

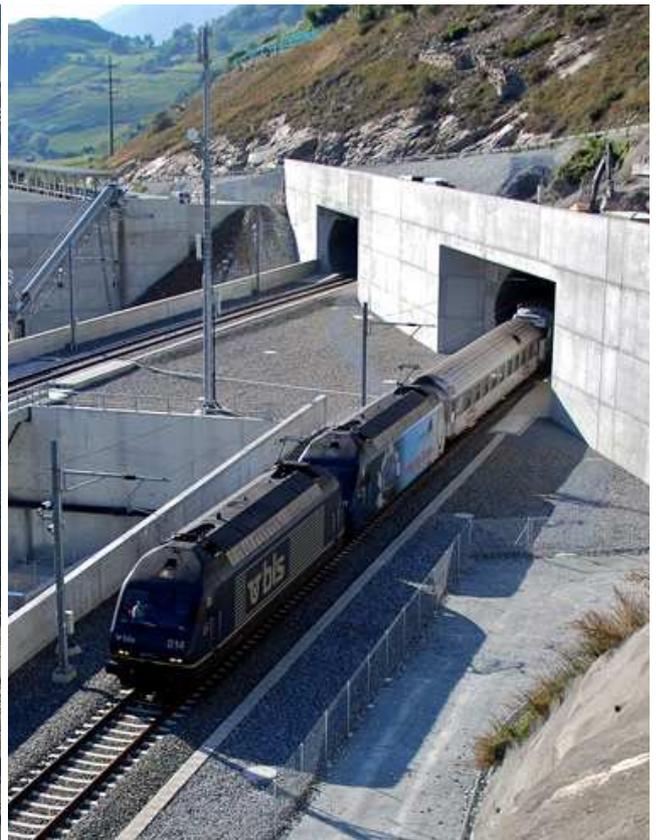
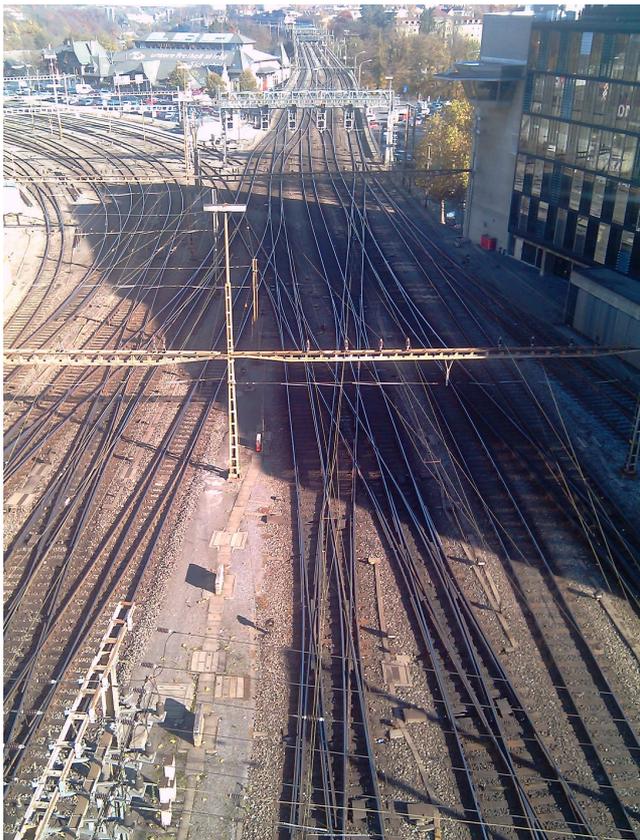


Rapport du groupe de travail FIF

Projet Financement de l'infrastructure ferroviaire (FIF)

Rapport aux CD DETEC et DFF

Référence du dossier : 600.0/2011-01-14/353



Berne, le 16 décembre 2010



Référence du dossier : 600.0/2011-01-14/353

Projet Financement de l'infrastructure ferroviaire (FIF)

Mandant:

CD DETEC

Comité de pilotage

Peter Füglistaler (directeur OFT)

Toni Eder (sous-directeur OFT, chef de la division Infrastructure)

Pierre-André Meyrat (sous-directeur OFT, chef de la division Financement)

Karl Schwaar (suppléant du directeur AFF, chef Politique des dépenses)

Hans Werder (secrétaire général DETEC)

Fritz Zurbrügg (directeur AFF)

Groupe de suivi

Petra Breuer (OFT, division politique, chef de section Affaires directoriales)

Hauke Fehlberg (OFT, division Infrastructure, chef de section Planification)

Markus Giger (OFT, division Financement, chef de section Réseau ferré)

Matthias Gygax (AFF, Politique des dépenses, chef Service financier II)

Regula Herrmann (OFT, division Financement, chef de section Trafic voyageurs)

Christoph Herren (OFT, division Financement, section Trafic voyageurs)

Rudolf Sperlich (OFT, division Infrastructure, chef de section Grands projets)

Guido Vasella (SG DETEC, chef Etat-major de direction)

Groupe de travail

Frank Schley (OFT, division Financement, section Réseau ferré)

Olivier Baud (OFT, division Infrastructure, section Planification)

Anne Greinus (OFT, division Financement, section Réseau ferré)

Andreas Heller (AFF, Politique des dépenses, Service des finances II)

Markus Liechti (OFT, division Politique, section Affaires directoriales)

Athos Nicollerat (OFT, division Financement, section Réseau ferré)

Simon Pfammatter (AFF, Politique des dépenses, Service des finances II)



Contenu

0	Résumé	1
1	Introduction	3
1.1	<i>Situation initiale.....</i>	3
1.2	<i>Objectifs du projet</i>	4
1.3	<i>Délimitation du projet</i>	5
1.4	<i>Organisation du projet</i>	5
1.5	<i>Classification et structure du rapport.....</i>	6
2	Financement actuel de l'infrastructure ferroviaire	8
3	Nouveau système de financement de l'infrastructure ferroviaire	12
3.1	<i>Exigences à remplir par le futur système</i>	12
3.2	<i>But et fonctionnement du fonds d'infrastructure ferroviaire (FInFer)</i>	13
3.3	<i>Solutions rejetées.....</i>	16
4	Estimation du besoin de financement jusqu'en 2040 (cas de référence)	21
4.1	<i>Hypothèses quant aux fonds disponibles.....</i>	21
4.2	<i>Besoin de fonds pour l'exploitation et le maintien de l'appareil de production.....</i>	23
4.3	<i>Besoin de fonds pour les investissements d'extension</i>	25
4.4	<i>Besoin de fonds pour rémunérer/rembourser les avances cumulées</i>	26
4.5	<i>Impasse de financement (besoin de fonds vs disponibilité des ressources).....</i>	27
5	Sources potentielles de financement	30
5.1	<i>Description et évaluation des sources potentielles de financement</i>	30
5.1.1	<i>Usagers du rail.....</i>	30
5.1.2	<i>Confédération.....</i>	32
5.1.3	<i>Cantons</i>	34



5.1.4	Autres sources	37
6	Plan de financement	38
6.1	<i>Objectif général</i>	38
6.2	<i>Variante 1 : 1^{re} étape de Rail 2030 à CHF 3,5 milliards</i>	40
6.3	<i>Variante 2.1 : première étape de Rail 2030 à CHF 5,3 milliards (remboursement prolongé des avances)</i>	41
6.4	<i>Variante 2.2 : première étape de Rail 2030 à CHF 5,3 milliards (ressources supplémentaires)</i>	43
7	Autres solutions visant à simplifier le financement	45
7.1	<i>Reprise par la Confédération du financement des chemins de fer privés</i>	45
7.2	<i>Séparation des projets ferroviaires non encore décidés du fonds d'infrastructure</i>	47
	Annexe	1



Figures

Figure 1:	Sources de financement de l'infrastructure ferroviaire	9
Figure 2:	Concept du fonds d'infrastructure ferroviaire (FInFer)	14
Figure 3:	Concept de pilotage du fonds d'infrastructure ferroviaire (FInFer).....	16
Figure 4:	Evaluation des différents modèles de financement étudiés	20
Figure 5:	Fonds disponibles dans le cas de référence	23
Figure 6:	Besoin de fonds pour l'exploitation et le maintien de l'appareil de production dans le cas de référence.....	25
Figure 7:	Besoin de fonds pour les investissements d'extension, cas de référence (avec Rail 2030)	26
Figure 8:	Besoin de fonds versus disponibilité des ressources, cas de référence.....	27
Figure 9:	Impasse de financement dans le cas de référence.....	28
Figure 10:	Besoin de fonds versus disponibilité des ressources, cas de référence (avec Rail 2030, variante 21).....	29
Figure 11:	Impasse de financement, cas de référence (avec Rail 2030, variante 21)	29
Figure 12:	Sources potentielles de financement de l'infrastructure ferroviaire.....	30
Figure 13 :	Besoin de fonds versus disponibilité des ressources (variante 1)	40
Figure 14 :	Fonds disponibles pour des investissements d'extension (variante 1)	41
Figure 15 :	Besoin de fonds versus disponibilité des ressources (variante 2.1)	42
Figure 16 :	Fonds disponibles pour des investissements d'extension (variante 2.1)	43
Figure 17:	Besoin de fonds versus disponibilité des ressources (variante 2.2)	44
Figure 18:	Fonds disponibles pour des investissements d'extension (variante 2.2)	44
Figure 19:	Part cantonale du financement de l'infrastructure des chemins de fer privés.....	46



Glossaire

Coûts subséquents	--> <i>Frais d'exploitation</i> et de --> <i>Maintien de la qualité des infrastructures</i> qui résultent de la mise en service et de l'activation d'investissements dans des extensions mineures et dans d'importants aménagements de l'offre. Au sens large, les coûts subséquents peuvent inclure les indemnités de transport dues aux aménagements et nécessaires pour effectuer le trafic additionnel.
Extension	Sont considérés comme investissements d'extension l'équipement additionnel et/ou le complément d'installation. Les extensions permettent d'augmenter graduellement les capacités d'utilisation d'une installation. Elles doivent être distinguées des --> <i>Renouvellements</i> .
Frais d'entretien	Coûts de mesures telles que la surveillance, la maintenance et la remise en état qui garantissent l'utilisabilité des installations visées à l'art. 62, al. 1, LCdF (loi sur les chemins de fer ; RS 742.101), sans prolonger la durée d'utilisation exprimée par le taux d'amortissement.
Frais d'exploitation	Coûts dus à l'exploitation de l'infrastructure. Ils comprennent p. ex. les coûts de régulation du trafic, de télécommunication et d'alimentation électrique 50Hz. Ils ne comprennent pas les amortissements des installations. Ils doivent être distingués des --> <i>Frais d'entretien</i> de l'infrastructure.
Infrastructure ferroviaire	Aux termes de l'art. 62, al. 1, LCdF, l'infrastructure comprend toutes les constructions, installations et équipements qui doivent être utilisés en commun dans le cadre de l'accès au réseau, notamment: a. les voies; b. les installations d'alimentation en courant, notamment les sous-stations et les redresseurs de courant; c. les installations de sécurité; d. les installations d'accueil; e. les installations publiques de chargement; f. les gares de triage, y compris les véhicules moteurs de manœuvre; g. les bâtiments de service et les locaux nécessaires à l'entretien et à l'exploitation de l'infrastructure visée aux let. a à f
Maintien de la qualité des infrastructures	Terme générique pour --> <i>Frais d'entretien</i> et --> <i>Renouvellement</i> .



Renouvellement

Charges d'investissement destinées au remplacement, lui-même dû à des raisons temporelles ou techniques, d'une installation afin de maintenir l'infrastructure en bon état conformément à l'art. 51, al. 2, LCdF et de l'adapter aux exigences du trafic et de l'état de la technique. Elles doivent être distinguées des --> *extensions*.



Liste des abréviations

CEVA	liaison ferroviaire Genève Cornavin – Eaux-Vives – Annemasse
DML	ligne diamétrale Zurich
ETF	entreprises de transport ferroviaire
FMV	Ferrovial Mendrisio – Varese
LGV	lignes à grande vitesse (cf. LLGV, RS 742.140.3 ¹)
CP	convention sur les prestations
MGB	Matterhorn Gotthard Bahn
MOB	Chemin de fer Montreux – Oberland Bernois
TRV	transport régional des voyageurs
SOB	Schweizerische Südostbahn
ET	entreprises de transport
UTP	Union des transports publics
ZEB	Développement de l'infrastructure ferroviaire (cf. LDIF; RS 742.140.2 ²)

¹ Loi fédérale du 18 mars 2005 sur le raccordement de la Suisse orientale et occidentale au réseau européen des trains à haute performance (loi sur le raccordement aux LGV, LLGV)

² Loi fédérale du 20 mars 2009 sur le développement de l'infrastructure ferroviaire (LDIF)



0 Résumé

Groupe de travail Financement de l'infrastructure ferroviaire (FIF)

Le 16 décembre 2009, le Conseil fédéral a chargé le DETEC d'élaborer, en étroite collaboration avec le DFF, des propositions de solutions visant à assurer à moyen et à long terme le financement de l'infrastructure ferroviaire (aménagement et maintien de l'appareil de production). Un groupe de travail interdépartemental (Secrétariat général DETEC / Office fédéral des transports / Administration fédérale des finances) a donc été mis en place. Celui-ci est parvenu aux résultats suivants :

Besoin d'agir incontesté

Le financement actuel de l'exploitation, de l'entretien et de l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire présente les lacunes suivantes :

- Dans l'ensemble, les moyens financiers ne suffisent pas à assurer à long terme une exploitation sûre, le maintien de la substance des installations et l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire ;
- Le financement par le fonds, qui présente une grande sécurité de planification, avantage l'aménagement du réseau ferroviaire par rapport au financement du maintien de l'appareil de production qui passe, lui, par le budget ordinaire ;
- La haute complexité du financement de l'infrastructure ferroviaire entrave le pilotage ;
- Les critères de délimitation entre les différentes ressources de financement sont flous et entraînent des clarifications onéreuses lors du financement de projets ;
- La prise en charge des coûts par les cantons est variable et entrave une évaluation uniforme des projets.

Fonds d'infrastructure ferroviaire

Pour assurer le financement à long terme de l'exploitation, du maintien de l'appareil de production et de l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire, le groupe de travail FIF propose de changer le fonds FTP en un fonds global d'infrastructure ferroviaire (FInFer) qui servira à financer l'exploitation, l'entretien et l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire ainsi que le renouvellement des installations. Par ailleurs, il remboursera et rémunérera les avances accumulées par le fonds FTP. Le FInFer ne peut pas s'endetter.

Plan de financement

Le FInFer sera alimenté comme suit :

- Au maximum deux tiers des produits de la RPLP (comme pour le fonds FTP)
- 0,1% du produit brut de la TVA (comme pour le fonds FTP)
- 10% du produit brut de l'impôt sur les huiles minérales utilisées comme carburant (correspond aux versements au fonds FTP à raison de 25 % des coûts de la NLFA)
- Fonds fédéraux généraux (mise à jour réelle des montants conformément au plan financier 2014)



- Versement supplémentaire de 250 millions de francs par année issus de la réduction de la déduction des coûts de transport pour l'impôt fédéral direct (ou 400 millions de francs si la déduction est complètement supprimée) ;
- Versement supplémentaire d'une contribution des cantons à hauteur de 300 millions de francs par année.

Par ailleurs, l'augmentation progressive des prix des sillons (2013/2016) permettra de diminuer de 200 millions de francs par année aussi bien les coûts non couverts d'exploitation que les coûts non couverts d'entretien de l'infrastructure ferroviaire. Les entreprises de chemin de fer concernées reporteront ainsi la surcharge sur les clients des TP moyennant des augmentations des tarifs (7-8 %).

Compte tenu de ces éléments, il serait possible de réaliser au cours des années 2017 à 2025, en sus des mesures du projet ZEB financées par le crédit ad hoc (CHF 5,4 milliards, prix de 2005), une première tranche des projets Rail 2030 pour une somme 3,5 milliards de francs (variante 1) voire de 5,3 milliards de francs (variantes 2.1/2.2) (prix de 2010).

