera d'être axée sur les besoins d'investissements reconnus et ne découlera pas des amortissements en forte augmentation consécutifs à la mise en service des projets FTP. Nous souhaitons insérer dans la loi ce mécanisme de compensation pour améliorer la transparence dans la LCdF et la LCFE.

Les explications concernant l'application technique de ces mesures et l'octroi des fonds à partir du 1^{er} janvier 2005 figurent à l'annexe 4.

1.2.3 Mesures de gestion dans le budget ordinaire

Comme nous l'avons exposé, les coûts subséquents directs des nouvelles infrastructures (exploitation et amortissements) entraînent pour la Confédération des surcoûts calculables, mais qui ne peuvent guère être influencés. Pourtant, la Confédération peut délester le compte financier. Les mesures suivantes sont nécessaires à ce propos.

Les besoins d'investissements financés par le budget ordinaire doivent être axés davantage sur le maintien de la capacité de production du réseau existant

Les besoins d'investissements financés par le budget ordinaire doivent être fixés de manière plus restrictive. Dorénavant, aucun grand projet visant à accroître la capacité ne doit plus être financé par le budget ordinaire via la convention sur les prestations. Les financements en question devront dorénavant se faire par le fonds FTP ou via le budget ordinaire par des financements spéciaux clairement définis. Le financement ordinaire doit être axé davantage sur la convention sur les prestations, afin que l'infrastructure existante conserve la même capacité de production. Les extensions ponctuelles du réseau et les petits projets d'augmentation de la capacité (mais surtout les projets technologiques tels que l'ETCS) pourront aussi faire l'objet de conventions sur les prestations. Cette mesure touche notamment les CFF. Nous proposons d'adapter en conséquence la définition du plafond des dépenses dans la LCFE.

Intensifier la gestion du financement de l'infrastructure

Nous intensifierons le contrôle du financement de l'infrastructure dans le cadre des réglementations légales existantes. Par ailleurs, la Confédération revalorisera sa surveillance du maintien de la capacité de production à l'aide d'audits spécifiques et

de sondages. Cela est possible dans le cadre de ses compétences actuelles. La mesure vise à garantir une capacité suffisante même en période de vaches maigres. Les coûts à la charge de la Confédération et des chemins de fer ne devront pas dépasser un seuil raisonnable.

Prélever les produits supplémentaires des transports en augmentant les prix des sillons

La mise en service de grandes parties de la première étape de RAIL 2000 au 12 décembre 2004 permettra d'améliorer nettement l'offre du trafic longues distances. Il en résultera des recettes supplémentaires pour ce trafic. Etant donné que la contribution de couverture fait partie du prix du sillon, il sera possible d'imputer aux entreprises de transport, en sus du prix minimal, une contribution de couverture des coûts fixes d'infrastructure.

Etant donné les améliorations éventuelles des résultats des opérateurs du trafic longues distances, l'OFT fixera le 12 décembre 2004 le nouveau montant de la contribution de couverture²⁴. Il tiendra compte de la solvabilité des divers trafics à moyen terme. La mesure déléstera le budget ordinaire de la Confédération en réduisant les indemnités de l'infrastructure, mais diminuera aussi les possibilités de gain ou la marge de manœuvre d'investissement des opérateurs du trafic longues distances. Pour les autres étapes de l'offre, il faudra revoir chaque fois la contribution de couverture des différents trafics.

1.2.4 Gestion du fonds FTP

Le fonds FTP sera grevé lourdement par le train des mesures

Le fonds FTP sera grevé lourdement par le train de mesures proposées. D'une part, le fonds perdra une source de recettes, étant donné que les prêts portant intérêt seront supprimés à partir de 2005. D'autre part, les prêts à intérêt, remboursables, accordés jusqu'ici seront transformés en avances. Le fonds devra rembourser plus tard cette «augmentation de la dette».

Ces deux mesures diminuent la marge de manœuvre financière du fonds. La situation financière de ce dernier est présentée au ch. 1.3.2. En conséquence, nous proposons que les mesures suivantes soient prises pour améliorer la gestion du fonds FTP.

Examen général des projets FTP non encore décidés ou non encore prêts à être mis en chantier et autres projets ferroviaires; projet à mettre en consultation en 2007/2008

Tous les projets restants qui ne sont pas encore prêts à être mis en chantier – 2^e phase de la NLFA 1 (tunnels du Zimmerberg et de l'Hirzel), 2^e phase du raccordement aux LGV et 2^e phase de RAIL 2000 – seront soumis à un examen général. En 2007/2008, nous mettrons en consultation un nouveau projet sur la future évolution de tous les grands projets ferroviaires précités. Le crédit-cadre prévu initialement pour les projets FTP (30,5 milliards de francs, prix de 1995) servira de base au projet qui sera présenté en 2007 ou en 2008.

²⁴ Selon l'art. 9, al. 3, de la loi sur les chemins de fer (LCdF, RS 742.101) et art. 20, al. 2, let. B, de l'ordonnance sur l'accès au réseau (OARF, RS 742.122).

Pour le moment, les projets suivants ne sont pas financés par le compte financier de la Confédération: liaison Cornavin–Eaux-Vives–Annemasse (CEVA) à Genève, ligne transversale Zurich Löwenstrasse (gare souterraine de Zurich) et projet de chemin de fer Mendrisio–Varese FMV (liaison Stabio–Arcisate). Ils doivent être intégrés dans l'examen global si leur financement ne peut pas être garanti par le compte financier. Ces projets pourraient alors être financés par le fonds FTP. Les adaptations juridiques éventuellement nécessaires à ce propos devraient être opérées dans le cadre du projet mis en consultation en 2007/2008 à propos du futur développement des grands projets.

Les travaux pour le projet en question pourront être financés par les fonds de planification réservés à la deuxième étape de financement de RAIL 2000, au raccordement aux LGV et à l'analyse de la capacité des axes nord-sud.

Le projet mis en consultation en 2007/2008 est cohérent du point de vue de la politique des finances et des transports

La date fixée pour l'ouverture de la consultation est judicieuse du point de vue de la politique des finances et des transports. D'une part, vu les mesures proposées, le fonds FTP ne disposera à nouveau d'une marge de manœuvre financière pour les nouveaux projets qu'à partir de 2010/2011. D'autre part, la révision qui sera opérée en 2007/2008 pourra tenir compte d'importantes évolutions des transports:

- répercussion de l'évolution européenne (p.ex. élargissement de l'Union européenne à l'Est, paquets ferroviaires de l'UE, processus de concentration dans le marché des transports ferroviaires)
- effet de la mise en vigueur de la 1^{re} étape de RAIL 2000
- effet de la politique de transfert et de l'augmentation de la RPLP
- év. premiers effets de la mise en service du tunnel de base du Loetschberg
- évolution au tunnel de base du Saint-Gothard (date de la mise en service, risques géologiques, évolution des coûts)
- mise en vigueur de la réforme des chemins de fer 2
- éventuelle nouvelle approche pour le trafic d'agglomération
- ampleur et aménagement des conventions 2007 à 2010 sur les prestations entre la Confédération, les CFF et les autres entreprises de transport (approbation par les Chambres en 2006)
- évolutions dans les secteurs de la route et de l'aviation.

Objectifs du projet mis en consultation en 2007/2008

Pour la consultation ci-dessus, nous soumettrons tous les projets FTP non encore prêts à être mis en chantier et les autres projets ferroviaires non encore financés (trafics voyageurs et marchandises) à une évaluation globale sur le plan de l'économie nationale, de l'économie d'entreprise et des transports. Nous fondant sur cette analyse, nous soumettrons au Parlement un projet concernant les projets qui pourront être réalisés avec les ressources résiduelles disponibles du fonds FTP. Nous indiquerons quels projets doivent être réalisés en priorité, quels projets prévus jusqu'ici doivent être abandonnés et nous fournirons les bases légales nécessaires en l'occurrence.

Prendre en compte les conditions-cadres économiques, financières et de politique des transports

Le projet relatif à la future évolution des grands projets ferroviaires tiendra compte des conditions-cadres prévisibles sur le plan de l'économie, des finances et des transports. Les points suivants auront une importance particulière: interfaces avec les conventions sur les prestations pour les années 2007 à 2010, nouvelles mesures fédérales pour soutenir financièrement les mesures d'infrastructure dans les agglomérations et mettre en œuvre l'article constitutionnel sur les Alpes et réalisation des projets FTP en cours tels que la NLFA, la première phase du raccordement aux LGV, la première étape de RAIL et la lutte contre le bruit des chemins de fer.

Le projet qui sera élaboré sur le futur développement des grands projets ferroviaires reposera sur la politique globale des transports de la Confédération. Il sera établi en tenant compte de tous les modes de transport et sera axé sur les objectifs, principes et stratégies du plan sectoriel en cours d'élaboration. Lors de l'appréciation des mesures, les coûts subséquents et les aspects régionaux seront pris en compte. Si la Confédération ne peut financer à long terme ni les coûts d'exploitation ni les coûts subséquents des nouvelles infrastructures, il y aura lieu, éventuellement, de redimensionner tout le volume du fonds FTP.

1.2.5 Autres mesures

L'allègement de l'infrastructure permet de réduire la charge financière que supporte la Confédération en raison des indemnités d'infrastructure. Lors des futures extensions de l'infrastructure, il faudra vérifier quelles infrastructures existantes restent nécessaires malgré les nouveaux projets et où il est possible, éventuellement, de procéder à des désinvestissements (p.ex. tronçons parallèles à de nouvelles infrastructures). Il y aura lieu d'examiner également si des normes simplifiées peuvent être appliquées sur des lignes peu fréquentées.

1.3 Motivation et évaluation des mesures proposées

Les mesures proposées permettent d'atteindre les objectifs en matière de transports et de finances

Les mesures proposées nous permettent d'atteindre les objectifs cités au ch. 1.2.1. Les solutions proposées tiennent compte de manière équilibrée de ces objectifs aussi bien en matière de politique des transports que de politique financière. Notre proposition

- allège le compte financier de la Confédération,
- limite le nouvel endettement de la Confédération et assure le remboursement des dettes grâce au nouveau mécanisme de financement,
- garantit les investissements nécessaires pour maintenir la qualité et la capacité du réseau ferroviaire existant,
- consolide les liquidités des chemins de fer,
- établit un mécanisme de financement pour les projets FTP qui soit stable à long terme,

- assure que les projets en cours de construction ne soient pas menacés et que les projets prioritaires, tels que la 1^{re} phase du raccordement LGV ou le tunnel de base du Ceneri, soient réalisés dans les délais impartis,
- crée les conditions préalables pour que les transports publics puissent, à l’avenir également, par des aménagements mesurés et ciblés, remplir leur fonction dans l’intérêt d’une politique des transports durable.

Parallèlement, la nouvelle réglementation que le Conseil fédéral propose entraînera des retards et des renoncements tant dans le domaine des transports que des finances. En ce qui concerne la réalisation des objectifs définis dans l’arrêté FTP, ils seront en partie échelonnés dans le temps (les mesures d’assainissement phonique ne sont pas concernées), et la Confédération devra s’endetter provisoirement dans une mesure tolérable. Le premier point aura pour conséquence que les transports publics ne pourront pas absorber la mobilité croissante dans la mesure initialement prévue. Le deuxième point aura pour conséquence que le fonds FTP durera 5 à 8 ans de plus.

1.3.1 Répercussions sur le compte financier de la Confédération

Le compte financier sera allégé ...

Les nouvelles réglementations relatives au remboursement et à la rémunération des prêts FTP sont déterminantes pour le compte financier de la Confédération, de même que les adaptations de la pratique d’amortissement des tunnels, l’augmentation des contributions de couverture allouées au trafic des voyageurs longues distances. Toutes les mesures allègent le compte de résultats des gestionnaires d’infrastructure et réduisent ainsi les indemnités requises de la Confédération. En outre, la renonciation au remboursement des fonds RPLP retenus allégera aussi son compte financier.

... par la rémunération et le remboursement des prêts portant intérêt via le fonds FTP

Au lieu de passer par le compte de fonctionnement des entreprises ferroviaires, les intérêts et le remboursement des prêts FTP se feront par le fonds FTP. De cette manière, les dépenses passeront du compte financier au fonds FTP. En 2005, le compte financier sera allégé de 35 millions de francs, de 75 millions par an en 2010 et de 110 millions de francs de plus par an avec la mise en exploitation du tunnel de base du Saint-Gothard.

... par des modifications du financement du percement des tunnels

Le fait de renoncer à activer les dépenses en rapport avec l’excavation des tunnels permet également de réduire les frais. Les actifs immobilisés – et avec eux les amortissements que doivent effectuer les gestionnaires d’infrastructure – s’en trouveront diminués. Les coûts non couverts relatifs à l’infrastructure baisseront, et donc le besoin en indemnités de la Confédération.