Variantes pour une première étape du projet Rail 2030

	Variante 1 CHF (prix de 2010)	Variante 2.1 CHF (prix de 2010)	Variante 2.2 CHF (prix de 2010)
Volume 1 ^{re} étape Rail 2030 (2017-2025)	3,5 mrd	5,3 mrd	5,3 mrd
Volume global Rail 2030 (2017-2041)	20,1 mrd	20,3 mrd	22,3 mrd
<i>Sources de financement</i>			
Fonds fédéraux généraux (par année)	2050 mio	2050 mio	2050 mio
Versements aux fonds FTP effectués à ce jour (par année)	1800 mio	1800 mio	1800 mio
Réduction/suppression déduction des coûts de transport pour l'impôt fédéral direct (par année)	250 mio	250 mio	400 mio
Contribution des cantons (par année)	300 mio	300 mio	300 mio
<i>Conséquences</i>			
Durée du remboursement des avances cumulées du fonds FTP	Jusqu'en 2027	Jusqu'en 2031	Jusqu'en 2027
Intérêts des avances (cumulés à partir du début du FInFer en 2016)	1740 mio	2200 mio	1706 mio



1 Introduction

1.1 Situation initiale

La croissance du trafic entraîne des surcoûts – une infrastructure ferroviaire de qualité est un facteur déterminant pour le positionnement économique

Un système de transports bien développé constitue un facteur de positionnement essentiel et contribue de manière déterminante à la prospérité économique du pays. Les transports doivent satisfaire de manière durable les besoins de mobilité que requièrent la population et l'économie. Dans ce contexte, les transports publics jouent un rôle important. Cependant, les produits générés par l'utilisation de l'infrastructure (prix du sillon) ne suffisent pas à couvrir les coûts d'exploitation et d'amortissement de ladite infrastructure. Il en va de même pour les recettes tarifaires. C'est pourquoi les pouvoirs publics cofinancent aussi bien les transports (le transport régional de voyageurs, en partie le trafic local et le trafic marchandises) que l'infrastructure. La Confédération commande auprès des CFF et – conjointement aux cantons – des chemins de fer privés l'exploitation, l'entretien et l'extension de l'infrastructure ferroviaire.

Le trafic ferroviaire a beaucoup augmenté ces dernières années. Les besoins d'entretien et de renouvellement de l'infrastructure ferroviaire ont connu une forte hausse du fait d'une utilisation accrue et des exigences plus sévères en matière d'équipement technico-sécuritaire. La réalisation des extensions souhaitées dans l'ensemble du pays (élimination des goulets d'étranglement) requiert des ressources supplémentaires considérables tant pour la construction que pour les coûts subséquents liés à l'exploitation et au maintien de l'appareil de production. Dans l'ensemble, la problématique des coûts subséquents « extension de l'infrastructure – extensions de l'offre – augmentation des coûts d'exploitation et d'entretien et augmentation des investissements dans le matériel roulant » génère à moyen terme des risques financiers non seulement pour les entreprises de transport ferroviaire, mais aussi pour la Confédération.

Afin de répondre au besoin d'extension, le Conseil fédéral a décidé de satisfaire à l'art. 10 de la loi fédérale du 20 mars 2009 sur le développement de l'infrastructure ferroviaire (LDIF ; RS 742.2) en chargeant, le 19 décembre 2008, le DETEC (OFT) d'élaborer un projet « Rail 2030 » en deux variantes, l'une portant sur un volume d'investissement de 12 milliards de francs, l'autre sur un volume d'investissement de 21 milliards de francs.

Les extensions et l'exploitation/le maintien de l'appareil de production font l'objet d'une concurrence grandissante quant aux moyens financiers qu'ils requièrent : tandis que des fonds à affectation obligatoire sont disponibles pour les extensions, l'exploitation et le maintien de l'appareil de production dépendent des fonds du budget ordinaire. Plus on investit dans de nouvelles infrastructures, plus le besoin financier augmente pour l'exploitation et l'entretien, ce qui exige d'avoir une vue d'ensemble du financement de l'infrastructure ferroviaire.



Importants défis en matière de politique de financement

A moyen et à long terme, d'importants défis se posent pour les finances fédérales, notamment du fait de l'évolution démographique en Suisse. La prévoyance sociale est un fort générateur de croissance et entraîne de plus en plus de dépenses impératives, principalement dans les domaines de la prévoyance-vieillesse et de la santé. Par ailleurs, d'autres groupes de tâches menacent également d'engloutir des sommes de l'ordre du milliard.

Même à court terme, les mesures de consolidation nécessaires se chiffrent à 1,5 milliard de francs pour compenser les pertes de recettes décidées récemment (entre autres réforme de la TVA, réforme de l'imposition des familles). Ces manques à gagner sont accompagnés de dépenses supplémentaires générées surtout par des tâches intensifiées dans les domaines de la collaboration internationale (augmentation de la part du revenu intérieur brut versée au titre de l'aide au développement) ainsi que de la formation et de la recherche (augmentation des contributions à la formation professionnelle, à la recherche fondamentale et aux programmes-cadre de recherche de l'UE). Sans oublier l'assainissement de la caisse de pensions des CFF et le versement au fonds d'infrastructure qui entraîneront des dépenses extraordinaires, quoiqu'uniques. Selon les prescriptions de la règle complémentaire, les déficits qui en découleront devront être compensés dans les six années suivantes.

Il faut accroître l'efficacité des indemnités dans tous les groupes de tâches, donc aussi en ce qui concerne l'infrastructure ferroviaire. De plus, il s'agit d'assurer que le financement de l'exploitation et du maintien de l'infrastructure ferroviaire soit prioritaire par rapport à son extension. Outre l'augmentation de l'efficacité et de la priorité de l'exploitation et de l'entretien, il faut trouver de nouvelles sources de revenus pour combler l'impasse financière qui s'annonce. Dans ce contexte, le financement par les utilisateurs jouera un rôle prépondérant.

1.2 Objectifs du projet

Sur la base de la note de discussion du 30 novembre 2009 du DETEC sur le financement de l'infrastructure ferroviaire au cours des années 2011 et 2012, le Conseil fédéral a chargé le DETEC le 16 décembre 2009 d'analyser, en collaboration avec le DFF, la situation actuelle du financement de l'infrastructure ferroviaire. Dans le projet à mettre en consultation concernant Rail 2030, le DETEC et le DFF devront proposer un plan de financement durable.

Conformément à ce mandat, les objectifs d'ordre supérieur du projet « financement de l'infrastructure ferroviaire (FIF) » ont été formulés ainsi:

« Les problèmes liés au financement à long terme de l'infrastructure ferroviaire et les répercussions sur le financement des TP sont analysés et les solutions proposées

– permettent d'atteindre de manière équilibrée les objectifs de la Confédération en matière de politique des transports et de politique financière



- *permettent de maintenir l'appareil de production en permanence et indépendamment des cycles conjoncturels ainsi que de développer l'infrastructure ferroviaire existante*
- *règlent le traitement des problèmes identifiés concernant le financement des projets FTP et d'autres investissements (coûts subséquents liés à l'exploitation et au maintien de l'appareil de production de la nouvelle infrastructure) et*
- *posent les jalons de la planification et de la décision concernant le développement ultérieur de l'infrastructure ferroviaire (Rail 2030), la prochaine étape de la réforme des chemins de fer (ReChe 2.3) et le financement de l'infrastructure pour la période de la CP 2013-2016. »*

Le projet a en particulier les buts suivants:

1. Elaborer des propositions quant au système de financement (au sein du compte financier / solution sous forme de fonds, cf. chap. 3).
2. Déterminer l'ordre de grandeur des moyens financiers nécessaires et de leur disponibilité jusqu'en 2040 (cf. chap. 4).
3. Proposer des sources de revenus supplémentaires (impôts / clients / cantons) pour financer l'infrastructure ferroviaire (maintien de la qualité des infrastructures et extension, cf. chap. 5).

1.3 Délimitation du projet

Ne font pas partie du projet:

- La contre-expertise (second opinion) demandé par l'OFT en rapport avec l'audit de réseau des CFF. Les conclusions tirées de cet examen sont intégrées au projet.
- La discussion sur les projets d'offre et sur certains projets d'investissement (p. ex. concept des nœuds ou d'horaire de Rail 2030, projets RER) ;
- Les discussions sur les modèles de répartition des responsabilités financières entre Confédération et cantons (réforme des chemins de fer 2.3) ;
- Les solutions détaillées relatives aux problèmes de financement grandissants en TRV ;
- Les considérations détaillées au-delà de l'horizon 2040.

1.4 Organisation du projet

Les travaux ont été menés par le directeur de l'OFT. L'Administration fédérale des finances (AFF) et le Secrétariat général du DETEC (SG DETEC) étaient représentés à tous les niveaux de l'organisation du projet, à savoir au sein i) du groupe de travail; ii) du groupe de suivi et iii) du comité de pilotage (cf. composition des groupes au début du présent rapport).

Les bases conceptuelles relatives au futur financement de l'infrastructure ferroviaire ont été élaborées matériellement au cours de douze réunions du groupe de travail. Les documents d'input ont été présentés et traités lors de cinq réunions du groupe de suivi. Les suggestions/recommandations



issues de ces discussions ont permis de dresser les bases de décision relatives aux résultats intermédiaires puis de les présenter au comité de pilotage.

La présente version du rapport (état : 15 décembre 2010) reflète l'état de la situation à l'issue des débats au sein du comité de pilotage du 29 novembre 2010.

1.5 Classification et structure du rapport

Conformément au mandat du DETEC et sur la base des décisions préalables du comité de pilotage, le présent rapport propose un plan envisageable (à trois variantes; chap. 6) pour financer durablement l'infrastructure ferroviaire. Le chapitre 7 présente d'autres options dont la mise en œuvre permet de réduire les interfaces et, partant, de simplifier le système de financement de l'infrastructure ferroviaire.

Au cours du projet, le DETEC a décidé que les résultats du groupe de travail FIF constitueraient la base d'un éventuel contre-projet à l'initiative populaire pour les transports publics, remise le 6 septembre 2010. Le Conseil fédéral se positionnera vraisemblablement en janvier 2011 par rapport à l'initiative. S'il se prononce pour un contre-projet, il pourra donner son avis sur le contenu principal du contre-projet et donc sur les propositions de financement issues du projet FIF. Selon ce qu'aura décidé le Conseil fédéral, le DETEC pourrait élaborer d'ici à mars 2011 un contre-projet à mettre en consultation.

Le présent rapport est structuré en six chapitres :

Le chapitre 1 commente les motivations qui ont donné lieu au projet et les objectifs visés.

Le chapitre 2 traite des problèmes de financement de l'infrastructure ferroviaire. Le nombre de sources de financement (budget ordinaire, fonds FTP, fonds d'infrastructure) et les différences entre les participations financières des cantons compliquent le système actuel.

Le chapitre 3 explique le fonctionnement d'un nouveau système de financement, au cœur duquel se trouve le fonds d'infrastructure ferroviaire (FInFer). Il indique pourquoi cette solution a été préférée à d'autres approches du plan de financement décrit au chapitre 6.

Le chapitre 4 commente les hypothèses et les estimations qui en découlent quant au futur besoin de financement de l'exploitation, du maintien de la qualité des infrastructures et de l'extension de l'infrastructure ferroviaire jusqu'en 2040.

Le chapitre 5 présente une vue d'ensemble et une évaluation des sources de financement potentielles destinées à couvrir le besoin supplémentaire identifié.

Le chapitre 6 présente le plan de financement pour trois variantes de réalisation d'une première étape de Rail 2030.



Le chapitre 7 présente deux options complémentaires visant à simplifier encore davantage le système de financement ainsi que leurs conséquences pour les cantons.



2 Financement actuel de l'infrastructure ferroviaire

La Confédération finance l'infrastructure ferroviaire moyennant trois sources:

- Le **budget ordinaire** sert à indemniser les coûts non couverts planifiés de l'exploitation et les amortissements des chemins de fer en vue du maintien de l'appareil de production. La Confédération y puise aussi des prêts à intérêt variable, conditionnellement remboursables pour les extensions de moindre importance.
- L'infrastructure est également aménagée dans le cadre des grands projets ferroviaires (NLFA, RAIL 2000, ZEB, raccordements LGV et mesures antibruit). Ceux-ci sont financés par le **Fonds FTP**.
- Depuis le début de 2008, des aménagements de l'infrastructure des transports publics dans les agglomérations sont cofinancés par le **fonds d'infrastructure**.

Le tableau ci-après indique les différentes données de base concernant les sources actuelles de financement :



Figure 1: Sources de financement de l'infrastructure ferroviaire

Source	Budget ordinaire	Fonds FTP	Fonds d'infrastructure
Crédit	<ul style="list-style-type: none">➤ Plafond des dépenses pour l'infrastructure des CFF➤ Crédit d'engagement pour l'infrastructure des chem. de fer privés (dès 2011)➤ enveloppe financière LHand	<ul style="list-style-type: none">➤ Crédit d'ensemble NLFA➤ Crédit d'ensemble RAIL 2000 / ZEB➤ Crédit d'engagement 1^{re} phase du racc. LGV➤ Crédit d'engagement Mesures antibruit	<ul style="list-style-type: none">➤ Crédit d'ensemble pour le fonds d'infrastructure
Objet du financement	<ul style="list-style-type: none">➤ Exploitation, entretien et investissements de remplacement (= maintien de l'appareil de production)➤ Extensions de moindre importance	<ul style="list-style-type: none">➤ Aménagements importants et développement	<ul style="list-style-type: none">➤ Aménagements d'importance moindre et moyenne et perfectionnement
But des investissements	<ul style="list-style-type: none">➤ Garantie de l'exploitation sûre et performante de l'infrastructure➤ Maintenance/renouvellement de l'infrastructure	<ul style="list-style-type: none">➤ Elimination des capacités insuffisantes➤ Augmentation des prestations	<ul style="list-style-type: none">➤ Amélioration de l'infrastructure des transports dans le trafic d'agglomération
Dépenses annuelles (B 10)	2'095 millions	1'811 millions ³	386 millions ⁴

Bien que le système de financement de l'infrastructure ferroviaire ait fait ses preuves, il parvient désormais de plus en plus à ses limites. Les trois problématiques suivantes se posent :

Grande sécurité de planification de l'extension – problèmes de financement du maintien de l'appareil de production

Le financement par des fonds, notamment le fonds FTP, garantit une grande sécurité en matière de planification de l'extension de l'infrastructure ferroviaire. En effet, le fonds est alimenté par des recettes à affectation obligatoire et il bénéficie en outre de prêts de la trésorerie fédérale. Les dépenses liées aux projets en question ne sont pas assujetties au frein aux dépenses. Les dépenses effectuées au titre des extensions bénéficient dès lors d'un avantage par rapport à celles liées à l'exploitation et au maintien de l'appareil de production. Le fonds FTP permet ainsi d'absorber les pics d'investissements, d'une part, et de réduire les risques pour les finances fédérales, de l'autre.

Le financement de l'exploitation et du maintien de l'infrastructure ferroviaire passe par le budget ordinaire et se trouve, quant à lui, en concurrence avec d'autres tâches fédérales. Il est soumis au frein aux dépenses. Les restrictions qui en résultent sont en contraste avec le fait que la

³ Versements au fonds FTP plus avancés de l'année en cours

⁴ Projets urgents du trafic d'agglomération, p. ex. DML, CEVA etc.



Confédération, en conséquence de l'aménagement de l'infrastructure, doit assumer des dépenses plus élevées pour l'exploitation et le maintien de l'appareil de production (coûts subséquents) ; or ces dépenses ont largement caractère de dépenses obligatoires et ne sont dès lors gérables que dans une faible mesure. Le prix des sillons ne permet que de couvrir une partie minime des coûts supplémentaires (coûts marginaux). Du fait des aménagements d'infrastructure, il faudra désormais nettement plus de moyens financiers nécessaires pour le maintien de l'appareil de production. La planification financière de la Confédération ne tient cependant pas encore compte de ce besoin accru.

En sus du besoin supplémentaire de fonds pour l'exploitation et pour le maintien de l'infrastructure ferroviaire, des moyens financiers additionnels seront probablement nécessaires pour indemniser le transport régional des voyageurs (TRV) du fait de l'extension de l'offre des TP. Afin de maîtriser la demande croissante, les entreprises ferroviaires ont besoin de davantage de matériel roulant. L'acquisition de matériel roulant absorbe en règle générale passablement de moyens financiers et est financée par le marché des capitaux ; il en résulte une augmentation de l'endettement des entreprises (qui sont en majeure partie propriété des pouvoirs publics). Pour la Confédération, les indemnités supplémentaires du TRV sont à financer par le budget ordinaire.

Critères de délimitation flous entre les sources de financement actuelles

Bien que le but des sources de financement de l'infrastructure soit défini, les critères selon lesquels les investissements – notamment d'extension – sont attribués aux différentes sources de financement ne sont plus clairs. Outre le fait que les extensions incluent souvent des remplacements d'installations existantes – ce que l'on peut considérer comme une mesure de maintien de l'appareil de production – il est difficilement explicable dans de nombreux cas pourquoi une mesure d'augmentation des capacités doit être financée par le budget ordinaire via la CP CFF, une autre par le fonds d'infrastructure ou encore par le fonds FTP via les crédits destinés aux LGV ou ZEB.

La diversité des sources de financement a pour effet que des tiers (p. ex. CFF, cantons, fédérations) tentent d'influer sur la détermination des sources (potentielles) de financement de projets. Cela restreint la marge de manœuvre dont dispose la Confédération pour gérer ses finances. Enfin, la précarité des fonds disponibles dans certaines sources mène à des financements mixtes complexes, certains projets étant alors financés par plusieurs canaux. Citons à titre d'exemple par excellence la ligne diamétrale de Zurich (DML), dont les coûts totaux (CHF 2031 millions, prix d'avril 2005) sont pris en charge comme suit:

- CHF 677 millions par le fonds d'infrastructure,
- CHF 213 millions par le crédit d'engagement ZEB,
- CHF 464 millions par le plafond de dépenses des conventions de prestations 03-06, 07-10, 11-12, 13-16,
- CHF 677 millions par le canton de Zurich, qui reporte une part de ses coûts de financement préalable (CHF 50 millions) sur ses cantons voisins.



Participation variable des cantons aux coûts selon les sources de financement

Tandis que les projets financés par le fonds FTP sont intégralement pris en charge par la Confédération, les cantons sont tenus de participer aux projets ferroviaires financés par le fonds d'infrastructure et par le budget ordinaire (sauf pour les lignes d'importance nationale).

S'agissant des projets ferroviaires financés par le fonds d'infrastructure, la participation de la Confédération s'élève au maximum à 40 % des coûts imputables conformément aux projets d'agglomération présentés, ou bien en principe à 50 % des projets urgents déjà décidés en 2006 (p. ex. DML, FMV, CEVA). Le financement par le budget ordinaire repose également sur une participation de la Confédération et des cantons ; l'importance de la participation de ces derniers varie d'un canton à l'autre. La Confédération prend en charge à elle seule uniquement les lignes d'importance nationale ; celles-ci comprennent, pour des raisons historiques, l'infrastructure complète des CFF⁵ et quelques lignes de chemins de fer privés⁶. Le fait que la ligne Berne – Bienne soit financée à 100 % par la Confédération, mais que la ligne Berne – Neuchâtel soit financée par la Confédération et les trois cantons (Berne, Fribourg et Neuchâtel) montre que le système actuel du financement de l'infrastructure ferroviaire ne suit aucune logique. En effet, des lignes similaires sont financées l'une avec participation cantonale et l'autre sans. Résultat : la commande de l'infrastructure par les chemins de fer privés qui exploitent des lignes dans plusieurs cantons (p. ex. BLS, SOB, MOB, MGB) est particulièrement onéreuse et complexe. Etant donné que les négociations sur les conventions de prestations avec plusieurs parties prennent davantage de temps, les chemins de fer privés bénéficient plus tard que les CFF de la sécurité de planification pour la prochaine période de CP.

Le principe selon lequel la Confédération finance uniquement les lignes d'importance nationale se dissout de plus en plus, notamment en ce qui concerne les investissements d'extension sur le réseau des CFF, car ces derniers exigent une participation financière des cantons. Les cantons, quant à eux, remettent de plus en plus en question la légitimité de cette pratique ainsi que l'absence de règles ad hoc.

Enfin, les différences entre les taux de participation des cantons aux sources de financement peuvent mener à des incitations erronées ; ainsi par exemple, les cantons pourraient s'attendre à ce qu'un maximum de projets soit financé par le fonds FTP.

⁵ Comprend également toutes les lignes à importance régionale, p. ex. Payerne – Palézieux, Ziegelbrücke – Linthal etc.

⁶ Outre les lignes BLS Thun – Brig/Interlaken p. ex. aussi la ligne SOB Lichtensteig – Wattwil – Ebnet-Kappel ou la ligne à voie étroite du Zentralbahn Lucerne – Interlaken.



3 Nouveau système de financement de l'infrastructure ferroviaire

3.1 Exigences à remplir par le futur système

Tablant sur la nécessité de financer durablement l'exploitation, le maintien de l'appareil de production et les extensions ainsi que de rémunérer et de rembourser les avances cumulées du fonds FTP, le nouveau système de financement doit satisfaire à plusieurs exigences :

- Les fonds destinés au maintien de l'appareil de production, à l'exploitation et à l'extension de l'infrastructure doivent être disponibles de manière équitable (fonds en concurrence) et avec autant de sécurité de planification que possible ;
- Il faut éliminer autant que possible les incitations erronées et les financements mixtes ;
- Le besoin de fonds accru pour le maintien de l'appareil de production, l'exploitation et les extensions implique d'obtenir des recettes (à affectation obligatoire) supplémentaires. Cela étant, il faut mettre l'accent sur des sources conformes au principe du paiement par l'utilisateur⁷.

Par ailleurs, l'élimination des différences entre les parts fédérales (cf. option 1 au chap. 7) permettrait l'égalité de traitement entre les CFF et les chemins de fer privés et simplifierait nettement le financement de leur infrastructure. Ainsi la Confédération assumerait la responsabilité en la matière. La prise en charge doit constituer une opération blanche au niveau budgétaire, c.-à-d. que la surcharge de la Confédération doit être compensée par les cantons. La question qui reste à résoudre et à laquelle il est difficile de répondre est de savoir comment cette compensation peut être mise en pratique.

Afin de mettre au net les interfaces avec les projets ferroviaires cofinancés par le fonds d'infrastructure, on envisage une autre option qui reprendrait les moyens financiers dudit fonds et destinés aux projets ferroviaires non encore décidés définitivement (cf. option 2 au chap. 7).

Solutions des fonds du point de vue de la politique financière

Du point de vue de la politique financière, il est préférable d'éviter la création de fonds, car ces derniers limitent les possibilités de pilotage et la transparence des finances fédérales et, en combinaison avec des recettes à affectation obligatoire, ils affaiblissent les incitations à trouver des solutions économiques. En l'occurrence, la création d'un fonds global d'infrastructure ferroviaire (FInFer) est à encourager, même du point de vue de la politique financière. Non seulement le FInFer augmente la sécurité de planification des gestionnaires de l'infrastructure, mais il n'expose pas non plus les finances fédérales à certains risques, leur évitant de devoir couvrir des pics d'investissements ainsi que des surcoûts dont les projets importants font très souvent l'objet. Sous le régime du frein à l'endettement, l'occurrence de tels risques refoule (temporairement) d'autres tâches des finances fédérales. Le FInFer garantit que les fonds destinés à l'exploitation, au maintien de l'appareil de

⁷ Sont considérés comme utilisateurs non seulement les clients des chemins de fer, mais aussi les usagers d'une bonne infrastructure ferroviaire.



production et aux extensions soient en concurrence. Sans celle-ci, on risque fortement de ne pas tenir suffisamment compte du principe « l'exploitation et le maintien de l'appareil de production priment sur l'extension », d'où une croissance continue effrénée des surcoûts liés aux nouveaux aménagements. Cette concurrence des fonds pourrait également être générée en finançant les deux groupes de tâches par le budget ordinaire. Cependant, non seulement les risques précités auxquels seraient exposées les finances fédérales s'opposent à cette solution, mais aussi le haut degré d'acceptation politique du fonds FTP, dont l'élimination ne serait guère approuvée.

3.2 But et fonctionnement du fonds d'infrastructure ferroviaire (FInFer)

La création du fonds d'infrastructure ferroviaire (FInFer) vise à remplir les exigences citées au chap. 3.1 : le financement par **une seule source** de l'exploitation, du maintien de l'appareil de production et des extensions de l'infrastructure ferroviaire permet de mettre à disposition les fonds de manière équivalente. Il en résulte une allocation plus efficace des moyens : la concurrence des fonds encourage leur hiérarchisation d'un point de vue global. Le FInFer améliore la vue d'ensemble des coûts subséquents liés aux investissements d'extension, puisque ceux-ci doivent être payés d'un seul et même pot, contrairement aux projets financés actuellement par le fonds FTP.

De par les attentes du grand public, les gestionnaires d'infrastructure sont vivement intéressés à investir dans des extensions ; or le FInFer génère des incitations à augmenter la productivité. Les améliorations de l'efficacité de l'exploitation et du maintien de l'appareil de production libèrent des ressources pour des extensions. Même s'il est incontesté que l'exploitation et le maintien de l'infrastructure existante sont absolument prioritaires, il semble opportun d'ancrer ce principe dans le futur règlement du fonds ou dans la loi sur les chemins de fer. La problématique des interfaces entre les différents domaines et les trois sources de financement actuelles – budget ordinaire, fonds FTP et fonds d'infrastructure – serait désamorcée. Tant que le fonds d'infrastructure finance des projets ferroviaires, il subsistera des interfaces avec le FInFer. C'est pourquoi le chap. 7 présente une seconde option encore plus simplifiée.

Concept du fonds d'infrastructure ferroviaire (FInFer)

Il s'agit de porter au niveau de la Constitution fédérale la disposition qui définit le but du fonds FTP, créé en 1998 pour financer les grands projets ferroviaires⁸. Désormais, tous les investissements (y c. les extensions et les renouvellements d'importance mineure), l'entretien et l'exploitation de l'infrastructure devront être pris en charge par ce fonds. Pour répondre à cet élargissement des fonctions, le fonds FTP serait changé en un fonds global d'infrastructure ferroviaire (FInFer). Celui-ci financerait alors toute l'infrastructure des CFF et des chemins de fer privés (du moins les parts fédérales prises en charge jusqu'ici). Les conditions relatives aux avances du fonds FTP accordées par la Confédération restent inchangées. Le remboursement des avances cumulées ainsi que les intérêts échus sont imputés au FInFer conformément aux conditions applicables (règlement du fonds FTP [RS 742.140]).

⁸ NLFA, RAIL 2000 1^{re} étape, ZEB, raccordements LGV, mesures antibruit

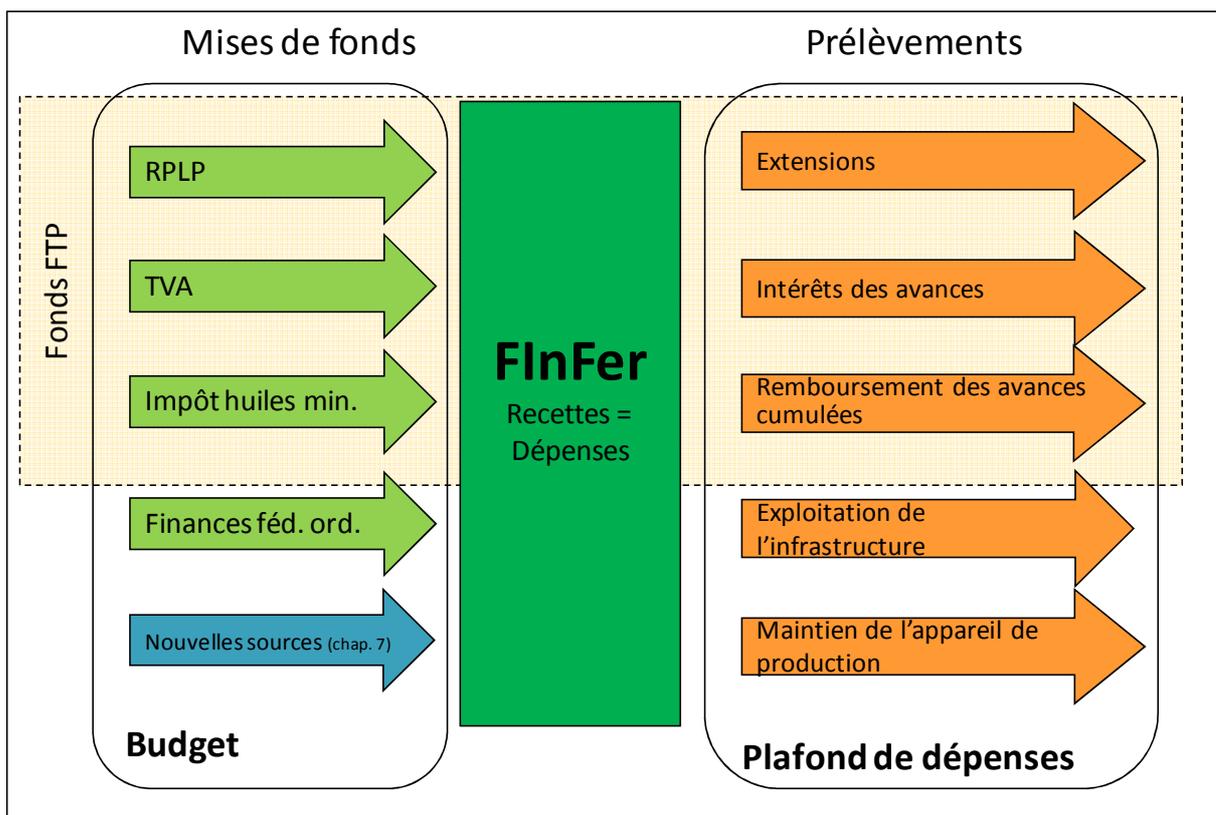


Le FInFer sera alimenté par les recettes qui vont actuellement au fonds FTP (redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations [RPLP], pour-mille de la TVA, recettes issues de l'impôt sur les huiles minérales utilisées comme carburant) et qui seront affectées en permanence à l'exploitation et au maintien de l'infrastructure ferroviaire. Par ailleurs, les moyens financiers généraux issus du budget et les autres recettes à affectation obligatoire requises pour l'exploitation et le maintien de l'infrastructure des CFF et des chemins de fer privés seront placés dans le FInFer. La mise de fonds annuelle est définie dans le cadre du budget, fournissant ainsi suffisamment de souplesse pour satisfaire aux exigences du frein à l'endettement.

Etant donné que le FInFer n'est plus autorisé à s'endetter – de manière analogue au fonds d'infrastructure – il lui faut une certaine réserve de liquidités avant de pouvoir démarrer. Cette réserve permet de réagir avec souplesse pour un certain temps sans qu'il soit nécessaire de prendre immédiatement des mesures de pilotage au niveau des dépenses. Il faudra fixer dans le règlement du fonds la manière dont la réserve peut être constituée.

Le graphique ci-après présente schématiquement le concept du fonds d'infrastructure ferroviaire:

Figure 2: Concept du fonds d'infrastructure ferroviaire (FInFer)





Concept de pilotage du fonds d'infrastructure ferroviaire (FInFer)

Les dépenses liées à l'exploitation, au maintien et à l'extension de l'infrastructure ferroviaire seront pilotées à l'aide des instruments suivants :

- Loi fédérale : les objectifs à long terme du développement de l'infrastructure ferroviaire sont fixés dans une *loi fédérale sur le développement à long terme de l'infrastructure ferroviaire suisse*.
- Plafond de dépenses et objectifs à moyen terme : tous les quatre ans, le Parlement fixe les dépenses maximales du FInFer pour l'exploitation, le maintien et l'extension de toute l'infrastructure ferroviaire. L'arrêté fédéral ad hoc fixe aussi, dans une vision générale, les étapes de développement de l'infrastructure et de l'offre de transports harmonisées avec les objectifs à long terme et les ressources disponibles et ce, pour les quatre prochaines années. Les moyens financiers disponibles pour l'extension de l'infrastructure dépendent de la quantité de moyens financiers nécessaire au total pour ces quatre années pour l'exploitation et le maintien de l'appareil de production.
- Rapport sur le développement de l'infrastructure ferroviaire et de l'offre ferroviaire : avec le message sur l'approbation du plafond de dépenses, le Conseil fédéral présente au Parlement, également tous les quatre ans, un rapport sur le développement de l'infrastructure ferroviaire, sur l'état des installations, le taux d'utilisation du réseau et la mise en œuvre des projets d'extension convenus.
- Conventions de prestations : l'Office fédéral des transports (OFT) conclut des conventions de prestations avec les entreprises de chemin de fer en vue de la mise en œuvre des priorités que le Parlement a fixées pour quatre années concernant le développement de l'ensemble du réseau ferroviaire. Ces conventions définissent pour chaque entreprise les objectifs concrets en matière d'exploitation et de maintien de l'appareil de production (sécurité, taux d'utilisation du réseau, disponibilité et état des installations, etc.) qu'elles doivent atteindre au cours des quatre prochaines années ainsi que les sommes disponibles. Comme les objectifs sont déjà fixés dans l'arrêté fédéral par le Parlement, il n'est plus nécessaire que ce dernier approuve les conventions de prestations passées avec les entreprises (= commandes d'infrastructure).
- Crédits d'engagement : en règle générale tous les quatre à huit ans, le Parlement décide d'un crédit d'engagement sans limite temporelle et de l'ordre de 5 milliards de francs dans le but de financer les investissements d'extensions nécessaires à la réalisation des objectifs (par analogie à la CP CFF actuelle, les projets totalisant des coûts de plus de CHF 10 millions doivent être mentionnés individuellement). Le plafond de dépenses précité fixe les prélèvements maximaux pour l'extension de l'infrastructure. Les versements qui en résultent sont imputés au crédit d'engagement. Un crédit supplémentaire pour les surcoûts non compensables doit être demandé au Parlement dès qu'il s'avère que les fonds alloués à l'aide du crédit d'engagement ne suffisent pas à financer les projets désignés. Cette démarche garantit qu'un projet reste financé par le crédit d'engagement initial et empêche un financement « mixte » par plusieurs crédits d'engagement.