... par l’augmentation des prix des sillons

En outre, des recettes supplémentaires viendront diminuer le besoin d’indemnisation de la Confédération: celles que les gestionnaires d’infrastructure pourront générer en augmentant les prix des sillons dans le trafic de voyageurs longues distances. Cette

mesure allégera le compte financier de la Confédération de quelque 25 millions de francs par année dès 2005.

... par la renonciation au remboursement des fonds RPLP retenus au titre du programme d'allègement 2003

Les fonds RPLP retenus sur la base du PAB 03 ne doivent pas être réaffectés au fonds FTP. Cela étant, le compte financier de la Confédération sera allégé de 325 millions en 2008 et en 2009.

Les mesures font partie du programme d'allègement 2004

Les mesures précitées font partie du programme d'allègement budgétaire 2004. Les décisions matérielles à ce sujet ne seront toutefois pas prises en même temps que le PAB 04, mais avec le présent message, à l'exception de l'épuisement des recettes supplémentaires, qui est planifié par une augmentation de la contribution de couverture du trafic voyageurs. Les allègements des finances fédérales liés à ce contexte seront imputés au PAB 04. Les articles suivants des dépenses sont concrètement concernés (modification par rapport au plan financier, état au 20.7.2004, voir tableau 4):

Tableau 4

Modifications par rapport au plan financier

Article des dépenses	PF 2006	PF 2007	PF 2008	Remarques
	En millions de francs			
CP CFF contribution d'exploitation infrastructure	-35	-35	-35	Pour les CFF, suppression des intérêts pour la 1 ^{re} étape de Rail 2000
Indemnisation du trafic régional		-50	-90	Pour le BLS, suppression des intérêts et indemnisation plus faible de l'amortissement de la ligne du Loetschberg
Remboursement des moyens financiers RPLP conformément PAB03			-150	Renonciation à rembourser les fonds RPLP retenus dans le cadre du PAB03
Total	-35	-85	-275	

L'indemnité des offres d'infrastructure d'intérêt national commandées par la Confédération seule est versée aux entreprises de transport concessionnaires (ETC) via l'article «indemnité du trafic régional». L'exploitation de l'axe du Loetschberg en fait partie. Dans le cadre de la planification financière, les montants mentionnés à la ligne «indemnité du trafic régional» ont été ajoutés pour l'ouverture du tunnel de base du Loetschberg.

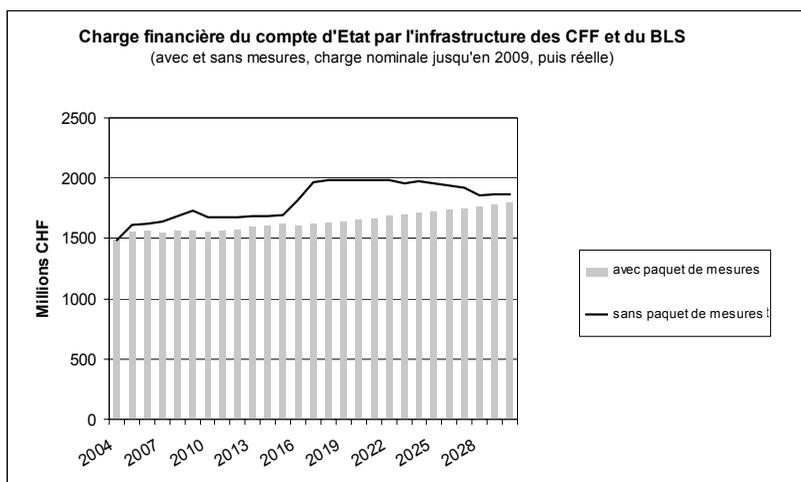
Conclusion: la nouvelle infrastructure ne grèvera que modérément les finances de la Confédération

Le paquet de mesures proposées allégera le compte financier de la Confédération de 60 millions de francs par année en 2005 et de 120 millions en 2010 (cf. fig. 7). Une fois le tunnel de base du Saint-Gothard mis en service, les mesures d'allègement permettront d'économiser encore une fois 350 millions de francs par année par rapport au cas de référence.

Le besoin de fonds nécessaires au maintien de la qualité augmente – en différé – avec chaque mise en service de nouveaux tronçons et de nouvelles installations. Vu l'augmentation – minime, certes, mais constante, conformément aux hypothèses (cf. annexe 2) – du besoin en investissements, les comptes fédéraux augmenteront chaque année de 1 % en termes réels, même après la mise en œuvre des mesures proposées.

Figure 7

Charges du compte financier avec/sans mesures jusqu'en 2030

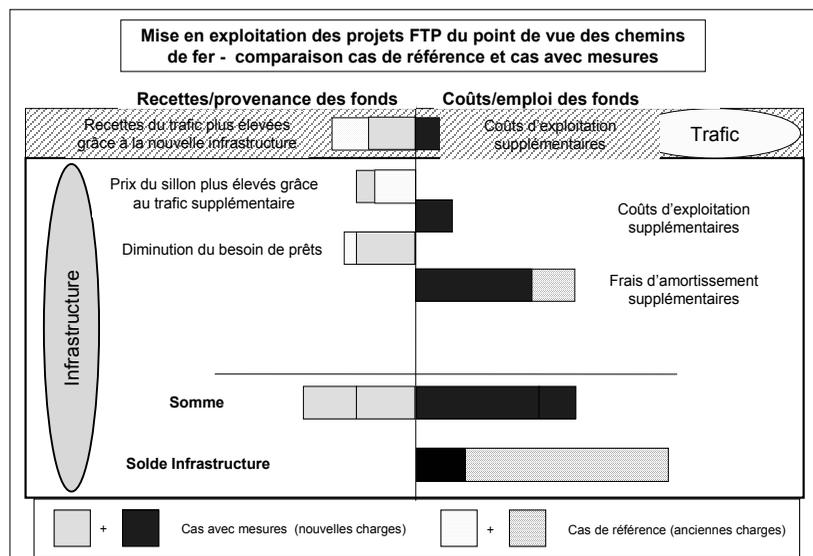


Source: modèle de simulation OFT et AFF

Les chiffres cités ici montrent l'évolution de la charge de la Confédération jusqu'en 2030, en d'autres termes durant les premières 10 à 25 années après la mise en exploitation des projets FTP. Au cours de ces années, on peut compter avec de faibles investissements de remplacement. Après 2030, les comptes fédéraux seront vraisemblablement grevés plus fortement que dans la mesure présentée ici, étant donné que les investissements de remplacement de la nouvelle infrastructure augmenteront.

Si les mesures sont mises en œuvre, les recettes et les dépenses se présenteront comme suit (mise en exploitation des projets FTP, cf. fig. 8).

Mise en exploitation des projets FTP: schéma des produits – dépenses (avec mesures mises en œuvre)



Source: OFT

Les répercussions financières sont présentées en détail, réparties par projet FTP, à l'annexe 6.

1.3.2 Conséquences pour le fonds FTP

La marge financière du fonds FTP est très étroite

Les mesures proposées grèvent lourdement le fonds FTP. La marge de manœuvre financière sera limitée ces prochaines années. Les projets en cours de construction, la 1^{re} phase du raccordement aux LGV et le tunnel de base du Ceneri peuvent être réalisés. La marge de sécurité prévue pour le fonds en 2008 est de 192 millions de francs (cf. fig. 9).

Marge financière dès 2011 pour les projets FTP en suspens

Le fonds FTP disposera à partir de 2010/2011 d'une marge de manœuvre financière permettant de réaliser les projets qui devront encore être soumis en 2007/2008 à un examen global de l'évolution des grands projets ferroviaires (cf. tab. 5 et ch. 1.2.4). Le tableau 4 montre les moyens financiers sur la base des prix de 2003 ainsi que les moyens effectivement à disposition à ce moment-là.

Marge de manœuvre financière du fonds FTP pour la réalisation de nouveaux projets 2010 à 2025 en millions de francs/année (valeurs arrondies, état juillet 2004)

Prix de 2003

Année	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Millions CHF	250	250	300	300	450	180	300	350
Année	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Millions CHF	350	400	450	475	500	540	575	600

Prix effectifs

Année	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Millions CHF	300	310	380	380	590	240	410	490
Année	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Millions CHF	500	580	660	710	770	840	920	980

Source: simulation du fonds, calculs OFT

Le tableau montre que la marge de manœuvre du fonds est assez restreinte entre 2010 et 2015. Cela est dû au fait qu'une grande quantité de moyens financiers est affectée à des projets en cours jusqu'en 2015. Le remboursement des avances commencera en 2015, ce qui restreindra temporairement la marge de manœuvre du fonds. Elle grandira toutefois continuellement, car il y aura de moins en moins de fonds immobilisés par des projets déjà engagés. De plus, les versements d'intérêts liés aux avances diminueront, vu que le remboursement constant réduira les avances. Cela allègera le fonds et augmentera la marge de manœuvre pour de nouveaux projets.

La figure 9 montre l'évolution des avances nécessaires pour réaliser les projets FTP (ligne des avances du fonds) ainsi que la marge de manœuvre du fonds (distance entre les avances et la limite des avances, jusqu'en 2015). Lors de la simulation, on a tablé sur de nouveaux investissements qui seraient effectués entre 2010/2011 et 2015, et dont le montant atteindrait la limite des avances. A partir de 2015, 50 % des recettes, estimées alors à 1,5 milliard de francs, seront affectés au remboursement des avances, et l'on pourra effectuer des investissements jusqu'à 50 % des recettes (moins les coûts financiers) conformément au tableau 4.

utilisera pour l'infrastructure. Cette démarche limitera la marge de manœuvre des divers secteurs des transports ferroviaires par rapport à aujourd'hui.

En proposant de contrôler de manière renforcée la convention sur les prestations entre la Confédération et les CFF, le Conseil fédéral incite les CFF à maintenir une présentation transparente de l'utilisation ciblée des fonds publics.

Par ailleurs, la question concernant les éventuels excédents d'amortissement est en grande partie résolue. Si les moyens destinés aux amortissements des chemins de fer devaient toutefois dépasser par moment leur besoin d'investissements – les simulations ne peuvent livrer que des indices – on prélèvera au profit du budget fédéral ordinaire les moyens financiers qui ne sont pas utilisés pour des investissements. A l'aide du mécanisme d'égalisation décrit au ch. 1.2.2 et ancré dans la loi, la Confédération pourra garantir que les chemins de fer n'obtiennent que les fonds dont ils ont besoin pour couvrir le besoin d'investissements qu'elle a fixé.

1.3.4 Répercussions sur la politique des finances

Compte financier allégé, nouvel endettement temporaire de la Confédération

L'ébauche de solution présentée permet à la Confédération d'optimiser le système de financement de l'infrastructure ferroviaire et d'aplanir les futures pointes de dépenses. Par rapport au cas de référence, les finances fédérales seraient allégées de 60 millions en 2005 et de 120 millions par an en 2010 dans le domaine de l'infrastructure. Une fois le tunnel de base du Saint-Gothard mis en service, les mesures d'allègement permettront d'économiser encore une fois 350 millions de francs par année.

L'endettement de la Confédération augmentera temporairement de 1,6 milliard de francs. Mais on fixe en même temps quand et dans quelle mesure le fonds remboursera cette dette. Les mesures proposées limitent autant que possible le risque lié aux intérêts. Etant donné que l'échelonnement temporel de la réalisation des projets prolonge la durée du fonds de cinq à huit ans, il faudra également affecter pour la même durée les redevances utilisées pour alimenter le fonds (RPLP, 1 % de la TVA).

De notre point de vue, les mesures sont compatibles avec le frein à l'endettement

Les mesures proposées et la réglementation spéciale en ce qui concerne les avances (par le compte capital) sont, du point de vue du Conseil fédéral, compatibles au sens large avec les objectifs fixés par le frein à l'endettement. Sur le plan purement formel, ce dernier se rapporte uniquement au compte financier, qu'il s'agit d'égaliser au-delà d'un cycle conjoncturel. Les avances du fonds FTP passent par le compte capital et ne sont donc pas régies par les objectifs du frein. En revanche, l'octroi de ces avances augmentera momentanément le taux d'endettement. Les avances seront remboursées grâce aux recettes du fonds conformément au mode de remboursement proposé. Une fois le projet d'investissement achevé, le taux d'endettement sera aussi élevé qu'au début. L'objectif du frein à l'endettement sera rempli.

L'annexe 7 présente la compatibilité des mesures avec le frein à l'endettement.

1.3.5

Répercussions sur la politique des transports

L'extension de l'infrastructure ferroviaire est un élément important pour une politique des transports durable. Il faut que les transports publics ou plus précisément le trafic ferroviaire permettent le transfert de la route au rail du trafic marchandises transalpin et qu'il déleste les routes du trafic individuel. Cela étant, les transports publics contribueront de manière décisive à maîtriser écologiquement les besoins de mobilité toujours croissants.

Il faut reporter ou redimensionner les projets d'infrastructure

De ce point de vue, les répercussions politiques des mesures proposées seront considérables: les projets nécessaires et décidés par le peuple seront reportés et, le cas échéant, il faudra même les redimensionner. Par rapport aux planifications effectuées jusqu'ici (cas de référence), les projets FTP disposeront chaque année de 450 millions en moins entre 2010 et 2020 (part au volume d'investissements des prêts FTP portant intérêt, accordés jusqu'ici). Conformément à la simulation du fonds, des moyens financiers plus importants que ceux prévus jusqu'ici seront disponibles dès 2020. Vu la restriction, dans un premier temps, des fonds disponibles, l'achèvement des grands projets FTP sera reporté de 2022 à 2027/2030. A cela vient s'ajouter le fait qu'en conséquence du programme d'allègement budgétaire, d'autres projets infrastructurels prioritaires ne pourront plus être financés par le budget ordinaire de la Confédération. Sont notamment concernés la liaison Cornavin–Eaux-Vives–Annemasse (CEVA) à Genève, la ligne diamétrale de Zurich Löwenstrasse (gare souterraine de Zurich) et le projet Ferrovial Mendrisio–Varese FMV (Stabio–Arcisate).

Manque de capacités prévisible – nécessité d'étendre le trafic ferroviaire

A l'heure actuelle, le réseau ferroviaire suisse est déjà fortement sollicité. Les capacités sont saturées dans les agglomérations ainsi qu'entre Berne, Bâle et Zurich. On constate déjà des insuffisances à ce niveau lorsqu'il s'agit d'étendre le trafic régional et celui des marchandises.

Ces goulets d'étranglement seront encore accentués en raison des retards de construction mentionnés. Dans un système aussi imbriqué que le réseau ferroviaire suisse, des insuffisances de capacités aux points sensibles ont des conséquences à grande échelle. Des congestions dans l'agglomération de Zurich, par exemple, entravent en règle générale toute l'évolution suisse du trafic de voyageurs longues distances. Si l'on retarde l'élimination des goulets d'étranglement dans le Mittelland, cela affaiblira également les transports publics, étant donné qu'une grande demande potentielle serait touchée.

Les reports de projets toucheront aussi la desserte, par les transports publics, de nouveaux potentiels, tel que le CEVA à Genève ou la liaison Stabio–Arcisate.

Par conséquent, les transports publics pourront moins bien satisfaire la demande croissante de mobilité que ce qui était prévu initialement. Comme les routes doivent aussi faire face à des goulets d'étranglement, les centres de notre pays seraient moins facilement accessibles, que ce soit entre les centres eux-mêmes ou depuis la campagne. Les agglomérations sont particulièrement concernées par cette évolution, qui pourrait entraver la qualité et l'attrait de la Suisse en tant que lieu d'habitation et centre économique.

Le fait de retarder l'extension des transports ferroviaires, rendra plus difficile de réaliser une politique des transports durable. La baisse des capacités accentuera les conflits d'utilisation entre le trafic des voyageurs et celui des marchandises. Il n'est pas encore possible, à l'heure actuelle, de déterminer si et dans quelle mesure l'objectif visé, le transfert du trafic transalpin de marchandises, sera contrecarré. Cependant, les examens ad hoc seront disponibles au plus tard pour élaborer le projet à mettre en consultation en 2007/2008.

La réalisation des projets de politique des transports prend du retard – il devient de plus en plus important de hiérarchiser les priorités

La restriction des fonds investis dans l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire se répercutera également sur la réalisation d'anciens projets régionaux de la Confédération, notamment dans le cadre de RAIL 2000. A l'origine, en 1986, l'essentiel de RAIL 2000 était constitué de projets qui avaient pour but d'augmenter l'attrait des transports publics à l'échelle nationale. En échelonnant le projet en 1994, la Confédération a remis à plus tard diverses préoccupations régionales, en particulier la réalisation de nœuds complets à Bienne, Lausanne, Lucerne et Saint-Gall ainsi que le raccordement de la Suisse orientale et occidentale au réseau ferroviaire européen à grande vitesse.

La mise en œuvre de ces souhaits subira – dans le meilleur des cas – un autre report temporel. Sinon, il faut même tabler sur le fait que la Confédération ne pourra plus, pour des raisons économiques, réaliser tous les projets régionaux.

Dans l'optique de la cohésion de la Suisse, ces projets revêtent une grande importance. Une évaluation globale des grands projets ferroviaires sera présentée en 2007/2008 dans un message sur leur future évolution, afin de tenir compte de façon appropriée des priorités à accorder.

1.3.6 Solutions de rechange

Plusieurs solutions de rechange ont été examinées et comparées à la nouvelle réglementation proposée par le Conseil fédéral.

Augmenter le budget ordinaire

On pourrait augmenter le budget ordinaire fédéral des transports publics pour que la Confédération soit en mesure de remplir les obligations financières inhérentes à la mise en exploitation des projets FTP. Cela correspondrait dans une large mesure au cas de référence. Toutefois, une telle surcharge n'est pas supportable et contredirait le principe d'assainissement des finances fédérales. C'est pourquoi cette solution n'a pas été examinée davantage.

Élever la limite des avances à 9,3 milliards de francs

La Confédération pourrait élever la limite des avances octroyées au fonds FTP de sorte que tous les projets FTP puissent être réalisés dans les délais initialement prévus. Cela étant, et à condition de mettre en œuvre les mesures proposées, il faudrait que ladite limite soit de 9,3 milliards de francs (prix de 1995).

Cette charge du fonds FTP serait liée à des risques financiers: les versements des intérêts ad hoc grèveraient encore plus le fonds. En effet, des avances de 12 milliards de francs nominaux impliquent des intérêts annuels de 480 millions (taux d'intérêt: 4 %). Ce montant correspond à la part actuelle des recettes dues à la RPLP qui sont versées dans le fonds. Qui plus est, la Confédération devrait grossir sa dette de 2,8 milliards de francs.

Élever la limite des avances à 7,3 milliards de francs

Il existe une autre possibilité: élever la limite des avances uniquement de sorte que les prêts portant intérêt, déjà octroyés, soient convertis en avances pour le fonds et que les projets en cours de construction (tunnels de base du Saint-Gothard et du Loetschberg) puissent être réalisés. Pour cela, la limite des avances devrait être portée à 7,3 milliards de francs (prix de 1995).

Si l'on augmentait la limite uniquement à 7,3 milliards, la limite maximale serait déjà atteinte en 2006. Il faudrait alors prolonger immédiatement les programmes de construction et reporter de plusieurs années des projets sectoriels importants. Cette mesure toucherait notamment la 1^{re} phase du raccordement aux LGV et la réalisation du tunnel de base du Ceneri: ces deux projets ne seraient réalisables que bien plus tard. Cette solution permettrait de limiter à un minimum le nouvel endettement temporaire de la Confédération.

Le Conseil fédéral estime que les solutions de rechange ne remplissent pas les objectifs

Le Conseil fédéral considère que ces solutions ne permettent pas d'atteindre les objectifs. Elles menacent, ou contredisent même, des buts formulés clairement, qui ont été approuvés par le peuple et les cantons. Le régime du frein à l'endettement ne permet pratiquement pas d'augmenter le budget ordinaire. L'augmentation de la limite des avances à 9,3 milliards ferait plus que doubler l'endettement du fonds initialement prévu. Une certaine hiérarchisation des grands projets est admissible, vu la situation pécuniaire difficile de la Confédération. A l'inverse, limiter les avances à 7,3 milliards rendrait encore plus difficile la réalisation d'objectifs politiques importants tels que le transfert sur le rail du trafic transalpin de marchandises.

C'est pour ces raisons que le Conseil fédéral a rejeté ces solutions.

1.4 Renonciation à une consultation

Nous renonçons à effectuer une procédure de consultation, car le présent message est compatible avec l'arrêté FTP de 1998. Le crédit global de 30,5 milliards (prix de 1995), que le peuple a approuvé avec l'arrêté FTP de 1998, sera maintenu.

Les modifications proposées sont avant tout de nature financière. Elles ont pour conséquence que certains projets ne pourront pas être réalisés dans le cadre temporel prévu. L'arrêté FTP ne contient toutefois pas de prescriptions en ce qui concerne les délais de réalisation des projets. Le présent message fixe clairement que les changements présentés forment un compromis équilibré entre les objectifs suisses en matière de politiques des transports et des finances, qui reposent toutes deux sur des décisions populaires incontestables.

En adoptant le présent texte, le Conseil fédéral annonce aussi son intention de soumettre à une réévaluation globale les projets FTP non encore décidés ou financés. Il mettra un projet en consultation à ce sujet en 2007/2008. C'est grâce à ce projet sur la future évolution des grands projets ferroviaires que l'on décidera de la marche à suivre en vue de leur réalisation. Comme le montre le ch. 1.2.4, le moment choisi pour effectuer cette consultation (2007/2008) est judicieux pour de nombreuses raisons politiques.

Les chemins de fer directement concernés – CFF SA et BLS – ainsi que les sociétés des maîtres d'ouvrage d'Alptransit (ATG et BLS AT) ont été consultés. On a tenu compte dans une large mesure de leurs revendications. Les points qui ont été présentés lors des discussions des commissions parlementaires au sujet du rapport du Conseil fédéral du 7 avril 2004²⁵ ont largement été pris en compte.

1.5 Comparaison juridique et rapport avec le droit européen

Depuis la promulgation des arrêtés fédéraux mentionnés dans le message FTP, il n'a pas été édicté, dans le droit européen, de prescription qui aurait une grande importance pour le présent message. Les modifications proposées des arrêtés fédéraux, de la loi sur les chemins de fer ainsi que de la loi fédérale sur les Chemins de fer fédéraux ne touchent pas non plus le droit européen en vigueur.

1.6 Mise en œuvre

Pour mettre en œuvre les modifications légales, il convient d'adapter les conventions conclues avec les chemins de fer et les maîtres d'ouvrage des projets FTP. En outre, l'office fédéral compétent élaborera une directive sur le financement des tunnels. Les modifications du règlement du fonds n'entraînent pas d'adaptations majeures.

1.7 Classement d'interventions parlementaires

Le présent message satisfait aux revendications contenues dans les postulats 03.3582 et 03.3583 dans la mesure de ce qui est possible à l'heure actuelle. Les autres requêtes seront concrétisées dans le projet à mettre en consultation en 2007/2008 sur le futur développement des grands projets ferroviaires (cf. ch. 1.2.4). C'est pourquoi le Conseil fédéral propose de classer les postulats 03.3582 et 03.3583.

²⁵ Rapport du 7 avril 2004 relatif aux surcoûts concernant le crédit additionnel et la libération partielle des fonds bloqués pour la deuxième phase de la NLFA 1, FF 2004 III 2499.

2 Explication des différents articles

2.1 Adaptation d'anciens actes normatifs à la nouvelle Constitution fédérale

Depuis la révision totale de la Constitution fédérale le 18 décembre 1998, les actes édictés sont cités de manière exhaustive dans un article²⁶. La forme de l'arrêté fédéral, contraignant de manière générale, n'a pas été reprise du droit antérieur et n'est donc plus contenue dans l'art. 163 Cst. Comme on a renoncé, lors de la révision de la Constitution, à adapter toute la législation suisse aux nouvelles formes des actes normatifs, de telles adaptations ne sont nécessaires qu'à l'occasion de révisions complètes ou partielles des différents actes.

L'arrêté fédéral du 19 décembre 1986 concernant le projet RAIL 2000 était soumis au référendum. Il faut lui donner aujourd'hui la forme d'une loi fédérale. Les arrêtés fédéraux, contraignants de manière générale et non soumis au référendum, doivent être transformés en ordonnance de l'Assemblée fédérale. En conséquence, les modifications de l'arrêté fédéral du 9 octobre 1998 portant règlement du fonds pour les grands projets ferroviaires seront effectuées dans le cadre d'une telle ordonnance.

2.2 Entrée en vigueur

Vu leur urgence, toutes les modifications citées ci-après entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2005. Etant donné que l'Assemblée fédérale ne pourra vraisemblablement pas les adopter à temps, l'entrée en vigueur se fera rétroactivement.