A moyen terme, il est prévu de n'allouer plus qu'un seul crédit d'engagement pour tous les investissements d'extension. Cet objectif est réalisable vers 2030 si les crédits d'engagement existants du fonds FTP (crédit d'ensemble NLFA, crédits d'engagement pour les raccordements

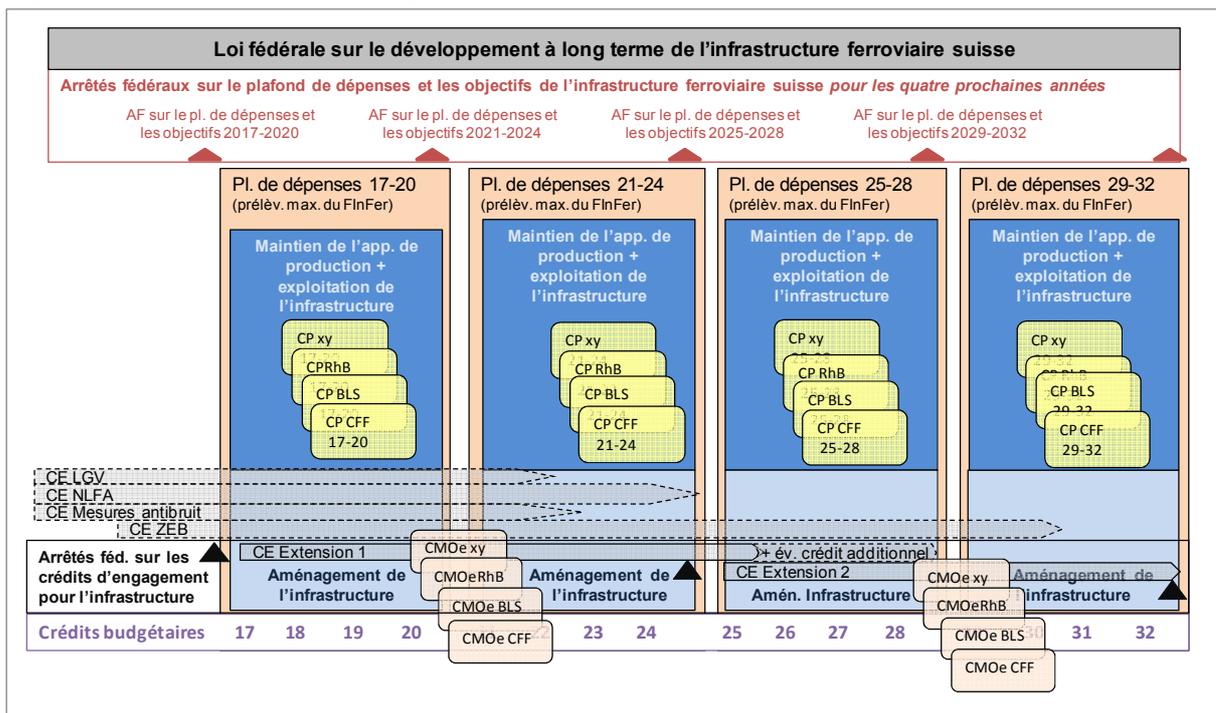


LGV, les mesures antibruit, RAIL 2000 et crédit d'ensemble ZEB) restent valables jusqu'à l'achèvement des projets concernés.

- **Conventions de mise en œuvre:** en vue de l'utilisation concrète des fonds disponibles pour les investissements d'extension en vertu des différents crédits d'engagement, l'OFT conclut des conventions dites de mise en œuvre avec les entreprises de chemin de fer ; ces conventions indiquent explicitement les projets d'importance majeure (p. ex. dont le volume d'investissement dépasse CHF 10 millions). Par analogie aux conventions de prestations, il n'est pas nécessaire que le Parlement approuve ces conventions de mise en œuvre.
- **Budget:** les versements annuels au fonds d'infrastructure ferroviaire (FInFer) sont définis dans le budget. Le Parlement statue chaque année, par un *arrêté fédéral II sur les prélèvements du fonds d'infrastructure ferroviaire pour l'année (budget)*, sur les prélèvements destinés au remboursement des avances cumulées, aux intérêts ainsi qu'aux dépenses au titre de l'infrastructure ferroviaire.

Le graphique ci-après présente schématiquement le concept de pilotage du fonds d'infrastructure ferroviaire :

Figure 3: Concept de pilotage du fonds d'infrastructure ferroviaire (FInFer)



3.3 Solutions rejetées

Outre le fonds d'infrastructure ferroviaire (FInFer), d'autres modèles de financement ont été étudiés. Ceux-ci sont présentés et évalués ci-après, avec indication des motifs de leur rejet :



Poursuite du système actuel

Concept :

L'exploitation et le maintien de l'infrastructure ferroviaire ainsi que des extensions d'importance mineure continuent de bénéficier des finances fédérales ordinaires ; les ressources destinées aux aménagements d'importance moyenne et majeure du réseau ferroviaire sont puisées dans le fonds FTP ou le fonds d'infrastructure. Cependant, pour poursuivre le système de financement en vigueur, il faudrait trouver des sources de revenus supplémentaires aussi bien pour l'exploitation et le maintien de l'infrastructure ferroviaire que pour son extension. Or les sources de financement actuelles ne parviennent pas à couvrir le futur besoin de financement.

Avantages/inconvénients :

Cette solution présente l'avantage que le système de financement actuel pourrait rester en place et garantirait le financement durable de l'infrastructure ferroviaire (y c. le remboursement des avances cumulées) à condition d'obtenir des recettes supplémentaires.

En revanche, le déséquilibre actuel qui régit le financement de l'infrastructure ferroviaire persisterait et s'aggraverait encore davantage au détriment de l'exploitation et du maintien de l'appareil de production : étant donné que les extensions continueraient d'être financées séparément par un fonds alimenté par des recettes à affectation obligatoire, elles bénéficieraient d'une meilleure sécurité de planification que l'exploitation, le maintien de l'appareil de production et les extensions d'importance mineure. Il faudrait par ailleurs générer des recettes supplémentaires pour deux sources de financement, ce qui n'est pas aisé à réaliser sur le plan politique. Sans compter que les faiblesses du système en vigueur persisteraient : ce dernier s'est développé sur une longue période, il est devenu très complexe et n'est guère compréhensible pour les non-initiés ou les parlementaires. Les différences entre les parts fédérales versées aux cantons et aux chemins de fer par les différentes sources de financement entraînent les incitations erronées précitées. Le pilotage financier de certains projets, mais aussi celui de tout le financement de l'infrastructure ferroviaire est difficile en présence de plusieurs sources. Des financements mixtes subsisteraient et il y aurait de nombreuses interfaces entre les différentes sources de financement. Les incitations à améliorer l'efficacité (productivité) resteraient à un faible niveau et l'on essaierait toujours de reporter les surcoûts sur d'autres sources de financement.

Évaluation :

Cette solution est rejetée car la poursuite du système actuel n'éliminerait pas les points faibles du financement de l'infrastructure ferroviaire.

Fonds d'aménagement du rail (FAR)

Par rapport au système de financement actuel, cette solution prévoit un fonds d'aménagement du rail (FAR) qui financerait tous les aménagements d'infrastructure (extensions d'importance mineure et aménagements importants). En conséquence, le champ d'application du fonds FTP serait élargi à tous les investissements d'extension. Le budget fédéral ordinaire n'indemniserait plus que l'exploitation et le maintien de l'infrastructure ferroviaire. Les deux sources de financement requerraient des revenus supplémentaires (à affectation obligatoire). La rémunération et le



remboursement des avances cumulées du fonds FTP seraient imputées au FAR. Le Parlement allouerait tous les quatre ans un plafond de dépenses pour les contributions d'exploitation et d'investissement et déciderait des moyens annuels disponibles dans le cadre du budget. Les Chambres fédérales approuveraient dans un arrêté distinct les prélèvements du RAF pour tous les aménagements de l'infrastructure.

Avantages/inconvénients :

De par le financement par le fonds d'aménagement du rail (FAR), les extensions d'importance mineure, financées jusqu'ici par le budget ordinaire, bénéficieraient d'une meilleure garantie de réalisation.

En revanche, il resterait deux sources de financement. Le financement par un fonds alimenté par des recettes à affectation obligatoire n'éliminerait pas l'inégalité de traitement entre aménagement (financement par le FAR) et exploitation et maintien de l'infrastructure ferroviaire, tous deux subventionnés par le budget ordinaire. D'un point de vue général, aucune hiérarchisation n'aurait lieu. Qui plus est, les coûts subséquents générés par l'aménagement de l'infrastructure au financement privilégié devraient être pris en charge par les finances fédérales ordinaires. Les moyens financiers ne seraient guère attribués de manière plus efficace. Les améliorations de l'efficacité pourraient être exploitées uniquement au niveau des extensions, et celles-ci ne pourraient pas être déplacées entre les deux sources de financement (budget ordinaire pour l'exploitation et le maintien, FAR pour les aménagements). Bien que les interfaces se réduiraient, la délimitation subsisterait entre l'exploitation et le maintien de l'appareil de production, d'un côté, et les extensions, de l'autre. Les dépenses seraient disproportionnellement élevées face à une utilité plutôt faible : il faudrait modifier le champ d'application du fonds FTP au niveau de la Constitution fédérale juste pour pouvoir financer toutes les extensions par une seule source.

Évaluation :

Même si du moins toutes les extensions étaient financées par la même source, la plupart des faiblesses du système actuel subsisteraient. Les améliorations potentielles seraient disproportionnellement onéreuses. La solution du fonds d'aménagement du rail (FAR) a donc été rejetée.

Financement spécial de l'infrastructure ferroviaire (FSIF)

Dans cette approche, l'exploitation et le maintien de l'appareil de production ainsi que tous les aménagements d'infrastructure seraient financés par une seule source, à savoir les finances fédérales ordinaires. Cela impliquerait la dissolution du fonds FTP. Les recettes à affectation obligatoire attribuées jusqu'ici au fonds FTP (RPLP, recettes de l'impôt sur les huiles minérales utilisées comme carburant pour la NLFA, pour-mille de la TVA) resteraient dans les finances fédérales, mais les affectations obligatoires subsisteraient. Par analogie à la circulation routière, il faudrait créer un financement spécial de l'infrastructure ferroviaire (FSIF) auquel seraient octroyés, outre les recettes à affectation obligatoire actuelles, des fonds du budget ordinaire et les recettes supplémentaires (à affectation obligatoire). Les dépenses liées à l'exploitation, au maintien et à l'extension de l'infrastructure ferroviaire seraient imputées au FSIF au même titre que la rémunération et le



remboursement des avances cumulées du fonds FTP. Les Chambres fédérales décideraient d'un plafond de dépenses quadriennal pour l'exploitation, le maintien et l'extension de l'infrastructure ferroviaire et approuveraient les fonds annuels ad hoc dans le cadre du budget.

Avantages/inconvénients :

Du fait du financement de l'exploitation, du maintien et de l'extension de l'infrastructure par une seule source, aucun domaine ne serait plus privilégié. Du point de vue global, cette concurrence des fonds encouragerait une hiérarchisation et les moyens financiers disponibles pourraient être attribués de manière plus efficace. S'agissant de la productivité, les gestionnaires de l'infrastructure seraient incités à optimiser l'exploitation et le maintien de l'appareil de production afin de libérer des ressources pour d'autres aménagements. Cette solution réduirait aussi nettement les interfaces.

En revanche, cette solution diminuerait la sécurité de planification et la garantie de réalisation de l'exploitation, du maintien et de l'extension de l'infrastructure ferroviaire, notamment des projets financés par le fonds FTP. Les objectifs du frein à l'endettement seraient alors applicables à tous les domaines de l'infrastructure ferroviaire. La dissolution du fonds FTP et la création du FSIF entraîneraient de très importants frais de mise en œuvre. Dans ce contexte, les chances de succès de cette solution au niveau politique sont plutôt faibles. Outre cela, les pics d'investissements que le FSIF devrait absorber se répercuteraient intégralement sur les finances fédérales ordinaires. Les risques ne pourraient guère être atténués.

Évaluation :

Malgré la concurrence de fonds entre l'exploitation, le maintien et l'extension de l'infrastructure ferroviaire, et malgré l'élimination d'interfaces, on a renoncé à poursuivre cette solution et ce, pour les raisons suivantes : en comparaison au fonds d'infrastructure ferroviaire (FInFer), la sécurité de planification et la garantie de réalisation sont moindres car les objectifs du frein à l'endettement sont applicables aux finances fédérales ordinaires et plus particulièrement au financement spécial de l'infrastructure ferroviaire (FSIF), mais pas aux prélèvements du FInFer. La création du FSIF et notamment la suppression du fonds FTP seraient très onéreux à mettre en œuvre. A noter aussi qu'il serait difficile de supprimer le fonds FTP eu égard à son haut degré d'acceptation politique.

Le tableau ci-après résume les avantages et les inconvénients des différents systèmes de financement :



Figure 4: Evaluation des différents modèles de financement étudiés

	Poursuite du système actuel	Variante 1: Fonds d'aménagement du rail (FAR)	Variante 2: Fonds d'infrastr. ferroviaire (FInFer)	Variante 3: Financement spécial infr. ferrov.
Sécurité de planification exploitation/maintien de l'appareil de production				
Garantie de réalisation (projets financés jusqu'ici par le budget ordinaire)				
Garantie de réalisation (projets financés jusqu'ici par le fonds FTP)				
Efficacité allocative (exploitation/maintien versus extensions)				
Incitations d'efficience (productivité)				
Faisabilité (juridique/technique)				
Optimisation des interfaces				
Chances de succès politique				
Total (1/4-disque = 1 point)	13	17	22	16

Le fonds d'infrastructure ferroviaire présente des avantages clairs au niveau de la sécurité de la planification et de la garantie de réalisation. Il simplifie le système de financement (moins d'interfaces) et génère la concurrence des fonds entre le maintien efficace du réseau ferroviaire existant (exploitation, entretien, maintien de l'appareil de production) et son extension. Dans l'ensemble, les chances de succès sur le plan politique sont considérées comme bonnes.



4 Estimation du besoin de financement jusqu'en 2040 (cas de référence)

Afin d'évaluer le besoin de financement supplémentaire, la disponibilité des moyens financiers et le besoin de fonds entre 2010 et 2040 ont fait l'objet d'une simulation. Le cas de référence se fonde sur les bases juridiques actuelles et tient compte du besoin en investissement et des coûts subséquents des projets d'aménagement décidés définitivement conformément aux plans de réalisation actuels. Le cas de référence présente également le besoin de fonds pour les projets d'aménagement non encore décidés dans le cadre de Rail 2030 dans deux variantes approuvées à la fin de 2008 par le Conseil fédéral, à savoir une à 12 milliards de francs et l'autre à 21 milliards de francs.

Remarque préalable concernant le renchérissement

Le renchérissement joue un rôle important lors de la considération de valeurs monétaires sur une longue période. Afin que des hypothèses quant au renchérissement n'influencent pas les déclarations sur l'évolution des besoins jusqu'en 2040, tous les résultats ont été présentés en valeurs réelles et sur une base uniforme (prix de 2010).

4.1 Hypothèses quant aux fonds disponibles

Dans le cas de référence, on a tablé sur les hypothèses de base suivantes quant à la disponibilité des fonds pour estimer le besoin de financement supplémentaire jusqu'en 2040 :

Fonds fédéraux généraux

Les fonds fédéraux généraux prévus pour 2014 dans la planification financière de la Confédération du 18 août 2010 en vue du financement de l'infrastructure ferroviaire des CFF et des chemins de fer privés ont été laissés au même niveau jusqu'en 2040.

Concrètement, les postes budgétaires suivants de la Confédération ont été pris en considération (crédits) :

- A2310.0213 CP CFF exploitation de l'infrastructure
- A2310.0382 Autres ETC, exploitation de l'infrastructure
- A4300.0115 CP CFF investissements d'infrastructure
- A4300.0131 Autres ETC investissements d'infrastructure

Par contre, le DETEC est d'avis qu'il faut tabler, pour les simulations jusqu'en 2040 et de manière analogue à la valeur-cible de la croissance du trafic dans le cadre du réexamen des tâches de la Confédération, sur une hausse annuelle réelle de 0,5 % des fonds disponibles au titre de l'infrastructure ferroviaire dans le budget ordinaire. Etant donné que les recettes de la Confédération augmenteront en termes réels grâce à la croissance économique, l'hypothèse de sommes financières constantes pour les articles de dépenses au titre de l'infrastructure n'est pas cohérente.



Versements de ressources à affectation obligatoire au fonds FTP

Les versements à affectation obligatoire au fonds FTP (RPLP, TVA et impôt sur les huiles minérales) ont été définis sur la base des hypothèses de la simulation actuelle du fonds, établie le 18 août 2010 par l'OFT, elle-même fondée sur les prévisions de la Direction générale des douanes (recettes RPLP) et de l'Administration fédérale des contributions (TVA). Les calculs de la simulation tablent sur une croissance annuelle réelle des recettes de la RPLP et de la TVA de 1,5 %⁹. Selon les dispositions de la Constitution fédérale, le fonds FTP sera dissous lorsque les grands projets ferroviaires pour lesquels il est prévu seront réalisés et les avances remboursées intégralement.