Cette mesure est nécessaire, afin d'alléger au plus vite les finances de la Confédération et de limiter son endettement. Le fait de continuer d'accorder aux chemins de fer des prêts FTP portant intérêt contredirait le principe du frein à l'endettement. Si l'entrée en force avait lieu plus tard, le compte financier fédéral serait inutilement grevé dès janvier 2005 en raison de la mise en exploitation de RAIL 2000. De plus, les chemins de fer concernés seraient toujours menacés par le manque de liquidités. La situation peu claire du fonds FTP pourrait par ailleurs retarder les grands projets ferroviaires et générer des surcoûts. Seule l'introduction la plus rapide possible des mesures permettra de remplir le but du projet. Leur entrée en vigueur rétroactive n'entraînera pas de désavantages matériels. Elle est modérée du point de vue temporel (vraisemblablement quelques mois), elle a un cercle de destinataires bien défini, et elle ne provoque pas d'inégalité juridique ni n'interfère avec des droits acquis. Par ailleurs, les nouvelles réglementations concernent en partie des états de faits constants. Rien ne s'oppose donc à ce que l'entrée en vigueur soit rétroactive.

²⁶ Art. 163 Cst., RS 101

2.3

Loi fédérale sur la modification de l'arrêté fédéral concernant le projet RAIL 2000

Art. 3a

La modification de l'arrêté fédéral du 19 décembre 1986²⁷ concernant le projet RAIL 2000 doit permettre que des contributions puissent également être octroyées à fonds perdu dès le 1^{er} janvier 2005 pour réaliser RAIL 2000. Il convient d'adapter aux nouvelles conditions la convention sur la forme de l'octroi des fonds destinés à RAIL 2000. Cette convention est modifiée en ce sens que la part des investissements non activables de tous les projets sectoriels de la 1^{re} étape de RAIL 2000 qui ne sont pas encore comptabilisés sera financée par des contributions à fonds perdu. Seule exception: les intérêts intercalaires échus sur les prêts remboursables. Dans le bilan des chemins de fer, ces prêts subiront une correction de valeur au moyen d'amortissements directs et devront donc être financés à fonds perdu.

*Modification du droit en vigueur: loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales*²⁸

Comme présenté au ch. 1.2.2, le Conseil fédéral s'appuie sur la nécessité d'assainir les finances fédérales pour demander l'annulation de l'obligation de rembourser les fonds RPLP retenus dans le cadre du programme d'allègement budgétaire 2003²⁹. Il convient de biffer l'art. 4a, al. 4, de la loi sur les mesures destinées à améliorer les finances fédérales, qui est déjà entré en vigueur au 1^{er} avril 2004.

Les réflexions financières relatives à la limite des avances tiennent compte du programme d'allègement 2003. En d'autres termes, la limite des avances, telle qu'elle est présentée au ch. 1.2.2, sera effectivement augmentée du montant cité.

2.4

Ordonnance de l'Assemblée fédérale portant modification de l'arrêté fédéral portant règlement du fonds pour les grands projets ferroviaires

Art. 6

La limite des avances doit être élevée à 8,1 milliards de francs à partir du 1^{er} janvier 2005 (prix de 1995), afin que suffisamment de fonds soient disponibles pour financer sans interruption les grands projets ferroviaires les plus urgents. Il s'agit d'une mesure limitée dans le temps; la limite des avances sera remplacée dès 2015 par la réglementation du remboursement (cf. al. 3). Cette démarche sert d'une part à surmonter le goulet financier dans le fonds, et d'autre part à empêcher que les avances deviennent la principale source de financement pour la réalisation des projets.

²⁷ RS 742.100

²⁸ RS 611.010

²⁹ loi fédérale du 19 décembre 2003 sur le programme d'allègement budgétaire 2003, RO 2004 1633.

Conformément à l'art. 6, al. 2, du règlement du fonds actuellement en vigueur, l'Assemblée fédérale est compétente pour décider des adaptations du plafond maximal, nécessaire en fonction des impératifs techniques, de l'évolution des coûts, du calendrier et du besoin de projets et compte tenu du degré général d'endettement de la Confédération. Ces critères ont été pris en considération lors du calcul de la limite des avances augmentée à 8,1 milliards de francs et proposée à l'Assemblée fédérale dans le présent message. Il n'est pas prévu d'augmenter une nouvelle fois le plafond des dépenses pour réaliser les grands projets ferroviaires; une telle mesure est donc explicitement exclue.

En outre, la limite de l'indexation du plafond des avances est fixée à la fin de 2010. Si l'indexation du fonds allait au-delà de 2010, il en résulterait, en 2015, une croissance des moyens financiers de 600 millions par année (avec un renchérissement supposé de 2 % annuels). Ce montant n'est vraisemblablement pas nécessaire pour réaliser dans les délais les projets FTP qui seront alors en construction. En limitant la durée de l'indexation jusqu'en 2010, on assure la mise à disposition des moyens financiers nécessaires pour achever les projets actuellement engagés ou décidés par le Conseil fédéral. C'est pourquoi la limite des avances sera plafonnée dès 2010; dès ce moment-là, même le renchérissement ne viendra plus augmenter la dette du fonds.

Afin que l'endettement du fonds FTP, et avec lui la charge des intérêts, baisse le plus vite possible, il convient d'affecter, dès 2015, 50 % des recettes prévues au remboursement des avances. Les fonds restants (50 % des recettes moins les intérêts) serviront à financer les travaux de construction proprement dits. On entend par là aussi bien les projets en cours de construction et décidés que les nouveaux projets ou des parties de projets dont la construction n'a pas encore commencé. Le projet exclut donc – comme c'est le cas jusqu'à présent – l'assouplissement des conditions de remboursement dans le but de réaliser de tels projets. Les premiers remboursements sont prévus pour 2015. Dès ce moment, l'affectation des recettes au remboursement des avances ne devrait plus retarder les projets de construction (al. 3).

La réglementation de l'al. 3 se rapporte au budget et non au décompte après la clôture de l'année budgétaire. A titre d'exemple, pour des recettes planifiées de 1,4 milliard de francs en 2015, il y a lieu d'inscrire au budget 2015 700 millions pour le remboursement des avances et 700 millions pour les projets et les versements d'intérêts. Si, à la fin de l'année comptable, les recettes devaient s'avérer plus basses que prévu et si les moyens destinés aux projets étaient entièrement dépensés (comme prévu par le budget), le remboursement des avances sera moins élevé. Si les recettes sont plus importantes que prévu, le remboursement sera donc augmenté.

L'impôt sur les huiles minérales fait également partie des recettes à affectation obligatoire du fonds. Elle varie en fonction des dépenses et couvre 25 % des coûts des lignes de base de la NLFA. Le montant du prélèvement varie également en fonction du temps. Si le programme de construction subissait des modifications, il faudrait éventuellement transférer les crédits restants d'une année à l'autre. Les conséquences d'une telle opération sur le plan comptable ne sont pas désirées (recettes plus élevées dans l'année suivante, d'où une augmentation de la somme à rembourser). C'est pourquoi le Conseil fédéral propose de limiter le calcul de la somme remboursable aux deux sources de recettes, à savoir la RPLP et la TVA.

Etant donné qu'il n'est pas possible d'exclure les imprévus lors de la réalisation de projets qui ont une telle ampleur, il faut pourvoir à une certaine flexibilité en ce qui concerne le remboursement par le fonds. Au cas où la réglementation du remboursement devrait retarder les projets en cours de réalisation, le Conseil fédéral pourra indexer les avances durant, au plus, deux années supplémentaires et repousser le début des remboursements du même laps de temps (al. 4).

Art. 10

Depuis l'introduction du fonds FTP (1998), 25 % des coûts (frais de capitaux inclus) des projets sectoriels de la NLFA ainsi que les projets de RAIL 2000, 1^{re} étape, sont financés à l'aide de prêts remboursables et accordés au taux d'intérêt du marché. Comme il faut considérer, dans l'optique actuelle, que ces prêts ne seront probablement pas remboursés, les chemins de fer ne recevront plus, dès le 1^{er} janvier 2005, de prêts remboursables pour réaliser les projets FTP.

En même temps, les prêts remboursables et portant intérêt qui ont été octroyés entre 1998 et 2004 seront convertis le 1^{er} janvier 2005 en contributions à fonds perdu ou en prêts conditionnellement remboursables à intérêt variable. Comme les projets ne peuvent pas tous être portés à l'actif de la même manière (l'excavation des tunnels ne sera pas capitalisée), les prêts portant intérêt au titre des investissements dans les tunnels de base deviendront des contributions à fonds perdu, tandis que les prêts octroyés aux autres projets deviendront des prêts conditionnellement remboursables à intérêt variable. En ce qui concerne les investissements destinés au raccordement de la Suisse orientale à l'axe de transit du Saint-Gothard, les prêts portant intérêt ont été attribués à raison de 25 %, contre 75 % de prêts sans intérêts. Afin d'atteindre la part nécessaire de 50 % de contributions à fonds perdu, il faut transformer 25 % des prêts conditionnellement remboursables à intérêt variable en contributions à fonds perdu. Les chemins de fer et les maîtres d'ouvrage n'auront plus besoin de rémunérer et de rembourser les prêts. L'ensemble du système de financement des grands projets ferroviaires sera ainsi reporté sur le fonds FTP. La TVA échue a posteriori et due à cette nouvelle réglementation sera financée par le fonds FTP sous forme de contribution à fonds perdu.

2.5 Loi sur les chemins de fer

Art. 49, al. 4, LCdF

Les coûts de l'offre de trafic commandée résultent, entre autres, de dépenses infrastructurelles. Les commanditaires peuvent octroyer des prêts au titre de l'art. 56 LCdF, issus du compte financier et que les chemins de fer doivent en règle générale amortir annuellement à un pourcentage précis³⁰. Ce besoin d'amortissement est intégré à la planification des comptes et peut entraîner une augmentation des coûts non couverts. Jusqu'ici déjà, les commanditaires tenaient compte des amortissements excédentaires lors de l'indemnisation des coûts non couverts en ce sens qu'ils étaient réduits du montant excédentaire. Cela équivaut au remboursement du prêt du même montant issu du compte financier. Ce mécanisme sera désormais ancré dans la

³⁰ Ordonnance du DETEC du 18 décembre 1995 concernant la comptabilité des entreprises concessionnaires (ORCO), RS 742.221.

loi pour des raisons de transparence. La formulation ad hoc est intégrée à l'art. 49, car les amortissements excédentaires sont attestés en relation avec les comptes planifiés (art. 49, al. 3, LCdF).

2.6 Loi fédérale sur les Chemins de fer fédéraux

Art. 8, al. 5, LCFE

La présente disposition indique que l'enveloppe financière concerne surtout les «affaires quotidiennes» du secteur Infrastructure des CFF. Elle règle le financement ordinaire de l'infrastructure, à savoir l'exploitation du réseau, le maintien de la qualité des installations existantes et les extensions ponctuelles. Par contre, les grands aménagements du réseau nécessitent en règle générale des crédits spéciaux alloués par la Confédération et les cantons. Ces crédits peuvent, par exemple, provenir du fonds. Mais il existe toujours la possibilité d'affecter des fonds issus de la convention sur les prestations à des aménagements importants du réseau, au cas où cela est expressément attesté et décidé.

Art. 20, al. 4, LCFE

Etant donné que l'indemnisation des coûts non couverts des CFF n'est pas fixée à l'aide d'une convention renouvelable chaque année, mais qu'elle est définie dans le cadre de la convention sur les prestations, valable quatre ans, il convient de régler dans l'article ad hoc de la loi fédérale sur les Chemins de fer fédéraux (art. 20) le remboursement des prêts issus du compte financier de la Confédération, cela à l'aide des amortissements excédentaires.

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

Conséquences financières

Les conséquences financières directes que les mesures proposées auront pour la Confédération sont décrites en détail au ch. 1.3. Comme une grande partie des investissements est financée à fonds perdu et donc assujettie à la taxe sur la valeur ajoutée, les recettes de cette taxe augmenteront légèrement pour la Confédération. L'ensemble de mesures n'aura pas d'autres conséquences financières.

Conséquences sur le personnel

Les modifications proposées n'entraînent pas de dépenses de personnel supplémentaires.

3.2 Conséquences pour les cantons et les communes

La nouvelle réglementation du financement des projets FTP n'aura de conséquences ni financières ni personnelles pour les cantons et les communes.

3.3 Conséquences sur l'économie nationale

3.3.1 Nécessité et possibilité de l'intervention gouvernementale

Si l'on maintient la réglementation actuelle du financement, notamment pour les projets FTP, il en résultera une importante surcharge financière pour la Confédération. Il est donc urgent de prendre des mesures, d'où la rédaction du présent message.

La Confédération a la possibilité de désamorcer la situation financière par diverses mesures. Le Conseil fédéral propose donc d'appliquer l'ensemble de mesures décrit au ch. 1.2.

3.3.2 Conséquences pour les divers milieux sociaux

La portée du présent texte s'étend aux chemins de fer (cf. ch. 1.3.3), mais aussi notamment aux utilisateurs des transports publics et au secteur de la construction suisse. Grâce au financement d'une nouvelle infrastructure ferroviaire, les transports publics, malgré la situation financière tendue de la Confédération, pourront profiter d'une extension considérable du réseau ferré suisse. D'autre part, tous les projets FTP ne peuvent pas être réalisés dans la période prévue à l'origine ni sous leur forme initiale. Ceci peut réduire provisoirement l'attrait des transports publics pour leurs utilisateurs et affaiblir la politique de transfert en trafic marchandises.

Pour les entreprises de la construction, on s'attend à un étirement du volume des mandats sur l'axe temporel. Le volume financier prévu reste cependant le même, selon toutes prévisions: le projet permet d'aménager modérément l'infrastructure ferroviaire malgré les difficultés financières.

3.3.3 Conséquences macroéconomiques

Les réglementations prévues dans le présent texte devraient entraîner une stabilisation et une sécurisation du système suisse des transports publics. La garantie de la desserte de base et son corollaire, le délestage du trafic sur les routes, bénéficient à toute l'économie. Il est possible d'éviter un endettement de la Confédération lourd de conséquences.

Les conséquences sur l'attrait de la position géographique sont décrites au ch. 1.3.5.

Le présent texte n'aborde ni l'accès au marché du trafic ferroviaire ni les questions de concurrence.

3.3.4 Autres réglementations en question

Les alternatives à la nouvelle réglementation proposée par le Conseil fédéral ont été décrites au ch. 1.3.6 et évaluées du point de vue du Conseil fédéral. Comme ces alternatives par rapport aux méthodes proposées présentent des inconvénients évidents, le Conseil fédéral ne conseille pas de les mettre en œuvre.

3.3.5 Aspects de l'application

Les mesures proposées n'entraînent pas de modifications de l'exécution.

Les chemins de fer et les sociétés de construction assumeront une légère dépense pour effectuer les modifications nécessaires du bilan. Sinon, les modifications proposées contribuent à la transparence et à la clarté des réglementations actuelles, notamment en ce qui concerne les excédents d'amortissement ainsi que la question des investissements activables.

Les réglementations proposées qui touchent le fonds FTP sont limitées à la durée de fonctionnement du fonds. Les autres réglementations ne sont pas de durée déterminée.

3.4 Conséquences sur la politique régionale de la Confédération

Le présent texte ne porte pas sur la réalisation de la 1^{re} phase de la NLFA 1, déjà décidée. Selon l'arrêté fédéral du 10 juin 2004, les tunnels de base du Loetschberg et du Saint-Gothard seront réalisés, ainsi que le tunnel de base du Ceneri prévu dans la 2^e phase de la NLFA 1 et que le reste des aménagements de Saint-Gall–Arth-Goldau. Les tunnels du Zimmerberg et de l'Hirzel ainsi que les aménagements de tronçons du reste du réseau feront l'objet d'une évaluation dans le cadre du projet à mettre en consultation sur le développement futur des grands projets ferroviaires en 2007/2008. La mise en œuvre des projets urgents pour le raccordement LGV est toujours garantie par le présent texte. Lorsque la réalisation de la 1^{re} phase du raccordement LGV sera décidée par le Parlement, tous les projets FTP seront réalisés au moins pour leur première phase.

Toutes les régions de Suisse profitent donc des projets FTP. Le présent texte ne change rien à cette situation. Seule la réalisation retardée de certains projets pourrait avoir des conséquences sur la politique régionale de la Confédération. Mais elles ne pourront être décrites avec précision que dans le cadre du projet à mettre en consultation en 2007/2008. Les conséquences sur la politique régionale de la Confédération seront intégrées dans l'évaluation.

3.5 Autres conséquences

Le projet n'a pas de conséquences particulières pour les villes, les agglomérations et les régions de montagne, pas plus que sur l'environnement et le paysage.

4 Intégration dans le programme de législation

Le projet n'est pas annoncé dans le rapport sur le programme de la législation 2003 à 2007. Il est cependant obligatoire de le traiter vu l'urgence des mesures à prendre décrites aux ch. 1.1.3 et 1.1.4.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité et légalité

Les modifications proposées se situent entièrement dans le cadre fixé par la Constitution fédérale en vigueur (art. 87 et 196, ch. 3; disposition transitoire ad art. 87).

5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Le droit européen n'est pas touché par le fait que les moyens financiers nécessaires à la réalisation des grands projets ont été revus. Vu que la limite des avances est temporairement relevée à 8,1 milliards de francs (base de prix 1995), il sera possible de réaliser en temps utile les projets prioritaires et de les mettre en exploitation. Ainsi, nous pourrions respecter les obligations auxquelles la Suisse s'est engagée par l'accord du 2 mai 1992³¹ entre la Confédération suisse et la CEE sur le transport de marchandises par route et par rail (accord sur le transit) ainsi que par l'accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport de marchandises et de voyageurs par rail et par route (accord sur les transports terrestres)³². De même, les conventions³³ signées entre-temps conformément au message³⁴ ad hoc relatif à l'arrêté fédéral sur le règlement du Fonds pour les grands projets ferroviaires (règlement du fonds) sur la construction et le financement du raccordement de la Suisse au réseau ferroviaire européen à grande vitesse avec les pays voisins concernés ne seront pas non plus touchées par les modifications de l'arrêté fédéral concernant le projet RAIL 2000 et le règlement du fonds (convention du 6 septembre 1996 entre le chef du Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie et le ministre des transports de la République fédérale d'Allemagne, relative à la garantie de la capacité de l'accès à la nouvelle ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes [NLFA]³⁵; Convention du 5 novembre 1999 entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République française relative au raccordement de la Suisse au réseau ferré français, notamment aux liaisons à grande vitesse³⁶; Convention du 2 novembre 1999 entre le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication et le Ministère des transports et de la navigation de la République italienne concernant la garantie

31 RS 0.740.71

32 RS 0.740.72

33 RS 742.140

34 FF 1998 I 261

35 RS 0.742.140.313.69

36 RS 0.742.140.334.97

de la capacité des principales lignes reliant la nouvelle ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes [NLFA] au réseau italien à haute performance [RHP]³⁷).

5.3 Forme de l'acte normatif et entrée en vigueur

Il s'agit en l'occurrence de modifications d'actes normatifs en vigueur. Celles qui ne concernent que les projets FTP sont limitées dans le temps de la même manière. Ces modifications de durée déterminée sont soumises d'une part au référendum facultatif (arrêté fédéral relatif au projet RAIL 2000 et loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales) et sont réunies dans la loi fédérale sur les modifications de l'arrêté fédéral relatif au projet RAIL 2000. D'autre part il s'agit de modifications d'un arrêté fédéral (selon l'ancien droit) de portée générale, non soumis au référendum (arrêté fédéral sur le règlement du Fonds pour les grands projets ferroviaires), qui correspond aujourd'hui à la forme juridique d'une «ordonnance de l'Assemblée fédérale». Ces modifications non soumises au référendum seront donc présentées à l'Assemblée fédérale séparément sous forme d'ordonnance.

La réglementation du remboursement des prêts par les amortissements excédentaires ainsi que la mise au point de la convention sur les prestations entre la Confédération et les CFF ne sont pas limitées dans le temps et ne s'appliquent pas seulement aux grands projets ferroviaires. Les nouvelles dispositions seront donc effectuées par le biais d'une modification de la LCdF et de la LCFF.

Vu l'extrême urgence, les modifications entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2005 comme il est décrit au ch. 2. Comme il n'est pas possible d'obtenir l'adoption du projet par l'Assemblée fédérale en temps utile, elles entreront en vigueur avec effet rétroactif.

5.4 Assujettissement au frein aux dépenses

Les décisions à prendre ne sont pas subordonnées au frein aux dépenses.

5.5 Compatibilité avec la loi sur les subventions

Les modifications proposées ne touchent pas les principes formulés dans le 2^e chapitre de la loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités (loi sur les subventions, LSu)³⁸.

³⁷ RS 0.742.140 345.43

³⁸ RS 616.1

5.6

Délégation de compétences juridiques

La compétence de prolonger l'indexation de la limite des avances cumulée et de différer le début du remboursement au fonds est fixé à l'art. 6, al. 4, de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale sur le règlement du fonds pour les grands projets ferroviaires. Il s'agit d'une pure compétence d'exécution.

Glossaire

AFF	Administration fédérale des finances
Arrêté FTP	Le 29 novembre 1998 le peuple et les Etats a adopté l'arrêté fédéral sur la réalisation et le financement des projets d'infrastructure des transports publics (FTP); qui régit le financement des quatre grands projets d'infrastructure en vue de la modernisation des chemins de fer suisses: RAIL 2000, NLFA, raccordement LGV, mesures anti-bruit
Budget ordinaire	Cf. Compte financier
Compte capital (Bilan)	Partie intégrante du Compte d'Etat. Le bilan présente l'état du patrimoine (actifs) et les engagements (passifs) de la Confédération en fin d'année. Les actifs comprennent le capital financier (liquidités, créances, fonds de trésorerie), le capital administratif (constructions, prêts et participations etc.) ainsi que le découvert du bilan. Du côté des passifs figurent le capital étranger et les obligations résultant d'un financement spécial.
Compte financier	Partie intégrante du Compte d'Etat. Le compte financier réunit les dépenses et les recettes d'un exercice et les solde. Le compte financier est l'instrument de gestion central pour la gestion globale des finances fédérales.
Convention sur les prestations	Convention entre le Conseil fédéral et la SA CFF faisant fonction d'instrument de gestion des secteurs Trafic et Infrastructure qui détermine l'orientation stratégique, les objectifs et l'offre de prestation que les CFF doivent fournir pour quatre ans; elle est financée par le budget fédéral ordinaire au moyen d'une enveloppe financière dimensionnée en conséquence.
Coûts subséquents	Frais d'exploitation et d'entretien et amortissements entraînés par la réalisation d'un projet.
Crédit d'engagement	Si les obligations financières dépassent le budget en cours, il faut demander un crédit d'engagement. Cela vaut notamment pour un projet de construction et des achats immobiliers; les projets de développement et d'achat; la réservation de contributions qui n'entraîneront des paiements que les années suivantes; la reprise de cautionnements et d'autres garanties.
Crédit de paiement	Pour effectuer une dépense, il faut un crédit de paiement ad hoc alloué par le Parlement.
Crédit-cadre	Le crédit-cadre est un crédit d'engagement à affectation générale. Les Chambres fédérales ont délégué au Conseil fédéral ou aux unités administratives le pouvoir de répartir le montant alloué sur chacun des crédits d'engagement.

Fonds FTP	Fonds pour le financement des projets FTP (arrêté fédéral et règlement du fonds du 9 octobre 1998) Le fonds est alimenté par des parts de la taxe sur la valeur ajoutée, de la RPLP, de l'impôt sur les huiles minérales et actuellement par des prêts provenant des fonds de trésorerie. Du point de vue du budget, le fonds FTP n'est pas un fonds spécial, mais un financement spécial. Il est géré en dehors du compte financier, même si les recettes et les dépenses sont comptabilisées par le compte financier.
Gap	Ecart entre les avances cumulées au fonds et la limite des avances par année civile; réserve de liquidité du fonds dans l'année civile en question.
Indemnité	Les indemnités sont des prestations financières de la Confédération à des tiers. Elles servent à diminuer ou à compenser les charges dues à l'accomplissement de tâches prescrites par le droit fédéral ou le droit public et qui leur sont confiées par la Confédération.
Limite des avances	Limitation de l'octroi d'avances au fonds FTP via le compte capital de la Confédération
NLFA	Nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes
OFT	Office fédéral des transports
PAB03, PAB04	Programme d'allègement budgétaire 2003 ou 2004 de la Confédération
Plafond des dépenses	Montant maximum fixé pour plusieurs années pour les crédits de paiement que le Parlement doit approuver. Dans le contexte de la convention sur les prestations entre la Confédération et les CFF: fixation du cadre financier du financement de l'infrastructure CFF pour quatre ans.
Prêts portant intérêt	Également: prêts remboursables rémunérés au taux du marché. La Confédération lève ces prêts sur le marché des capitaux jusqu'à concurrence de 25 % des dépenses totales pour la NLFA, RAIL 2000 et le raccordement LGV et les met à disposition des chemins de fer. Les prêts rémunérés doivent être remboursés et rémunérés par les gestionnaires de l'infrastructure.
Prêts sans intérêt	Également: Prêts à intérêt variable, conditionnellement remboursables. Ces prêts sont alloués aux chemins de fer par exemple pour des investissements nécessaires à l'exploitation qu'ils ne peuvent pas effectuer avec les fonds d'amortissements. Les prêts sans intérêt doivent – sauf cas d'exception clairement établis – être remboursés par les gestionnaires de l'infrastructure mais non rémunérés.