Recettes du prix du sillon

Les recettes des gestionnaires de l'infrastructure (issues principalement de l'utilisation de l'infrastructure des ETF, mais aussi p. ex. de travaux de construction effectués pour des tiers ou encore de bénéfices d'immeubles non nécessaires à l'exploitation ferroviaire) couvrent actuellement un quart des dépenses totales liées à l'exploitation et au maintien de l'infrastructure ferroviaire. Les coûts infrastructurels non couverts seront indemnisés par les pouvoirs publics (contributions d'exploitation) selon les comptes prévisionnels des prochaines années.

Les calculs de la simulation jusqu'en 2040 tablent sur un niveau constant des recettes des gestionnaires d'infrastructure issues des prix des sillons¹⁰. La présentation des résultats n'atteste pas séparément ces recettes, car il est très onéreux de définir des indications pour chaque entreprise. La somme disponible est celle des besoins de fonds attestés dans les planifications à moyen terme des chemins de fer pour l'exploitation et le maintien de l'appareil de production, autrement dit le besoin en indemnisation ; celui résulte, en fin de compte, de la différence entre les dépenses planifiées et les recettes planifiées. Du fait de cette prise en considération des chiffres nets, les recettes et augmentations des prix des sillons au chap. 6.1 ainsi que dans les graphiques de la juxtaposition du besoin de fonds et de la disponibilité des fonds ne sont pas présentées en tant que source de revenu séparée.

Qu'est-ce qui n'a pas été pris en compte ?

Du fait de leur limitation dans le temps, les sources de financement destinées à la séparation des courants de trafic rail/route et à la mise en œuvre de la loi sur l'égalité pour les handicapés ainsi que les contributions du fonds d'infrastructure aux projets du trafic d'agglomération n'ont été prises en compte dans les calculs de simulation ni du côté des recettes ni de celui des dépenses. Il n'a pas non plus été tenu compte des contributions fédérales d'investissement visant à promouvoir le transport combiné (terminaux de transbordement) et l'encouragement des voies de raccordement servant au transport par wagons complets. Comme le résultat doit montrer le besoin de financement supplémentaire par la Confédération, les contributions des cantons et des communes versées au titre de l'infrastructure des chemins de fer privés et des investissements d'extension des CFF ne sont pas

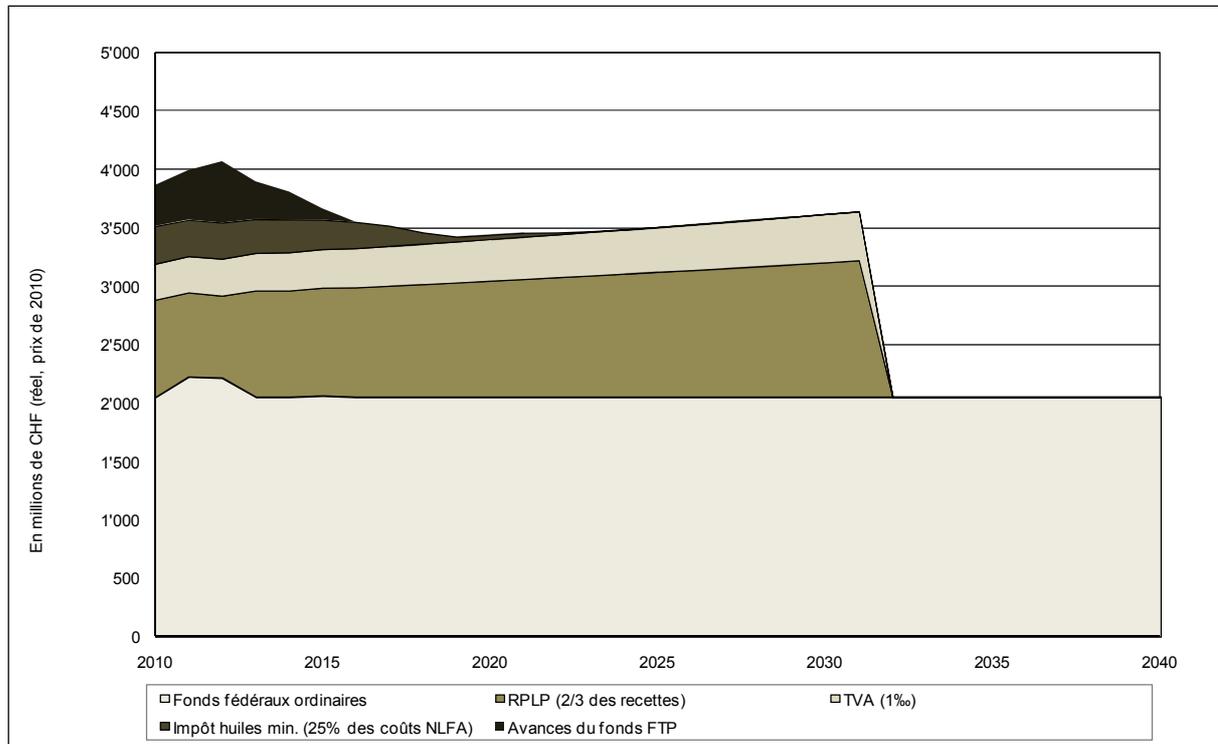
⁹ Résultat de l'hypothèse d'une croissance annuelle moyenne du PIB de 3% (nominal) et d'un renchérissement annuel de 1,5 % jusqu'en 2040.

¹⁰ L'augmentation graduelle du prix des sillons fait partie du plan de financement proposé au chap. 6.



comprises dans les fonds disponibles selon le modèle. Aucune indemnité de transport n'est prise en compte (ni TRV ni trafic marchandises).

Figure 5: Fonds disponibles dans le cas de référence



4.2 Besoin de fonds pour l'exploitation et le maintien de l'appareil de production

Les hypothèses quant à l'évolution du besoin de fonds pour l'exploitation et le maintien du réseau se fondent sur les planifications actuelles à moyen terme des gestionnaires de l'infrastructure et sur l'évaluation de ces montants par l'OFT. La simulation part d'un besoin constant réel à partir de 2017.

On a aussi déterminé l'effet net de la mise en service des extensions planifiées dans les différentes sources de financement (budget ordinaire, fonds FTP, fonds d'infrastructure) – coûts subséquents moins les produits supplémentaires. Les coûts subséquents ont été définis sur la base de la somme nominale activable probable à partir de la mise en service planifiée. De manière générale, on a tablé sur le fait que 85 % des coûts finals probables seront activés effectivement dans le compte des immobilisations. Concernant les tunnels de base du St-Gothard et du Ceneri, l'expérience faite au Loetschberg a permis de fixer à 45 % la part activable présumée. Sur la base des valeurs pragmatiques des CFF et du BLS, les coûts non couverts annuels supplémentaires dus à l'exploitation et à l'entretien ont été devisés à 1 % des sommes activées. Les frais d'amortissement annuels



supplémentaires à indemniser sont estimés à 3 % en moyenne (au sens d'un amortissement linéaire à partir de 2018 pour le tunnel de base du St-Gothard et de 2020 pour celui du Ceneri). Les coûts subséquents des projets ferroviaires financés par le fonds d'infrastructure (projets urgents / de priorité A et B) ont été calculés sur la base des coûts finals totaux, c.-à-d. y compris les contributions cantonales, et en supposant une mise en service répartie de manière égale sur la période de réalisation.

Besoin de fonds pour l'infrastructure des chemins de fer privés

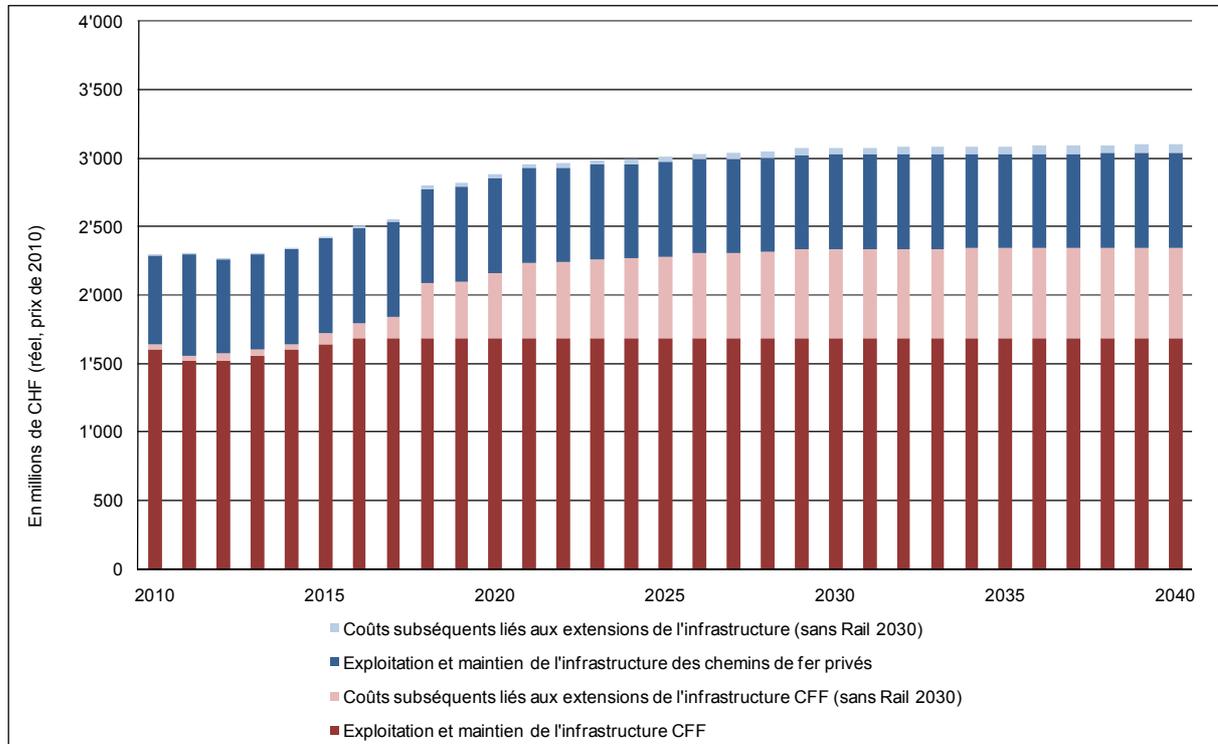
S'agissant des chemins de fer privés, on est parti du principe que les planifications à moyen terme des entreprises pour 2012 (légèrement adaptées par l'OFT) permettent de déduire le besoin réel de fonds fédéraux pour l'exploitation et le maintien de l'appareil de production jusqu'en 2040. Il en résulte un besoin de fonds constant pour la Confédération de 691 millions de francs par année jusqu'en 2040 (prix de 2010). A cela s'ajoutent les coûts subséquents liés aux investissements ; ces coûts se chiffreront à 70 millions de francs en 2040 (prix de 2010).

Besoin de fonds pour l'infrastructure des CFF

S'agissant de l'infrastructure des CFF pour les années 2011-2012, on a tablé sur le fait que la somme disponible grâce à la CP 11-12 pour l'exploitation et le maintien de l'infrastructure correspondait au besoin effectif requis pour atteindre les objectifs convenus. Cependant, selon les résultats de la contre-expertise sur l'audit de réseau des CFF, le maintien de l'appareil de production et le rattrapage requerront à moyen terme des fonds supplémentaires. Pour la prochaine période de CP (2013-2016), il est donc prévu d'augmenter les fonds destinés à l'exploitation et à l'entretien par paliers de 70 millions de francs par année. En combinaison avec l'augmentation des prix des sillons, qui entre en vigueur dès 2011 (augmentation de la contribution de couverture en trafic longues distances de 8 % à 12 %), CFF Infrastructure disposera en 2016 d'environ 500 millions de francs de plus qu'en 2010. Le besoin de fonds calculé pour 2016 lié à l'exploitation et au maintien de l'infrastructure des CFF (1'840 millions de francs nominaux) a été tenu constant jusqu'en 2040 lors du calcul de la simulation, c.-à-d. qu'il a été calculé au prix de 2010 (soit CHF 1'683 millions). A cela s'ajoutent des coûts subséquents liés à des investissements ; ces coûts atteindront un niveau réel de 660 millions de francs en 2040 (prix de 2010).



Figure 6: Besoin de fonds pour l'exploitation et le maintien de l'appareil de production dans le cas de référence



4.3 Besoin de fonds pour les investissements d'extension

Afin de déterminer le besoin de fonds pour les investissements d'extension, le cas de référence table sur le fait que les prélèvements de fonds s'effectuent conformément aux planifications actuelles des grands projets financés par le fonds FTP (NLFA, RAIL 2000, raccordements LGV, mesures antibruit et ZEB). On a par ailleurs présupposé que les CFF et les chemins de fer pourront réaliser jusqu'en 2040 certaines petites extensions financées par les finances fédérales ordinaires et ce, dans une mesure similaire à aujourd'hui (CFF : CHF 100 millions par année; chemins de fer privés : CHF 50 millions par année). On n'a pas tenu compte du besoin de fonds relatif aux investissements dans le RER des agglomérations, investissements pour lesquels le fonds d'infrastructure prévoit des contributions fédérales.

La figure 7 présente, en sus de l'état de référence et sur la base de la décision directionnelle du Conseil fédéral du 19 décembre 2008 sur Rail 2030, le besoin de fonds annuels idéalisé¹¹ pour la réalisation des variantes à 12 et à 21 milliards de francs. La variante à volume d'investissement de 12 milliards de francs (réels, prix de 2010) se fonde sur une période de réalisation 2017-2036, ce qui correspond à un besoin annuel de 600 millions de francs. La variante à volume d'investissement de

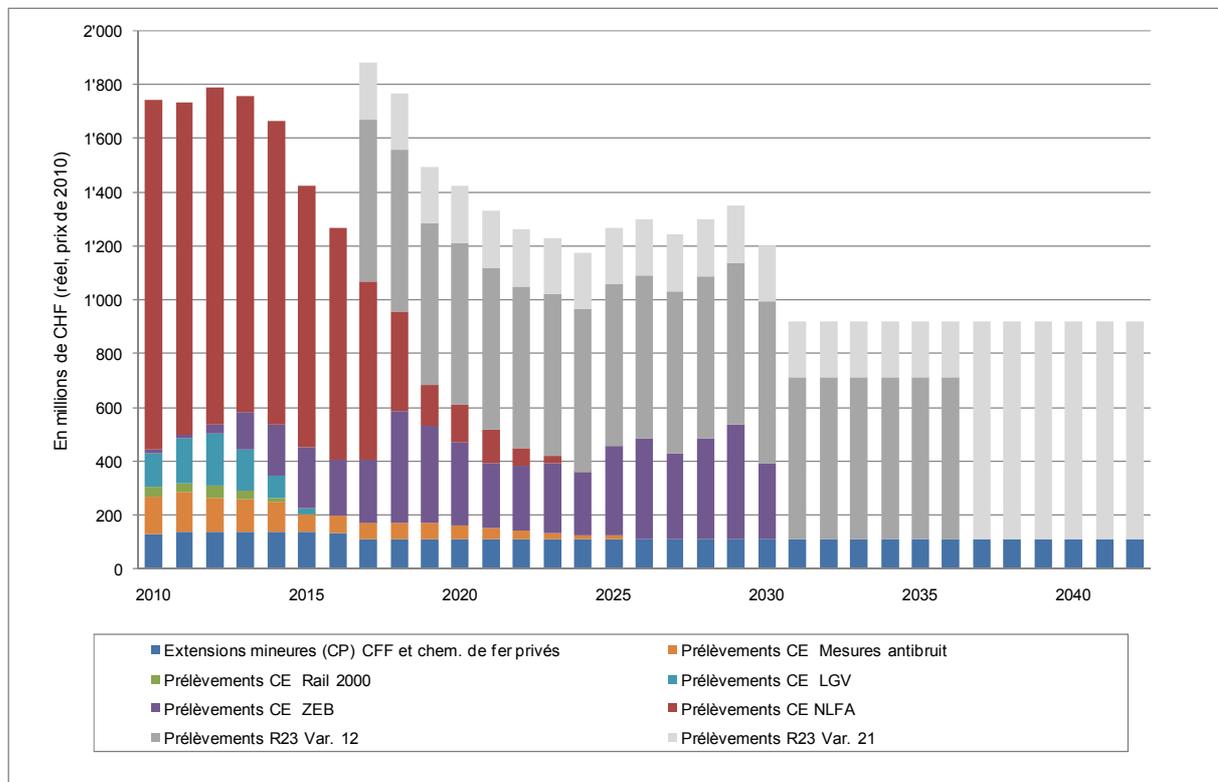
¹¹ Il n'existe pas encore de programme de construction complet avec des tranches annuelles effectivement réalisables, ni pour la variante à 12 milliards de francs ni pour celle à 21 milliards de francs.



21 milliards de francs (réels, prix de 2010) table sur une période de réalisation 2017-2042, ce qui implique un besoin annuel de 800 millions de francs.

Cette approche ne tient pas compte du fait que sur un réseau fortement utilisé, il n'est pas possible d'ouvrir des chantiers en nombre illimité. Selon les indications des CFF, les exigences de l'exploitation permettent un volume d'investissement annuel maximal de 1,2 milliard de francs (réels, prix de 2010). Etant donné que d'ici à 2030, il faudra également réaliser les projets ZEB, il faudrait prolonger les tranches annuelles en conséquence pour la variante 21.