Principe de la commande	La Confédération et les cantons commandent aux entreprises de transport (prestations) l'offre du trafic marchandises et du trafic régional des voyageurs sur la base d'un devis et versent des indemnités en contrepartie. Le montant des indemnités se calcule d'après les coûts non couverts attestés à l'avance.
Prix du sillon	Prix qu'une entreprise de transport ferroviaire verse au gestionnaire de l'infrastructure (chemin de fer) pour l'utilisation d'un sillon horaire.
Projets FTP	Les grands projets ferroviaires mentionnés dans l'arrêté FTP: RAIL 2000, NLFA, raccordement LGV, mesures anti-bruit des chemins de fer suisses
Raccordement LGV	Raccordement de la Suisse orientale et occidentale au réseau ferroviaire européen à grande vitesse.
RPLF	Redevance forfaitaire sur le trafic des poids lourds (remplacée par la RPLP à partir de 2001)
RPLP	Redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations: redevance d'utilisation de la route par le trafic marchandises lourd sur tout le territoire national, calculée en fonction de la distance, du poids et des émissions.
Sillon horaire	Plage de l'horaire pendant laquelle un train peut parcourir un certain tronçon
Simulation du fonds	Instrument de budgétisation du fonds FTP propre à la surveillance de la limite des avances et à la simulation paradigmatique (analyse de sensibilité) des modifications des recettes, des dépenses ou des paramètres du fonds FTP.
Trafic combiné	Acheminement bimodal de marchandises en unités de chargement (conteneurs, caisses mobiles, semi-remorques); acheminement global en une chaîne de transport continue
Trafic longues distances	Trafic national et international entre les grands centres, autofinancé, c.-à-d. sans indemnité.
Trafic régional	Transports au sein d'une région (à l'exception du trafic exclusivement local), et trafic avec des régions voisines, même étrangères. Ce trafic a lieu toute l'année, et les lignes assurent la desserte. Le trafic régional peut circuler sur le rail, la route (bus, bus à la demande), par bateau ou installation de transport à câbles.

Vue d'ensemble du volume d'investissements des projets FTP (état juin 2004)

Les chiffres ci-après donnent une vue d'ensemble du volume d'investissements des projets FTP. Le premier tableau contient des indications sur l'état actuel, toutefois, avec différents états des prix, car les grands projets ont été adoptés à des dates différentes. Le deuxième contient toutes les indications converties sur la base des prix de 1995, afin de permettre une comparaison du volume d'investissements actuel par rapport au projet FTP de 1995.

Prière de considérer la base de prix! Les indications ci-après se rapportent à des périodes différentes.

Vue d'ensemble du volume d'investissements des différents projets FTP

Tous les montants en 1000 CHF

Projets FTP avec AF et dont les moyens financiers sont libérés	Crédits d'engagement (CE)	"Sunk Costs" (coûts avant 1998)	Fonds résid.	à la charge du fonds FTP
	1	2	3	(4=1-2-3)
NLFA 1, phase 1 [1]	11'320'000	622'859		10'697'141
Surveillance du projet	76'000	27'563		48'437
Axe Lötschberg	3'789'000	208'707		3'580'293
Axe Gothard	6'526'000	350'140		6'175'860
Aménagement de la Surselva	123'000	28'859		94'141
Raccordement Suisse orientale	151'000	6'668		144'332
Aménagements SG-ArthGoldau	57'000	922		56'078
Aménagements reste du réseau	230'000	0		230'000
Réserves	368'000	0		368'000
NLFA 1, phase 2 (libérat. partielle) [1]	2'243'000			2'243'000
Axe Gothard (Ceneri)	1'403'000			1'403'000
Aménagements SG-ArthGoldau	34'000			34'000
Réserves	806'000			806'000
Crédit additionnel; réserves NLFA [1]	900'000			900'000
Rail 2000 1ère étape [2]	7'400'000	1'591'400	1'500'000	4'308'600
Mesures anti-bruit [3]	1'854'000		0	1'854'000

Projets FTP avec arrêté fédéral	Crédit d'engagement prévu			
Première phase racc. LGV [4]	665'000			665'000
1ère phase invest. en CH (y c. réserves)	360'000			360'000
1ère phase invest. en F et D	305'000			305'000

Projets FTP soumis à évaluation lors de la vue d'ensemble 2007/08				
NLFA 1, phase 2 (partie bloquée) [1]	1'141'000			1'141'000
Racc. Suisse orientale, TBZ et Hirzel	841'000			841'000
Aménagements reste du réseau	300'000			300'000
2ème phase raccordement LGV [4]	635'000			635'000
Rail 2000 2ème étape [5]	5'900'000			5'900'000
Fonds résiduels Rail 2000 1ère étape [2]	1'500'000			1'500'000

[1] Etat des prix 1998; arrêté fédéral du 8 décembre 1999 sur le nouveau crédit global de la NLFA

[2] Etat des prix 1993; arrêté fédéral du 17 décembre 1986 sur un crédit d'engagement pour réaliser le projet RAIL 2000; Rapport du 11 mai 1994 sur la première étape de RAIL 2000

[3] Etat des prix 1998; AF du 6 mars 2000 sur le financement des mesures visant à réduire le bruit émis par les chemins de fer

[4] Etat des prix 2003; Message du 26 mai 2004 relatif à la loi fédérale sur le raccordement aux LGV

[5] Etat des prix 1995; Message du 26 juin 1996 sur le FTP, page 173

Tous les investissements en milliards de francs, base des prix 1995

Grand projet	Ouvrage	1	2	3	4	5	6	7	8	9 = 8-6	
		Chiffres FTP, y.c. ICHA; renchérissement NLEFA calculé av. ZIW arrêté FTP	Chiffres FTP, y.c. ICHA; renchérissement NLEFA calculé av. ZIW	Chiffres FTP, y.c. ICHA; renchérissement NLEFA calculé av. NIR	Chiffres FTP, y.c. ICHA; renchérissement NLEFA calculé av. NIR	Chiffres FTP, hors ICHA; renchérissement NLEFA calculé av. NIR	Total par grand projet	Différence col. 8 a col. 9			
RAIL 2000	1ère étape	7,50	13,40	7,50	13,40	7,25	12,95	5,77	11,47	-1,48	
	2ème étape	5,90		5,90		5,70		5,70			
NLFA	Surveillance du projet	0,07		0,08		0,07		0,09			
	Axe Lötschberg	2,98		3,22		3,11		4,05			
	Axe Gotthard (Gotthard et Ceneri)	7,16		7,73		7,47		9,36			
	Aménagement Surselva	0,11		0,12	14,69	0,12	14,19	0,11	15,40	1,20	
	Rec. Suisse orientale	0,92	13,60	0,99		0,96		0,92			
	Aménagements St-Gall	0,08		0,09		0,08		0,10			
	Aménagements reste du réseau	0,51		0,55		0,53		0,77			
	Réserve	1,77		1,91		1,85					
	Raccordement LGV	1ère phase	1,20	1,20	1,20	1,20	1,16	1,16	0,61	1,16	0,00
		2ème phase		2,25	2,25	2,25	2,17	2,17	0,55	1,38	-0,79
Mesures anti-bruit		2,25		2,25		2,17		1,38			
TOTAL paquet FTP		30,45	30,45	31,54	31,54	30,47	30,47	29,41	29,41	-1,06	

Remarques concernant le tableau:

- 1) Tableau sur la base du message FTP, p. 173 (raccordement Suisse orientale complété par "Hirzel" [-200 Mio. Fr.], réserve en tant que rubrique séparée, y.c. réserve pour Hirzel [+20 Mio])
- 2) Tous les investissements en milliards de francs aux prix de 1995
- 3) Conversion des colonnes 1/2 dans les colonnes 3/4: les investissements de la NLFA ont été initialement calculés sur la base des prix de 1991. Avec le message FTP, les coûts d'investissements ont augmentés sur la base du ZIW pour correspondre aux prix de 1995. Depuis lors, le renchérissement est calculé avec le NIR, qui reflète mieux l'évolution des prix dans la construction des tunnels.
- 4) Mesures anti-bruit: la différence repose en partie sur de nouvelles solutions techniques; le crédit d'engagement "mesures anti-bruit" a été fixé à 1,854 milliard de francs (prix de 1998), il a donc été réduit par rapport au message FTP de 1995.
- 5) Le calcul du renchérissement se base sur les indices suivants:

Indice zurichois du coût de la construction de logements (ZIW):
1991 (oct. 91) = 119,3 (CHA)
1995 (oct. 94) = 113,2 (CHA)
1998 (oct. 98) = 111,4 (CHA)

Taux ICHA = 3,5%

Indice de renchérissement LGV
1995 (oct. 94) = 100,0
2003 (oct. 03) = 109,6

Indice de renchérissement de la NLFA (NIR):
1991 = 100,0
1995 = 102,5
1998 = 105,9

Principes du modèle de simulation

Le modèle de simulation des effets des mesures élaboré par l'OFT et l'AFF se compose des éléments suivants:

- comptes de résultat simplifiés des secteurs Infrastructure des CFF et du BLS
- compte des investissements simplifiés des secteurs Infrastructure des CFF et du BLS
- conséquences sur le compte financier de la Confédération

Le modèle permet de simuler approximativement pour la période 2004 à 2030 les conséquences de la mise en exploitation des projets FTP sur le compte de résultat et le compte des investissements pour le cas de référence et pour les mesures. Les résultats obtenus se basent sur un grand nombre d'hypothèses et comportent donc une certaine marge d'incertitude – qu'il n'est pas possible de chiffrer exactement. Afin de mieux tirer parti des résultats, toutes les hypothèses adoptées sont présentées ici de manière transparente.

Les calculs se basent sur les données et hypothèses suivantes:

- même input/hypothèses pour le cas de référence et pour les mesures
 - compte de résultat CFF infrastructure: plan à moyen terme 2004 à 2009 des CFF (= valeurs nominales), à partir de 2010 tenue à jour en termes réels
 - compte de résultats BLS infrastructure: pour le réseau actuel du BLS poursuite des indemnités d'infrastructure 2004 à 2010 avec 1,5 % de renchérissement (= valeurs nominales), pour le Loetschberg –tronçon de base «plan d'activités pour l'axe du Loetschberg» du BLS (= valeurs nominales), à partir de 2011 tenue à jour en termes réels
 - comptes des investissements CFF et BLS infrastructure: à partir de 2010 croissance annuelle (réelle) du besoin en investissement de 1 % pour maintenir le niveau de sécurité et de performance du réseau malgré la croissance de la demande du trafic
 - financement du besoin en investissement par des fonds d'amortissement et des prêts sans intérêt, les amortissements dépassent le besoin en investissement, les fonds excédentaires sont affectés au remboursement de prêts alloués précédemment
 - produits supplémentaires/coûts de l'infrastructure suite à la mise en exploitation du nouveau tronçon RAIL 2000: 25 millions de francs/an de produits supplémentaires utilisables, surcoûts contenus dans le total des frais d'exploitation conformément au plan à moyen terme des CFF
 - produits supplémentaires/coûts de l'infrastructure suite à la mise en exploitation du tunnel de base du Loetschberg (TBL): 8 millions de francs/an de produits supplémentaires, 11 millions de francs/an de surcoûts (indications d'après le plan d'activités TBL du BLS)

- produits supplémentaires/coûts de l'infrastructure suite à la mise en exploitation du tunnel de base du Gothard (TBG): 35 millions de francs/an de produits supplémentaires, 20 millions de francs/an de surcoûts (faute de données disponibles ad hoc, p. ex. un plan d'activités du TBG, les surcoûts et produits supplémentaires ont été estimés à l'aide des calculs du plan d'activités TBL du BLS: extrapolation sur la base des coûts/produits moyens par tronçon-kilomètre)
- produits supplémentaires/coûts de l'infrastructure suite à la mise en exploitation des tunnels de base du Ceneri et du Zimmerberg: 12 millions de francs/an de produits supplémentaires, 10 millions de francs/an de surcoûts (estimation faite par analogie avec les calculs du plan d'activités TBL du BLS)
- dernière prévision des coûts finals et date de mise en exploitation des projets FTP
- capitalisation effectuée en principe selon les recommandations du manuel «Accounting» des CFF conforme au SWISS-GAP-FER, taux d'amortissement: superstructure 4 %, infrastructure 1,5 %
- Input/hypothèses seulement pour le cas de référence
 - programme de construction FTP conforme à la planification, c.-à-d. réalisation de RAIL 2000, 2^e étape 2011 à 2020, 2^e phase du raccordement LGV jusqu'à 2014, 2^e phase de la NLFA y c. tunnels de base du Zimmerberg et de l'Hirzel jusqu'à 2020 (cf. figure 6)
 - rémunération et remboursement des prêts FTP par les gestionnaires de l'infrastructure (durée des prêts: 10 ans)
- Input/hypothèses seulement pour les mesures
 - programme de construction FTP: achèvement ou réalisation des projets en cours RAIL 2000 1^{re} étape, première phase de la NLFA (TBL, TBG), raccordement LGV conformément au message du Conseil fédéral du 26 mai 2004, arrêté fédéral du 10 juin 2004 NLFA libération partielle de la deuxième phase (contient aussi le tunnel de base du Ceneri)
 - à partir du 1^{er} janvier 2005, plus de prêts rémunérés aux chemins de fer, transformation des prêts précédemment alloués en prêts sans intérêt, conditionnellement remboursables et contributions à fonds perdu
 - les coûts d'excavation du tunnel sont financés à fonds perdu, c.-à-d. qu'ils ne sont plus activés

Les variations ponctuelles par rapport au rapport sur les surcoûts du 7 avril 2004 se basent sur une actualisation de certaines données input et sur un examen général de la plausibilité des hypothèses et des calculs.

Principes de la simulation du fonds

La simulation du fonds de l'OFT et de l'AFF se compose des éléments suivants:

- bilan et compte de résultats du fonds FTP
- recettes et prélèvements pour les projets FTP
- conséquences sur les avances nécessaires du fonds, déclarations sur le respect de la limite des avances
- évaluation pour chacun des projets FTP

Avec l'aide du modèle, on a simulé approximativement les problématiques financières pertinentes du fonds FTP pour la période 1998 à 2030. De plus, la simulation du fonds contient les indices financiers exacts de chacun des projets FTP pour les années déjà écoulées (jusqu'à 2003 compris). Les résultats de la simulation pour les prochaines années se basent d'une part sur les recettes et les dépenses conformément au budget ou au plan financier, et d'autre part sur diverses hypothèses. Il est donc inévitable qu'ils comportent certaines incertitudes – qu'il est impossible de chiffrer avec exactitude. Pour mieux ordonner les résultats, toutes les hypothèses adoptées sont présentées ici.

Les calculs se basent sur les données et hypothèses suivantes:

- Bouclements des comptes du fonds FTP de 1998 à 2003
- Recettes et prélèvements, taux d'intérêt, renchérissement etc. en 2004 conformément au budget
- Recettes et prélèvements, taux d'intérêt, renchérissement etc. de 2005 à 2008 conformément au budget et au plan financier du Conseil fédéral
- Estimation des recettes de 2009 à 2030
- Estimation des recettes de 2009 à 2030 pour chacun des projets FTP conformément à la planification
- Dernière prévision des coûts finals pour chacun des projets

La simulation du fonds se base sur les hypothèses suivantes:

- Taux d'intérêt à partir de 2009: 4,5 %
- Renchérissement à partir de 2009: 2 %
- Développements du PIB nominal: 3,5 %; PIB réel: 1,5 %
- Taux de la taxe sur la valeur ajoutée jusqu'en 2006: 7,6 %
- Taux de la taxe sur la valeur ajoutée de 2007 à 2009: 8,4 %
- Taux de la taxe sur la valeur ajoutée à partir de 2010: 9,4 %

Les hypothèses sur le taux d'intérêt et le renchérissement sont notamment très sensibles. En cas de variations par rapport aux valeurs des hypothèses adoptées aujourd'hui, la situation financière du fonds FTP pourrait se modifier profondément.

Modifications par rapport au rapport du 7 avril 2004: cf. ch. 1.2.2.

Technique financière: mise en œuvre des mesures au fonds FTP, allocation des fonds à partir du 1^{er} janvier 2005

Nouvelle réglementation pour RAIL 2000

Le Conseil fédéral détermine la forme de l'allocation des fonds aux chemins de fer pour le financement des projets FTP en se fondant sur l'art. 3 de l'arrêté sur RAIL 2000 et sur l'art. 14 de l'arrêté sur le transit alpin sous forme de conventions entre la Confédération et les chemins de fer ou les maîtres d'ouvrage. La convention en vigueur pour RAIL 2000 prévoit que les fonds alloués aux CFF pour la réalisation de RAIL 2000 seront transformés à la fin de l'année en prêts à intérêt variable conditionnellement remboursables à raison de trois quarts et en prêts remboursables portant intérêt au taux du marché à raison d'un quart.

Le Conseil fédéral prévoit d'adapter aux nouvelles données la convention sur la forme d'allocation des fonds pour RAIL 2000. L'adaptation consiste à financer tous les projets sectoriels de la première étape de RAIL 2000 qui n'étaient pas encore décomptés lors de l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation par des contributions à fonds perdu pour la part des investissements non activables. Le reste des fonds sera alloué aux chemins de fer sous forme de prêts sans intérêt. La seule exception concerne les intérêts intercalaires échus et activés sur les prêts remboursables. Dans le bilan des chemins de fer, ces prêts subiront une correction de valeur au moyen d'amortissements directs et doivent donc être financés à fonds perdu.

Nouvelle réglementation pour la NLFA

Au même moment, les conventions avec les maîtres d'ouvrage de la NLFA pour les ouvrages de l'axe du Loetschberg, du Saint-Gothard, le raccordement de la Suisse orientale ainsi que les aménagements de tronçons du reste du réseau seront adaptées du point de vue de la forme d'allocation des fonds. Ici aussi, on appliquera le principe selon lequel tous les investissements non activables seront financés par des contributions à fonds perdu, alors que la partie activable des investissements ne peut être financée que par des prêts sans intérêt. Dans les conventions de financement ad hoc pour la NLFA, les types de frais non activables pour les chemins de fer sont énumérés explicitement. Les investissements non activables comprennent les dépenses de l'excavation de tunnels ainsi que des dépenses similaires d'installations provisoires de chantier. Pour le tunnel de base, compte tenu de cette limitation, les dépenses pertinentes pour les amortissements s'élèvent à environ 50 % des coûts d'investissements.

Après l'établissement du décompte final ou des décomptes partiels des investissements NLFA, le montant des contributions à fonds perdu sera harmonisé définitivement en fonction de la part des investissements non activables. D'éventuelles variations pourront être compensées par des écritures comptables entre contributions à fonds perdu et prêts conditionnellement remboursables.

Conversion des prêts remboursables, portant intérêt, au 1.1.2005

Tous les montants en 1000 CHF; chiffres planifiés, état des prix: effectif

Projet FTP	Prêts portant intérêt, octroyés avant le 1.1.2005	Conversion des prêts remboursables, portant intérêt, dès le 1.1.2005 en...		Conversion des prêts non rémunérés dès le 1.1.2005 en... Contributions à fonds perdu
		...contr. à fonds perdu	... prêts non rémunérés	
NLFA 1, total 1ère phase	1'501'800	1'473'700	28'100	25'100
<i>Surveillance du projet</i>	0			
<i>Axe Lötschberg</i>	784'000	784'000		
<i>Axe Gothard</i>	664'600	664'600		
<i>Aménagement Surselva</i>	0			
<i>Raccordement Suisse orientale</i>	25'100	25'100		25'100
<i>Aménagements St-Gall - Arth Goldau</i>	0			
<i>Aménagements reste du réseau</i>	28'100		28'100	
<i>Réserves</i>	0			
Rail 2000 1ère étape	988'100	0	988'100	0
Total	2'489'900	1'473'700	1'016'200	25'100

Vu les différentes possibilités de porter à l'actif les divers investissements FTP, la conversion des prêts remboursables, rémunérés au taux du marché, n'est pas le même pour tous les projets. Comme il n'est pas prévu d'activer les coûts du percement des tunnels de base, les prêts pour ces projets seront transformés en contributions à fonds perdu. Comme aucune contribution à fonds perdu n'a été octroyée avant le 1.1.2005 pour le raccordement de la Suisse orientale (contrairement au TBL et au TBG avec chacun 25%), 25% supplémentaires des coûts d'investissement seront convertis en contributions à fonds perdu (cf. ch. 2.4).

Effets sur les liquidités de l'augmentation des amortissements du point de vue du compte des investissements des gestionnaires de l'infrastructure

A l'observation du compte des investissements des gestionnaires de l'infrastructure, on constate que ce qui compte surtout, ce sont les effets de l'augmentation des dépenses d'amortissements sur les liquidités.

Le besoin d'investissements est décisif pour les fonds alloués: si les indemnités augmentent, les prêts sans intérêt diminuent en contrepartie

Pour leurs investissements dans l'infrastructure, les chemins de fer reçoivent d'une part des fonds d'amortissement et d'autre part, en règle générale, des prêts sans intérêt. Le besoin en prêts, par exemple dans la convention sur les prestations CFF, est le solde du besoin d'investissements convenu pour quatre ans et les dépenses d'amortissement (y c. les investissements non activables, INA) de ces quatre ans conformément aux comptes prévisionnels. Concrètement, si les indemnités pour compenser les dépenses d'amortissement augmentent, le besoin de fonds d'investissements supplémentaires sous forme de prêts sans intérêt diminue.

Si les indemnités dépassent le besoin d'investissements, les prêts précédemment alloués seront remboursés

Si la part de prêts d'un chemin de fer est dès aujourd'hui très faible, l'activation des grands projets financés par le fonds FTP peut avoir pour effet que les amortissements dépassent les besoins d'investissement. Dans ce cas, il en résulte quasiment un besoin en prêts négatif.

Pour la Confédération, cela signifie que le versement des indemnités pour les amortissements doit être diminué du montant qui n'est pas nécessaire pour les investissements. Sur le plan comptable, cette compensation équivaut à un remboursement de prêts précédents.

Conséquences financières subdivisées par projets FTP

Dans les conditions-cadres actuelles, le trafic ferroviaire ne peut pas couvrir ses coûts entièrement, comme il est indiqué au ch. 1.1.2. C'est pourquoi la Confédération, conformément à l'art. 49 de la loi sur les chemins de fer (LCdF, RS 742.101) est tenue d'indemniser les coûts non couverts de l'amortissement et de l'exploitation des nouvelles infrastructures, ce qui grève lourdement et de plus en plus le compte financier de la Confédération.

Le train de mesures prévu est destiné à pallier ce problème de trois manières:

- Premièrement, le besoin d'indemnités de la Confédération augmentera moins au titre des coûts d'exploitation non couverts, puisque les comptes d'infrastructure des entreprises de chemin de fer ne seront pas grevés d'intérêts supplémentaires.
- Deuxièmement, l'ajustement des règles de financement pour les tunnels ferroviaires – l'excavation de tunnels sera désormais financée par des contributions à fonds perdu – va tempérer la croissance du besoin d'indemnités de la Confédération au titre des amortissements.
- Troisièmement, l'ajustement des règles de financement pour RAIL 2000 – la partie non activable des projets qui ne sont pas encore décomptés sera financée à partir de 2005 par des contributions à fonds perdu – va réduire le besoin d'indemnités de la Confédération au titre des amortissements.

Concrètement les modifications proposées dans la comparaison entre cas de référence et mesures – réparties sur chacun des grands projets ferroviaires NLFA (tunnel de base du Loetschberg [TBL], tunnel de base du Gothard [TBG] et tunnel de base du Ceneri [TBC]), 1^{re} étape de RAIL 2000 et 1^{re} phase du raccordement LGV – se répercuteront de la manière suivante. Les indications sont données en valeurs arrondies, compte tenu des hypothèses mentionnées dans l'annexe 1.