Figure 7: Besoin de fonds pour les investissements d'extension, cas de référence (avec Rail 2030)



4.4 Besoin de fonds pour rémunérer/rembourser les avances cumulées

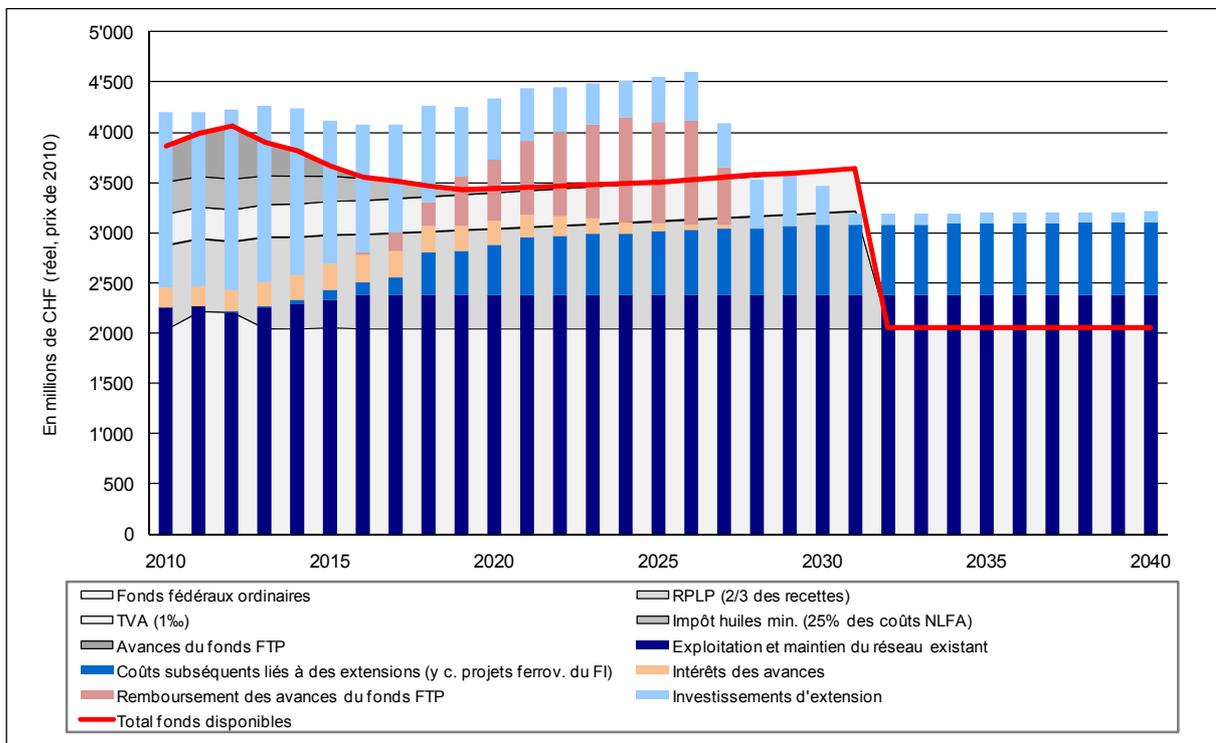
Le besoin de fonds pour acquitter les intérêts et rembourser les avances cumulées du fonds FTP a été calculé selon la simulation du fonds FTP et répond donc au règlement du fonds. Au début du remboursement, les intérêts requerront 270 millions de francs par année. Les sommes à rembourser s'élèvent jusqu'à 1 milliard de francs par année.



4.5 Impasse de financement (besoin de fonds vs disponibilité des ressources)

Le cas de référence, c.-à-d. sans les aménagements non décidés dans le cadre de Rail 2030, fait état d'une impasse de financement de 1,1 milliard de francs par année¹² jusqu'en 2040. Cela s'explique par l'augmentation des coûts subséquents des extensions en cours de réalisation ou décidées définitivement.

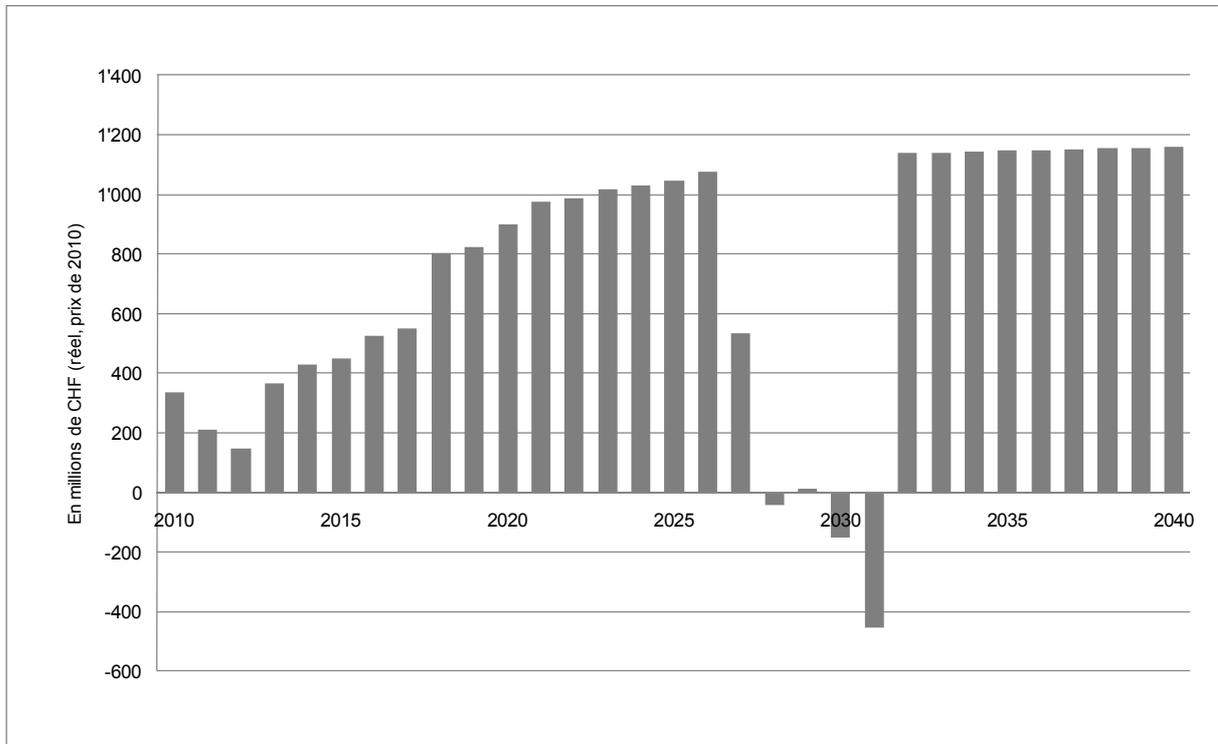
Figure 8: Besoin de fonds versus disponibilité des ressources, cas de référence



¹² En supposant une croissance annuelle de 0,5 % des fonds fédéraux disponibles, l'impasse de financement serait de 200 millions de francs de moins par année à partir de 2032



Figure 9: Impasse de financement dans le cas de référence



Les graphiques ci-après présentent la situation compte tenu du besoin d'investissement supplémentaire lié à la réalisation de Rail 2030 (variante à 21 milliards, idéalisée, c.-à-d. sans programme concret de construction) conformément à l'ACF du 19 décembre 2008. Les fonds disponibles ont fait l'objet des hypothèses suivantes : les versements de ressources à affectation obligatoire (2/3 des recettes RPLP, 1 pour-mille de la TVA et CHF 300 millions issus de l'impôt sur les huiles minérales) se poursuivront après l'achèvement des projets FTP et sur la base de l'évolution prévue des recettes (taux de croissance du PIB nominal 3 %, renchérissement 1,5 %) et mettront ainsi des moyens financiers à disposition de l'infrastructure ferroviaire jusqu'en 2040. Afin que l'impasse de financement ne s'accroisse pas davantage dans les années 2020-2027 (1,5 milliard par année), le programme de construction de Rail 2030 doit être bien harmonisé avec les fonds disponibles (cf. plan de financement au chap. 6). Une fois les avances du fonds FTP intégralement remboursées (dès 2028), l'impasse de financement s'élèvera à plus de 500 millions de francs par année.



Figure 10: Besoin de fonds versus disponibilité des ressources, cas de référence (avec Rail 2030, variante 21)

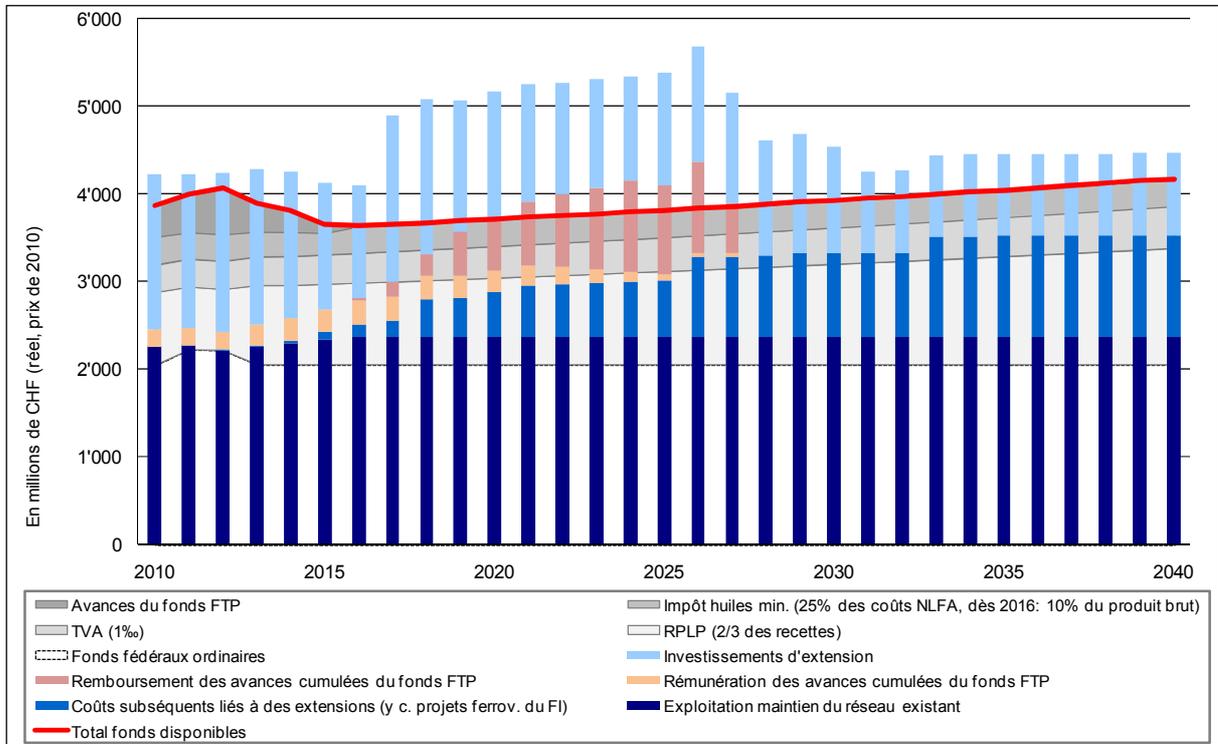
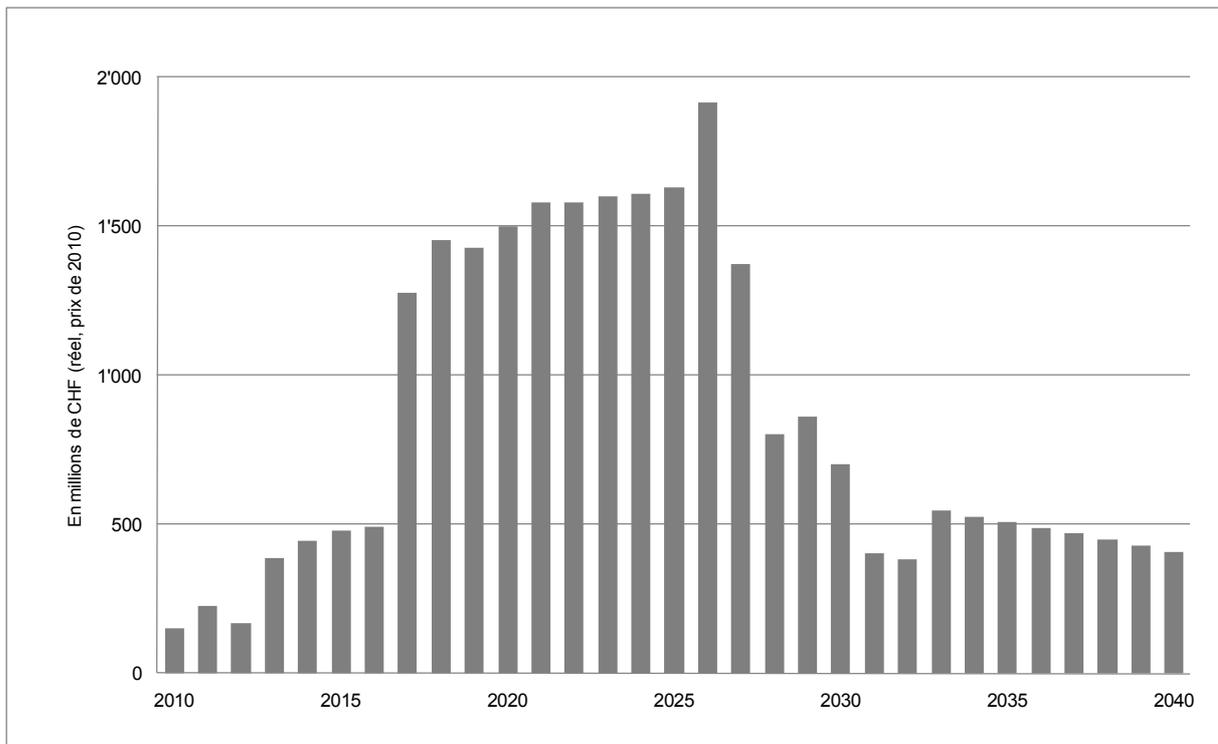


Figure 11: Impasse de financement, cas de référence (avec Rail 2030, variante 21)





5 Sources potentielles de financement

5.1 Description et évaluation des sources potentielles de financement

Le chapitre ci-après présente les sources envisageables permettant de financer l'infrastructure ferroviaire et les évalue quant à leur rendement et à leur mise en œuvre.

La figure 12 présente ces sources de financement selon la provenance des fonds (usagers du rail, Confédération, cantons et autres).

Figure 12: Sources potentielles de financement de l'infrastructure ferroviaire

Usagers du rail	<ul style="list-style-type: none">• Augmentation des prix des sillons• Redevance TP• Mobility-Pricing
Confédération	<ul style="list-style-type: none">• Fonds fédéraux ordinaires• RPLP• TVA• Impôt sur les huiles minérales utilisées comme carburant• Réduct./suppr. de la déduction des frais de transports (impôt fédéral direct)
Cantons	<ul style="list-style-type: none">• Réduction de la déduction des frais de transport (impôt sur le revenu)• Exploitation de la plus-value pour raccordement aux TP• Obligation de remplir certaines tâches (p. ex. installations d'accueil)• Participation cantonale obligatoire selon les intérêts (p. ex. utilité pour le TRV)• Participation des cantons au financement de toute l'infrastructure ferroviaire• Redevance TP pour les exploitations (« versement transport ») <p>Via mise de fonds à définir dans le FInFer ou réduction de la part cantonale des recettes RPLP ou de l'impôt fédéral direct</p>
Autres	<ul style="list-style-type: none">• Partenariats public-privé• Augmentation des recettes des immeubles non nécessaires à l'exploitation• Report de mesures antibruit supplémentaires

5.1.1 Usagers du rail

La participation des usagers du rail à l'augmentation des coûts d'infrastructure peut se faire par deux canaux : soit par l'augmentation des prix des sillons (avec augmentations des tarifs) soit par la perception d'une redevance sur les titres de transport des TP.

Augmentation des prix des sillons

L'augmentation des prix des sillons permet aux gestionnaires d'infrastructure de générer des recettes supplémentaires. Comme les pouvoirs publics indemnisent les coûts non couverts d'infrastructure par des contributions d'exploitation, il en résulte un besoin d'indemnisation moindre pour la Confédération.



Les coûts non couverts des entreprises de transport ferroviaires (ETF), autrement dit les redevances d'utilisation des sillons augmentent en fonction de la hausse des prix des sillons. En reportant ces redevances sur les clients en fin de chaîne moyennant des augmentations des tarifs, les ETF évitent une surcharge due à la hausse des prix des sillons.

L'avantage de cette approche est qu'elle est directement liée à l'infrastructure à financer et qu'elle permet une élaboration différenciée et reflétant la vérité des coûts. Comme il n'est pas nécessaire d'introduire de nouvel instrument ni de percevoir de taxe supplémentaire, il n'y a pas de frais additionnels. La mise en œuvre peut se faire rapidement et sans adaptation de la loi.

Lors de la mise en œuvre, il faudra éviter les répercussions négatives sur le TRV commandé. Tel serait le cas si les ETF ne compensaient pas le surcroît de dépenses par des recettes tarifaires plus élevées et s'il en résultait une charge supplémentaire pour les commanditaires du TRV (Confédération et cantons). Les augmentations des tarifs nécessaires à la compensation des prix des sillons plus élevés réduisent la marge de manœuvre des ET quant à d'autres augmentations des tarifs.

Etant donné que cette mesure est réalisable rapidement, qu'elle fournit aux gestionnaires d'infrastructure des ressources supplémentaires et qu'elle présente suffisamment de possibilités de différenciation des prix, l'augmentation des prix des sillons contribue de manière importante au financement.

Perception d'une redevance sur les titres de transport (redevance TP)

La redevance TP serait perçue sur tous les titres de transport à raison d'un certain pourcentage. Vu sa similarité avec la TVA, il serait judicieux que cette redevance TP soit encaissée par l'Administration fédérale des contributions (AFC). L'introduction d'une telle redevance et de l'affectation des recettes générées au FInFer requiert une nouvelle disposition au niveau de la Constitution.

Une redevance TP explicitement indiquée sur le titre de transports est transparente et aisément compréhensible pour les clients des TP. Elle reflète également la vérité des coûts, puisque la collectivité des clients des TP paie pour l'amélioration de l'offre ferroviaire. Comme la redevance est également perçue dans le trafic des cars postaux des régions périphériques et dans le trafic local urbain, ce ne sont pas les bénéficiaires de la redevance seuls qui sont taxés. La perception de la redevance TP par les ET et les décomptes/versements à l'AFC génère du travail administratif supplémentaire. La redevance TP restreint aussi la marge de manœuvre des ET quant aux mesures tarifaires.

Etant donné que les clients du rail contribuent déjà à l'élimination de l'impasse financière par l'augmentation des prix des sillons, la marge de manœuvre d'une redevance additionnelle TP est



limitée.¹³ Il faut vérifier la perception d'une redevance ferroviaire temporaire notamment pour couvrir des pics de paiement (2016–2027).

Mobility-Pricing

Par arrêté du 17 septembre 2010, le Conseil fédéral a adopté le rapport sur l'avenir des réseaux d'infrastructure nationaux en Suisse, dans lequel il propose, pour assurer à long terme le financement desdits réseaux, de passer au système de la tarification de la mobilité (« Mobility Pricing »)¹⁴. Du point de vue actuel, l'introduction à l'échelle nationale et supramodale de contributions des utilisateurs liées aux prestations et à affectation obligatoire pour couvrir les coûts d'infrastructure constitue une option porteuse d'avenir pour assurer le financement des réseaux routier et ferroviaire. Cependant, on a renoncé à cette solution car la tarification de la mobilité n'est pas encore parvenue à maturité, notamment en ce qui concerne une différenciation adaptée à la demande en TIM. Or à long terme, il faut œuvrer dans cette direction.

5.1.2 Confédération

Comme le présente la figure 1, la Confédération finance actuellement l'infrastructure ferroviaire à l'aide de trois sources, notamment les finances fédérales ordinaires, qui servent essentiellement à l'exploitation et au maintien de l'infrastructure ferroviaire, et le fonds FTP, alimenté par au maximum 2/3 des recettes issues de la RPLP (en 2009 CHF 940 millions), un pour-mille des recettes de la TVA (en 2009 CHF 300 millions) et des recettes issues de l'impôt sur les huiles minérales à raison de 25 % des coûts de la NLFA (en 2009 CHF 300 millions) ; toutes ces recettes sont des versements à affectation obligatoire.

Conformément à l'arrêté du Conseil fédéral du 19 décembre 2008, le nouveau plan de financement table sur le fait que les ressources à affectation obligatoire versées jusqu'ici dans le fonds FTP restent disponibles dans la mesure actuelle pour financer l'infrastructure ferroviaire, à condition d'adapter l'art. 196, ch. 3 (dispositions transitoires de l'art. 87, Cst.) de la Constitution fédérale ; en effet, l'affectation obligatoire est restreinte à la réalisation des grands projets ferroviaires approuvés. Dès lors, une nouvelle base de calcul s'impose si l'on veut conserver les mêmes versements de moyens financiers issus de l'impôt sur les huiles minérales. Cela requiert également une adaptation de la Constitution fédérale.

Fonds fédéraux ordinaires supplémentaires

Comme il a été présenté au ch. 1.1, les finances fédérales seront confrontées à moyen voire à long terme à une forte augmentation des dépenses dans les domaines de la prévoyance-vieillesse et de la santé. S'agissant des simulations, le DETEC remet en question la décision de maintenir constantes

¹³ Pour évaluer la tolérabilité d'une redevance TP supplémentaire, il faut tenir compte des augmentations des tarifs déjà prévues par les entreprises de transport. Cet ajustage implique encore des discussions avec les CFF et l'UTP.

¹⁴ Redevances sur la circulation liées aux utilisateurs (TP et TIM) dans le but d'influencer la demande de mobilité. Le « Mobility Pricing » a en principe deux buts : 1.) financer l'infrastructure ou l'exploitation des transports et 2.) gérer la demande pour un seul mode de transport et influencer le comportement intermodal. (cf. OFROU : Péages routiers et tarification de la mobilité en Suisse – État de la question)



jusqu'en 2040 les sommes inscrites aux articles de l'infrastructure ferroviaire dans le plan financier pour 2014, du 18 août 2010. Partant d'une croissance réelle de 0,5 % par année, le budget ordinaire mettrait à disposition 170 millions de francs supplémentaires en 2030 et 280 millions de francs en 2040.

Fonds supplémentaires de la RPLP

Comme les taux maximum de la RPLP sont fixés dans l'accord avec l'UE sur les transports terrestres, les recettes de la RPLP dépendent en premier lieu du nombre de prestations de transport (et en second lieu du renchérissement et du renouvellement du parc de véhicules). Une augmentation des versements par la Confédération de ressources issues de la RPLP n'est donc possible qu'au dépens de la part distribuée jusqu'ici aux cantons (cf. commentaires ci-après dans la section « Cantons »).

Fonds supplémentaires de la TVA

Conformément aux dispositions transitoires de l'art. 87, Cst., le Conseil fédéral est habilité à augmenter la TVA d'un pour-mille au maximum afin de financer les grands projets ferroviaires. Cette disposition est déjà appliquée depuis la création du fonds FTP. Une nouvelle augmentation d'un pour-mille permettrait de générer des recettes supplémentaires de l'ordre de 300 millions de francs par année, affectables au fonds FTP.

Cette approche présente l'avantage que la perception de la TVA est un processus rodé et que la hausse du taux n'entraînerait guère de frais administratifs. Comme en fin de compte, l'économie nationale toute entière profite d'une infrastructure ferroviaire performante, il serait justifié de répercuter la charge supplémentaire sur les consommateurs, c.-à-d. la collectivité.

A cette approche s'oppose le fait que cette principale source de revenu des finances fédérales ordinaires devrait en principe être disponible pour financer les besoins fondamentaux. Il serait donc préférable de renoncer à d'autres affectations obligatoires qui vont au-delà du pour-mille déjà destiné à l'infrastructure ferroviaire et introduit depuis 1999. Ceci d'autant plus que la TVA contribue déjà à couvrir les besoins croissants de financement des assurances sociales : elle va être augmentée temporairement de 0,4 pour-cent (2011–2017) afin de garantir le financement de l'AI. Sur le plan politique, il ne serait pas acceptable que le Conseil fédéral propose de prolonger cette augmentation temporaire à peine introduite afin de financer l'infrastructure ferroviaire. Par ailleurs, d'autres domaines de tâches pourraient alors également faire valoir leur droit au maintien de l'augmentation temporaire de la TVA.

Un autre désavantage de cette approche réside dans le fait que la TVA n'est pas une source de financement reflétant le principe de causalité et que les personnes qui ne profitent pas directement (en tant que client du rail) d'une infrastructure ferroviaire soient également appelées à fournir une contribution. Enfin, la Suisse présente un avantage de compétitivité par rapport à l'UE grâce à une TVA plus faible, et il ne faudrait pas qu'elle le perde en augmentant la TVA.

Fonds supplémentaires issus de l'impôt sur les huiles minérales utilisées comme carburant

A l'heure actuelle, les recettes de l'impôt sur les huiles minérales servent à financer 25 % des coûts de la NLFA, soit 300 millions de francs par année, autrement dit 10 % du produit brut dudit impôt (25%



des besoins de fonds pour les investissements d'extension). Conformément à l'arrêté du Conseil fédéral du 19 décembre 2008, il faut veiller à ce que cette somme soit aussi affectée au FInFer.

Il n'est pas judicieux de proposer des contributions plus élevées de l'impôt sur les huiles minérales comme le prévoit l'initiative populaire « pour les transports publics » car cela reviendrait à retirer des fonds au financement spécial des routes qui devra déjà de toute manière combler à moyen terme une insuffisance de couverture.

Fonds supplémentaires par la réduction de la déduction des frais de transport pour l'impôt fédéral direct

Si l'on réduisait la déduction des frais de transport dans l'impôt fédéral direct à un forfait du niveau d'un abonnement d'une communauté tarifaire des TP dans une agglomération (soit 800 francs par année), les recettes annuelles de l'impôt fédéral direct pourraient augmenter de 250 millions de francs.¹⁵ La suppression totale de la déduction des frais de transport générerait des produits supplémentaires de l'ordre de 400 millions de francs.

A long terme, cette approche permet un effet de pilotage positif, quoiqu'il ne faille pas le surestimer, contre le mitage croissant. Au sein du système de transport, cette solution est axée sur le principe de causalité, puisque les pendulaires sur de longues distances qui utilisent davantage l'infrastructure des transports (rail et/ou route) sont taxés davantage (déduction maximale des frais de transport : 800 francs par année). La mise en œuvre de cette mesure au niveau de l'impôt fédéral direct pourrait inciter les cantons à limiter, eux aussi, les possibilités de déduction dans l'impôt cantonal sur le revenu.

Cette approche présente l'inconvénient que les personnes en région périphérique, souvent sous-dotées en termes d'emplois, se voient confrontées à des surcharges inévitables à court terme.

Etant donné que cette mesure pourrait contribuer – du moins à long terme – à freiner la consommation constante et contraire au développement durable des ressources (énergie pour le transport, surfaces d'habitat et d'infrastructures), elle fait partie du plan de financement présenté au chap. 6.1.

5.1.3 Cantons

Les cantons contribuent de manière déterminante au financement de l'infrastructure ferroviaire. Au total, les contributions cantonales versées ces dernières années au titre de l'exploitation de l'entretien et de l'extension de l'infrastructure des chemins de fer privés se situaient entre 300 et 350 millions de francs par année.¹⁶ Les cantons versent également des contributions aux investissements d'extension des CFF ; ces dernières années, celles-ci variaient entre 50 et 100 millions de francs par année.

¹⁵ A ce sujet, l'OFT a fait dresser une expertise en été 2010: PWC: « Analyse de variantes de financement potentiel: réduction de la déduction des frais de transport dans l'imposition ».

¹⁶ Concernant la répartition entre les différents cantons, cf. chap. 7.



Comme les cantons mettent en doute la légitimité de ce financement indirect de l'infrastructure des CFF et qu'une inégalité de traitement n'est pas exclue faute de règles clairement définies, il est prévu que la Confédération recoure au FInFer pour financer intégralement (au moins) l'infrastructure des CFF.

Pour les cantons, une infrastructure ferroviaire performante est très utile (attrait de la place économique), d'où leurs exigences en matière d'extension. Il est dès lors justifié qu'ils fournissent une contribution supplémentaire au financement de l'infrastructure ferroviaire. Il revient aux cantons de décider des mesures qui s'imposent en la matière. Nous présentons ci-après des possibilités de financement, mais l'évaluation de ces propositions incombe aux cantons.

A noter les « effets secondaires » des augmentations nécessaires des tarifs des TP, dues à la hausse des prix des sillons. Comme une augmentation générale des tarifs génère des recettes supplémentaires dans le trafic de bus, pourtant non concerné par la hausse des prix des sillons, le besoin en indemnisation par les commanditaires (Confédération et cantons) sera moindre pour le TRV non ferroviaire.

Réduction de la déduction des frais de transport dans l'impôt cantonal sur le revenu

Dans tous les cantons, le droit fiscal règle, quoique de manière variée, la déduction des frais de transport. Selon l'étude PWC mentionnée (cf. note n°15), la réduction de la déduction des frais de transport au coût d'un abonnement des transports publics entraînerait des recettes supplémentaires de l'ordre de 800 à 1000 millions de francs pour les cantons et les communes. Cette somme s'élèverait même à 1,5 milliard de francs par année si la déduction des frais de transport était complètement supprimée.

Redevance TP des exploitations (« Versement Transport »)

Les entreprises en Suisse profitent également d'une infrastructure ferroviaire bien aménagée. Elle augmente notamment les possibilités de recrutement de personnel qualifié. Les pendulaires peuvent parcourir des distances plus grandes grâce à des liaisons ferroviaires rapides. Une redevance similaire au « Versement Transport » (VT), perçu en France par les communes depuis 1973, pourrait être une solution pour obliger les entreprises à participer au financement de l'infrastructure ferroviaire. Le VT est une redevance perçue sur la masse salariale (0,9 % à 2,6 %) des exploitations de plus de 9 employés. L'OFT a demandé une brève expertise¹⁷ afin de vérifier dans quelle mesure le VT constituerait un modèle pour la Suisse. Cette expertise a abouti au résultat qu'un VT est réalisable en Suisse du point de vue légal ainsi que du droit fiscal. Afin de générer une contribution de 500 millions de francs par année, il faudrait percevoir un VT de 0,2 % sur la masse salariale, toutes entreprises confondues.

Prélèvement sur les plus-values résultant d'un bon raccordement aux TP

Une autre manière de faire participer les bénéficiaires d'une infrastructure ferroviaire performante consiste à effectuer un prélèvement sur les valeurs foncières qui augmentent grâce à une meilleure

¹⁷ PWC: « Versement Transport – un modèle pour la Suisse ? », étude mandatée par l'OFT, novembre 2010



desserte des TP. De par l'art. 5 de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT ; RS 700), les cantons doivent veiller à compenser de manière adéquate les avantages et les inconvénients des mesures à incidences géographiques. A ce jour, seuls deux cantons (BS, NE) ont créé des bases légales permettant des prélèvements sur la plus-value.

Exécution obligatoire de certaines tâches

Selon cette solution, le financement de certaines tâches dans le domaine de l'infrastructure ferroviaire, p. ex. les installations d'accueil (c.-à-d. les installations donnant accès aux trains telles que les quais, escaliers, ascenseurs, passages inférieurs, etc.) relève intégralement de la compétence du canton concerné.

Participation obligatoire selon les intérêts

Une autre approche consisterait à rendre obligatoire la participation des cantons à des investissements d'extension en fonction de l'utilité supplémentaire créée pour le trafic régional.

Participation facultative selon les intérêts

Par analogie à la pratique actuelle du cofinancement d'investissements d'extension des CFF, les cantons pourraient verser des contributions facultatives en fonction de leurs intérêts ; cette nouvelle forme de financement serait basée sur des règles uniformes et transparentes.

Participation des cantons au financement de l'ensemble de l'infrastructure ferroviaire

Les discussions menées avec les cantons après le rejet de la réforme des chemins de fer 2 ont abouti au résultat suivant : l'égalité de traitement des CFF et des chemins de fer par la participation des cantons au financement de l'infrastructure des CFF est pratiquement refusée à l'unanimité. D'une part, les cantons faisant état d'une importante part de lignes CFF sont dépassés financièrement et, d'autre part, la complexité du financement des chemins de fer privés est justement le problème, aigu, qu'il ne s'agit en aucun de reporter sur le financement de l'infrastructure des CFF.

Sur le plan législatif, la mise en œuvre d'un versement au FInFer par les cantons pourrait se fonder soit sur une nouvelle clé de participation qui tiendrait compte, p. ex. de la densité de l'offre en trafic ferroviaire¹⁸, soit sur une adaptation des clés actuelles de répartition des parts cantonales de la RPLP ou de l'impôt fédéral direct.

¹⁸ Le nombre de départs de trains par km² est un indicateur fiable et utilisé dans de nombreux cantons pour définir la participation des communes à l'offre des TP.



5.1.4 Autres sources

Partenariats public-privé (PPP)

En 2010, l'OFT a chargé une entreprise externe d'examiner les possibilités et les limites de PPP dans le domaine ferroviaire. Le rapport final ad hoc présenté en octobre¹⁹ montre que les PPP ne sont pas judicieux pour financer l'infrastructure ferroviaire.