Comparaison entre cas de référence et mesures, effets sur le compte financier

coûts subséquents répartis sur les grands projets ferroviaires suivants	cas de référence, sans train de mesures (en millions de francs/an), valeurs arrondies	différence entre cas de référence et mesures (en millions de francs/an), valeurs arrondies	mesures, avec train de mesures (en millions de francs/an), valeurs arrondies
	délestage (-) imputation (+)	délestage (-) imputation (+)	délestage (-) imputation (+)
<i>RAIL 2000 1^{re} étape</i>	<i>(2005/2004)</i>	<i>(2005/2004)</i>	<i>(2005/2004)</i>
frais d'exploitation	-39	-	-
- coûts financiers	35	-35	-
- amortissements	125	-	125
- utilisation des produits supplémentaires (majoration de la contribution de couverture au prix du sillon)	-	-25	-25
Total RAIL 2000 1^{re} étape	160	- 60	100
<i>tunnel de base du Loetschberg</i>	<i>(2008/2006)</i>	<i>(2008/2006)</i>	<i>(2008/2006)</i>
frais d'exploitation	10 ⁴⁰	-	10
- coûts financiers	40	-40	-
- amortissements	90	-30	60
- utilisation des produits supplémentaires (majoration de la contribution de couverture au prix du sillon)	-10	-	-10
<i>total intermédiaire TBL (effets directs)</i>	<i>130</i>	<i>-70</i>	<i>60</i>
- allocation de prêts du compte financier	-75	20	-55
Total TBL	55	-50	5
<i>tunnels de base du Gothard et du Ceneri</i>	<i>(2017/2015)</i>	<i>(2017/2015)</i>	<i>(2017/2015)</i>
frais d'exploitation	30	-	30
- coûts financiers	110	-110	-
- amortissements	230	-90	140
- utilisation des produits supplémentaires (majoration de la contribution de couverture au prix du sillon)	-40	-	-40
<i>total intermédiaire TBG (effets directs)</i>	<i>330</i>	<i>-200</i>	<i>130</i>
- allocation de prêts du compte financier	-25	-85	-110
Total TBG/TBC	305	-285	20

³⁹ Vu le grand nombre de projets et leurs dates de mise en service différentes, il n'est pas possible de spécifier exactement les frais d'exploitation supplémentaires.

⁴⁰ Conformément au businessplan du tunnel de base du Loetschberg, on suppose que si le taux d'utilisation est bon, les frais d'exploitation supplémentaires seront entièrement couverts par le surcroît de trafic et l'augmentation du prix du sillon.

RAIL 2000 1^{re} étape

Cas de référence

Le plafond des dépenses des CFF pour la convention sur les prestations 2003 à 2006 comprend les indemnités pour les frais d'exploitation planifiés non couverts et les amortissements, augmentées suite à la mise en exploitation de la 1^{re} étape de RAIL 2000 (à partir de 2005). De même, les coûts financiers des prêts rémunérés sont compris dans les frais d'exploitation. C'est la raison pour laquelle l'allègement dû au train de mesures présenté dans le tableau apparaît plus faible, par rapport aux autres grands projets ferroviaires, que ce à quoi l'on pourrait s'attendre selon le calcul de rentabilité pour RAIL 2000, 1^{re} étape.

Mesures

Dans le cadre des mesures prévues, la charge d'intérêt est supprimée; le résultat de la division Infrastructure s'améliore par conséquent de 35 millions de francs. De plus, il est prévu de prélever les produits supplémentaires en augmentant la contribution de couverture au prix du sillon dans le trafic des voyageurs longues distances à concurrence d'environ 25 millions de francs par an. Le résultat de l'infrastructure CFF s'améliorera donc nettement grâce aux produits supplémentaires du prix du sillon. Au total, il en résulte une réduction du besoin d'indemnités pour l'infrastructure CFF d'environ 60 millions de francs par an. Par conséquent, les crédits de paiement 2005 et 2006 du plafond des dépenses CFF peuvent donc être diminués chacun d'environ 60 millions de francs.

Du fait de la réduction des crédits de paiement 2005 et 2006, il n'y aura pas besoin d'adapter l'enveloppe financière des CFF. En effet, le message sur l'art. 19 de la convention sur les prestations entre la Confédération et les CFF «modification de la convention sur les prestations» porte la mention: «S'il (le Parlement) procède cependant à une réduction des crédits de paiement, il y aura lieu de vérifier s'il est nécessaire d'adapter la convention sur les prestations et le plafond des dépenses.» Vu que la prestation définie n'est pas modifiée (pas de réduction des prestations), il n'y a pas de raison de modifier la convention sur les prestations. A prestations égales, seuls les frais d'exploitation non couverts diminuent avec les mesures prévues. Il faudra donc moins d'indemnité. Enfin, l'art. 32, al. 1, LFC définit le plafond des dépenses comme un montant maximum des crédits de paiement pour des tâches déterminées, fixé pour plusieurs années par l'Assemblée fédérale. Ce montant maximum ne doit pas forcément être épuisé, ni adapté si les crédits de paiement diminuent. Le crédit de paiement concrétise chaque année le montant alloué.

Tunnel de base du Loetschberg (TBL)

Cas de référence

Sans le train de mesures prévues, la mise en exploitation du tunnel de base du Loetschberg aurait pour conséquence qu'en 2008, il faudrait augmenter les indemnités pour les frais d'exploitation non couverts (+10 millions de francs/an), les intérêts (+40 millions de francs/an) et les amortissements (+90 millions de francs/an). Conformément au plan d'activités du tunnel de base du Loetschberg, l'infrastructure du BLS pourra couvrir intégralement les frais d'exploitation supplémentaires non couverts de 10 millions de francs par les excédents de produits d'ici à 2010, grâce au surcroît de trafic et à un ajustement modéré des prix du sillon (équilibrer les prix du tronçon de base et du tronçon de façade). De même, un allègement (-75 millions de

francs/an) résulte de ce que les fonds d'amortissements accordés par indemnités peuvent se substituer aux prêts nécessaires jusqu'ici pour les investissements (effet indirect du train de mesures). De plus, les prêts accordés précédemment peuvent être remboursés en faveur du compte financier (cf. aussi annexe 7) (effet indirect). Sans contre-mesures, il y aurait ainsi un besoin annuel effectif supplémentaire de près de 55 millions de francs.

La différence par rapport à l'ordre de grandeur de près de 100 millions de francs également discuté dans ce contexte s'explique par ce que ce dernier correspond uniquement au besoin d'indemnités supplémentaire. L'effet inverse – possibilité de renoncer à l'allocation de prêts d'investissements nécessaires jusqu'ici (environ 50 millions de francs/an) et compensation des indemnités par le remboursement de prêts accordés précédemment (environ 25 millions de francs/an) – n'a pas été pris en compte dans cette optique.

Mesures

Les mesures permettent d'une part d'éviter de verser 40 millions de francs d'intérêts. De plus, grâce au nouvel octroi de fonds pour l'excavation des tunnels (financée désormais par des contributions à fonds perdu), les dépenses d'amortissement se réduisent d'environ 30 millions de francs. Ceci permet de réduire les indemnités en conséquence. Malgré ces modifications partielles de la pratique de capitalisation, le besoin d'amortissements de l'infrastructure du BLS augmentera d'environ 60 millions de francs/an après la mise en exploitation du TBL. La baisse des dépenses d'amortissements entraîne aussi une baisse de la réduction des prêts d'investissement autrement nécessaires à l'infrastructure du BLS (environ -55 au lieu de -75 millions de francs/an). Il restera, après la mise en œuvre des mesures, un besoin supplémentaire d'environ 5 millions de francs vers 2004. Au total, par rapport au cas de référence, les allègements devraient atteindre un ordre de grandeur de 50 millions de francs par an.

Tunnels de base du Gothard (TBG) et du Ceneri (TBC)

Cas de référence

Avec l'ouverture de l'axe du Saint-Gothard et la mise en exploitation des tunnels de base du Gothard (TBG) et du Ceneri (TBC), sans train de mesures, la Confédération devrait verser en 2017 environ 330 millions de francs par an de plus qu'en 2015. Ce montant se subdiviserait en indemnités pour les frais d'exploitation non couverts (+30 millions de francs/an) et en amortissements (+230 millions de francs/an). A cela s'ajouterait la charge des intérêts supplémentaires (+110 millions de francs/an). On suppose que l'infrastructure pourra réaliser près de 40 millions de francs d'excédents de produits grâce au surcroît de trafic et aux augmentations du prix du sillon. De plus, on pourra réduire l'allocation de prêts de 25 millions de francs par an. Sans contre-mesures, le besoin supplémentaire annuel effectif atteindrait près de 305 millions de francs.

Mesures

La mise en œuvre des mesures proposées permet un allègement financier d'environ 285 millions de francs. La transformation des prêts remboursables rémunérés au taux du marché élimine 110 millions d'intérêts. Les nouvelles conditions de financement de l'excavation de tunnels entraînent des économies d'indemnités pour les amortissements d'environ 90 millions. Comme aucun des prêts FTP rémunérés ne

doit plus être remboursé, la réduction précitée des prêts d'investissement (–60 millions de francs/an) s'accompagne de la possibilité de rembourser les prêts sans intérêt alloués par le compte financier (environ –50 millions de francs/an) avec les fonds d'amortissement non utilisés pour les investissements. Il en résulte que le besoin supplémentaire dû à la mise en exploitation des tunnels de base du Gothard et du Ceneri se réduit à environ 20 millions de francs de par rapport au niveau de 2015.

1^{re} phase du raccordement LGV

Le raccordement de la Suisse orientale et occidentale au trafic européen à grande vitesse (raccordement LGV) est le seul projet FTP qui ne fait pas encore l'objet d'un arrêté fédéral et pour lequel aucun investissement n'a encore été effectué. Le 26 mai 2004, le Conseil fédéral a adopté un message représentant un volume d'investissements de 665 millions.

Certaines mesures envisagées peuvent être prises directement, par exemple ne pas accorder de prêts remboursables rémunérés au taux du marché. Par conséquent, l'allègement financier est immédiat.

Les conséquences financières de la 1^{re} phase du raccordement LGV sur les comptes des gestionnaires de l'infrastructure sont négligeables par rapport aux autres projets FTP. Cela s'explique d'une part par ce qu'une grande partie des fonds prévus sera affectée à des projets à l'étranger et qu'il n'en résultera pas de coûts subséquents pour la Suisse. D'autre part, les calculs de rentabilité pour les aménagements en Suisse attestent que le résultat de la division Infrastructure ne changera que très peu. À partir de 2009, on prévoit que les investissements de 285 millions de francs prévus pour la Suisse s'accompagneront d'environ deux millions de francs de coûts d'infrastructure non couverts supplémentaires.

Compatibilité des mesures avec le frein à l'endettement

But: équilibrer les excédents et les déficits sur un cycle conjoncturel

Le but du frein à l'endettement est «d'équilibrer les excédents et les déficits du compte financier sur l'ensemble d'un cycle conjoncturel», afin d'éviter un accroissement ultérieur de la dette fédérale nominale. En d'autres termes, la dette fédérale doit se stabiliser sur un cycle conjoncturel.

Une croissance de l'endettement n'est pourtant pas exclue

Le message sur le frein à l'endettement souligne à la fois que «malgré le frein à l'endettement, une croissance de l'endettement n'est pas entièrement exclue a priori, par exemple dans le cas de transactions qui concernent uniquement le compte capital ou au cas où une majorité qualifiée des Chambres fédérales dérogerait au frein à l'endettement».

Les avances au fonds ne sont pas formellement soumises aux prescriptions du frein à l'endettement

Formellement, le frein à l'endettement ne se rapporte qu'au compte financier, lequel doit s'équilibrer sur un cycle conjoncturel. Une augmentation de la dette due à un besoin de paiement extraordinaire selon l'art. 126, al. 3, Cst. ou à des prêts de trésorerie en est explicitement exceptée.

Les avances au fonds FTP sont allouées par le compte capital et non par le compte financier. Elles ne sont donc pas soumises aux prescriptions du frein à l'endettement. Le fonds peut recevoir des avances par le compte capital de la Confédération, même si cela entraîne une augmentation provisoire du taux d'endettement (art. 6, al. 1, du règlement du fonds; RS 742.140).

D'un point de vue purement formel, cette procédure n'est pas sans poser des problèmes: d'après l'art. 5, al. 2, let. b, LFC, «Les dépenses sont des paiements à des tiers, qui grèvent la fortune, servent à créer des actifs affectés directement à des buts administratifs (immobilisations)». Du point de vue du droit de l'économie, le fonds pour les grands projets ferroviaires, du fait de son autonomie comptable, doit être considéré comme un tiers par rapport à la Confédération. De plus, les avances servent à créer des valeurs publiques, elles font donc partie de la gestion du patrimoine. Dans ce contexte, les avances faites au fonds devraient être débitées du compte financier au titre des dépenses. Par analogie à l'art. 46a OFC (prêts et avances aux entreprises et institutions fédérales), le règlement du fonds prévoit en revanche de les débiter directement au compte capital. Matériellement, cette réglementation spéciale se justifie par le fait que les avances sont allouées systématiquement aux conditions du marché et qu'elles sont intégralement remboursables. Elles constituent donc une pure opération de trésorerie. A la différence des prêts rémunérés accordés aux chemins de fer, les avances au fonds ne comportent pas de risque de défaillance, puisque celui-ci tire ses recettes de la part de la RPLP et de la TVA. En d'autres termes, le remboursement des avances n'est pas compromis tant que les deux principales sources de recettes, RPLP et TVA, ne sont pas tarées et que les avances et les recettes restent proportionnées. Le remboursement peut tout au plus prendre plus de temps que prévu suivant l'évolution des recettes.