Augmentation des recettes issues d'immeubles non nécessaires à l'exploitation

Outre les produits du prix du sillon, la commercialisation des immeubles non nécessaires à l'exploitation constitue la principale source de revenus (recettes annexes) de l'infrastructure ferroviaire. De manière similaire à l'augmentation des prix des sillons, un accroissement de ces recettes permettrait de réduire le besoin en indemnisation de l'infrastructure. Etant donné que de nombreuses entreprises ferroviaires sont contraintes de recourir à cette source de revenus pour assainir leur caisse de pensions, ni les CFF ni les chemins de fer privés ne font état d'un potentiel digne de ce nom qui dépasserait les fonds utilisés actuellement²⁰.

Report d'autres mesures antibruit

Dans son message sur la vue d'ensemble FTP (FF **2007** 7217), le Conseil fédéral a proposé de réduire de 524 millions de francs (prix de 1998) le crédit d'engagement destiné aux mesures antibruit car, grâce aux économies réalisées, ces moyens financiers n'étaient plus nécessaires pour atteindre l'objectif minimal fixé dans la loi sur la réduction du bruit émis par les chemins de fer (RS 742.144).

Le Parlement était d'avis qu'il fallait affecter les fonds résiduels du crédit d'engagement à des mesures antibruit supplémentaires. Le Conseil fédéral a chargé le DETEC de préparer un message ad hoc à mettre en consultation en 2011. Vu les difficultés de financer l'infrastructure ferroviaire par de nouvelles sources, il semble indiqué de discuter une nouvelle fois de l'urgence et de la nécessité de ces mesures antibruit supplémentaires et, le cas échéant, de les reporter dans le temps.

¹⁹ Thorsten Beckers (TU Berlin, WIP), Andreas Brenck (IGES Institut), Jan Peter Klatt (TU Berlin, WIP), Heini Sommer (Ecoplan), Tobias Zimmermann (TU Berlin, WIP): « Eignung von Public Private Partnerships zur Finanzierung von Rail 2030 », [Trad : Adéquation des partenariats publics privés pour financer Rail 2030] (uniquement en allemand), étude mandatée par l'OFT, octobre 2010

²⁰ CFF Infrastructure obtient chaque année un versement compensatoire de la division Immeubles d'une somme de 150 millions de francs. Comme les bénéfices de l'immobilier disponibles au-delà de cette somme sont affectés au remboursement d'un prêt octroyé à la caisse de pensions des CFF, il n'est actuellement pas possible d'augmenter le versement compensatoire.



6 Plan de financement

6.1 Objectif général

Conformément à la décision du Conseil fédéral du 19 décembre 2008, le nouveau plan de financement devrait reposer en premier lieu sur les mêmes sources de recettes que le fonds FTP, soit la RPLP, la TVA et l'impôt sur les huiles minérales. Il s'agit d'intégrer un minimum de sources supplémentaires.

Partant des objectifs de la politique des transports et des finances ainsi que des principes précités, le groupe de travail propose les éléments de base suivants pour le futur plan de financement:

1. 2 milliards de francs par année **issus des finances fédérales ordinaires** (poursuite, en termes réels, des fonds disponibles en 2014 dans le budget ordinaire). Le DETEC estime que l'augmentation annuelle réelle de la contribution issue du budget ordinaire sera de 0,5 %. En 2040, la contribution s'élèverait donc à 2,3 milliards de francs par année.
2. 1,8 milliard de francs par année **issu de la poursuite des versements actuels à affectation obligatoire** (max. 2/3 des recettes RPLP, 1 pour-mille de la TVA et le « quart de la NLFA » [300 millions] provenant de l'impôt sur les huiles minérales utilisées comme carburant).
3. 400 millions de francs par année issus du **financement accru par les utilisateurs moyennant une augmentation en deux étapes des prix des sillons** ; en fin de compte, ce financement doit être pris en charge par les clients du rail via des adaptations des tarifs. Les recettes supplémentaires des gestionnaires de l'infrastructure diminuent le besoin en indemnisation de la commande d'infrastructure par la Confédération. Vu l'effet net dans la présentation des recettes et des augmentations des prix des sillons, décrit au chap. 4.1, les revenus supplémentaires ne peuvent pas être présentés explicitement comme ressource dans le plan de financement.
4. 250 millions de francs par année **issus de la réduction à un forfait de la déduction des frais de transports dans l'impôt fédéral direct** (forfait déductible : prix d'un abonnement de base de la communauté tarifaire).
5. 300 millions de francs par année **issus d'une contribution des cantons** à définir encore avec précision.

Augmentation des prix des sillons > prise en charge par les clients du rail via des mesures tarifaires

Une augmentation des prix des sillons est indiquée à plusieurs égards. Premièrement, les coûts d'exploitation et d'entretien de l'infrastructure ferroviaire ont effectivement augmenté du fait d'un taux



d'utilisation du réseau de plus en plus élevé et de l'élévation des exigences en matière d'équipement technico-sécuritaire. Deuxièmement, il subsiste une marge de manœuvre, inexploitée jusqu'ici, dans la différenciation des prix en fonction de la demande, de la qualité, de l'usure et d'autres critères. Et troisièmement, une compensation du renchérissement s'impose depuis longtemps ; en effet, les prix uniformes appliqués sont restés inchangés depuis 1999.

Un nouveau système de prix du sillon entrera en vigueur en 2013 et permettra de nombreuses différenciations (aussi bien vers le haut que vers le bas) du prix de base à acquitter par tous les utilisateurs du réseau. Comme les adaptations prévues peuvent se faire sur la base légale existante, il suffit d'adapter l'ordonnance sur l'accès au réseau ferroviaire (RS 742.122), ce qui permet d'introduire le système en question pour la prochaine période CP (2013-2016). Il s'agit d'augmenter les recettes des prix des sillons de tous les gestionnaires d'infrastructure de 200 millions de francs une fois en 2013 et une fois en 2016. Il en résulte une réduction du besoin de fonds fédéraux de 400 millions de francs par année (réel, prix de 2010) versés au titre de l'exploitation et du maintien de l'infrastructure ferroviaire.

Il reviendra en principe aux ETF de décider de quelle manière elles compenseront cette surcharge:

- Afin que les ETF puissent compenser intégralement l'augmentation des prix des sillons, il faudrait, selon une estimation succincte de l'UTP, augmenter les tarifs généraux des TP ainsi que ceux des communautés tarifaires d'au moins 7 à 8 % en 2013 et en 2016.
- Si les ETF alignent leurs tarifs sur les prix mieux différenciés, les prix augmenteront surtout sur les lignes à forte demande.
- Si les produits des abonnements généraux (actuellement insuffisants avec 10 ct./vkm pour des coûts de 16 ct./vkm) augmentaient nettement, p. ex. par des suppléments perçus sur des trains à taux d'utilisation élevé²¹, la hausse des (autres) tarifs serait moins forte de manière générale.

Une augmentation des tarifs dans l'ordre de grandeur présenté aura certainement des répercussions sur la demande des prestations du trafic ferroviaire, mais aussi sur celle des autres prestations des TP (bus, tramway, etc.). L'ampleur de ces répercussions dépend fortement des adaptations tarifaires. Des vérifications approfondies avec les ETF et l'UTP s'imposent afin de mieux pouvoir estimer les effets sur la demande. Cela étant, il faut tenir compte du fait que, dans l'intervalle, il faudra probablement augmenter l'impôt sur les huiles minérales de 18 à 22 ct./l pour assurer le financement de l'infrastructure routière.

Les propositions de financement présentées ci-après portent sur la mise en œuvre d'une première étape de Rail 2030. La variante 1 permet de réaliser, outre les mesures prévues dans le cadre de ZEB (5,4 milliards de francs, prix de 2005), des projets d'aménagement d'une somme de 3,5 milliards de francs (prix de 2010) dans la période 2017-2025. Les variantes 2.1 et 2.2 indiquent les possibilités de financer une première étape de Rail 2030 portant sur un volume de 5,3 milliards de francs.

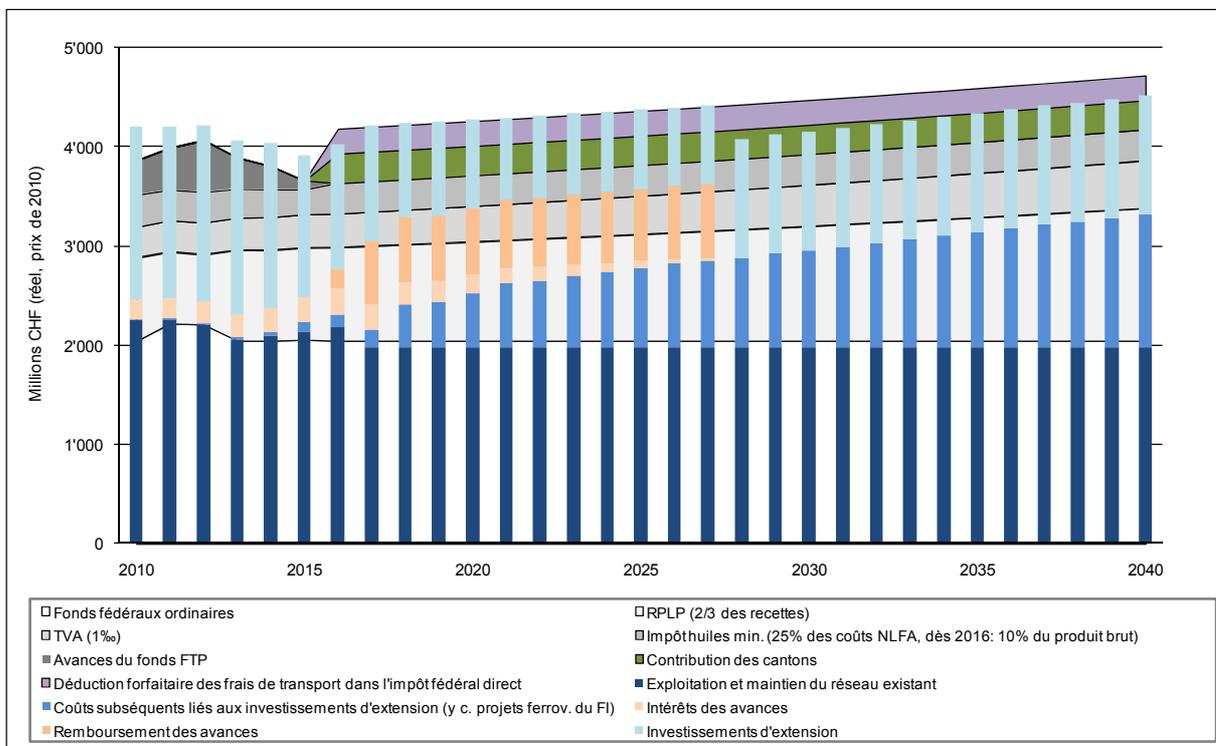
²¹ P. ex. : les détenteurs d'un AG seraient tenus de payer un supplément sur certains trains IC à taux de fréquentation très élevé. Par rapport à une différenciation générale des prix en fonction de l'horaire, cette démarche présenterait l'avantage de ne toucher effectivement que les trains surchargés (trafic pendulaire) utilisés par une part importante de détenteurs d'AG. En sus des suppléments individuels (p. ex. 5 francs par course), il faudrait naturellement aussi offrir des suppléments hebdomadaires, mensuels et annuels. Comme pour la plupart des pendulaires sur de longues distances, la voiture ne peut pas concurrencer la qualité de l'offre ferroviaire et comme actuellement, l'AG est très avantageux pour les personnes qui font la navette quotidiennement, c'est dans ce domaine que la marge de manœuvre pour augmenter les produits est la plus grande.



6.2 Variante 1 : 1^{re} étape de Rail 2030 à CHF 3,5 milliards

- 1^{re} étape de Rail 2030 (2017-2025) : CHF 3,5 milliards²² (prix de 2010)
- Volume total de Rail 2030 (2017-2041) : CHF 20,1 milliards (prix de 2010)
- Remboursement jusqu'en 2027 des avances cumulées du fonds FTP
- Sources de financement : éléments de base

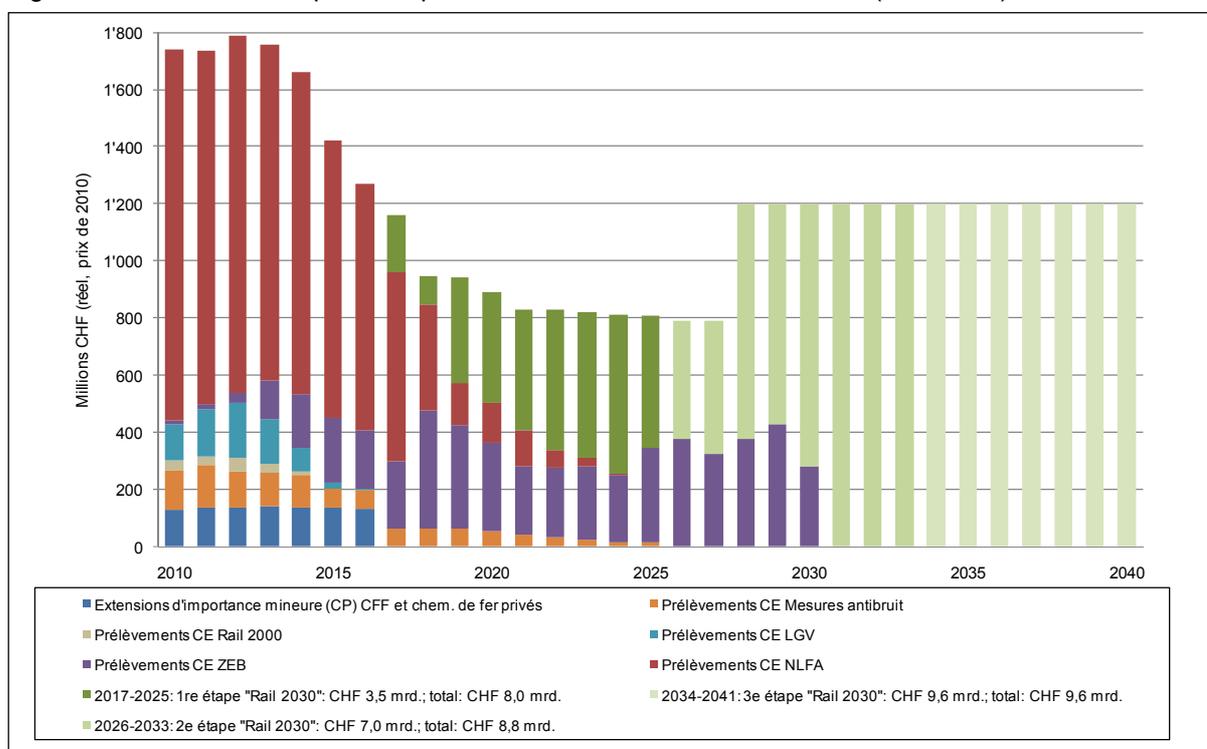
Figure 13 : Besoin de fonds versus disponibilité des ressources (variante 1)



²² Cf. en annexe la vue d'ensemble des améliorations de l'offre possibles avec ce volume.



Figure 14 : Fonds disponibles pour des investissements d'extension (variante 1)



6.3 Variante 2.1 : première étape de Rail 2030 à CHF 5,3 milliards (remboursement prolongé des avances)

- 1^{re} étape de Rail 2030 (2017-2025) : CHF 5,3 milliards²³ (prix de 2010)
- Volume total de Rail 2030 (2017-2041) : CHF 20,3 milliards (prix de 2010)
- Remboursement jusqu'en 2031 des avances cumulées du fonds FTP (4 ans plus tard)
- Sources de financement : éléments de base

L'AFF rejette la variante 2.1 pour les raisons suivantes :

- Le règlement du fonds en vigueur contient des prescriptions claires quant au remboursement des avances : une fois le tunnel de base du St-Gothard en service, au moins 50 % de la part fédérale de la RPLP et du pour-mille de la TVA doivent être affectés au remboursement²⁴.
- La démarche présentée ouvrirait la voie à l'assouplissement continu des conditions de remboursement. A noter dans ce contexte que le plan de financement des grands projets

²³ Cf. annexe, vue d'ensemble sur les améliorations potentielles de l'offre.

²⁴ Cf. art. 6, al. 3 de l'ordonnance du 9 octobre 1988 de l'Assemblée fédérale portant règlement du fonds pour les grands projets ferroviaires (état au 1^{er} janvier 2010).



ferroviaires a déjà été adapté plusieurs fois en faveur des chemins de fer. L'assouplir une nouvelle fois constituerait un signal politique erroné et aurait vraisemblablement pour conséquence que la CDF revendiquerait à nouveau une réévaluation des prêts de la Confédération au fonds FTP gérés dans le patrimoine financier, ce qui grèverait le compte de résultats de la Confédération d'une somme de l'ordre de 10 milliards de francs.

- Enfin, la variante proposée n'est pas non plus judicieuse du point de vue de la politique des transports : la prolongation du remboursement des avances prive les TP et Rail 2030 de fonds. Par rapport à la variante 2.2, les dépenses liées aux intérêts diminuent même les sommes disponibles jusqu'en 2041 pour Rail 2030 de 2 milliards de francs.

Figure 15 : Besoin de fonds versus disponibilité des ressources (variante 2.1)

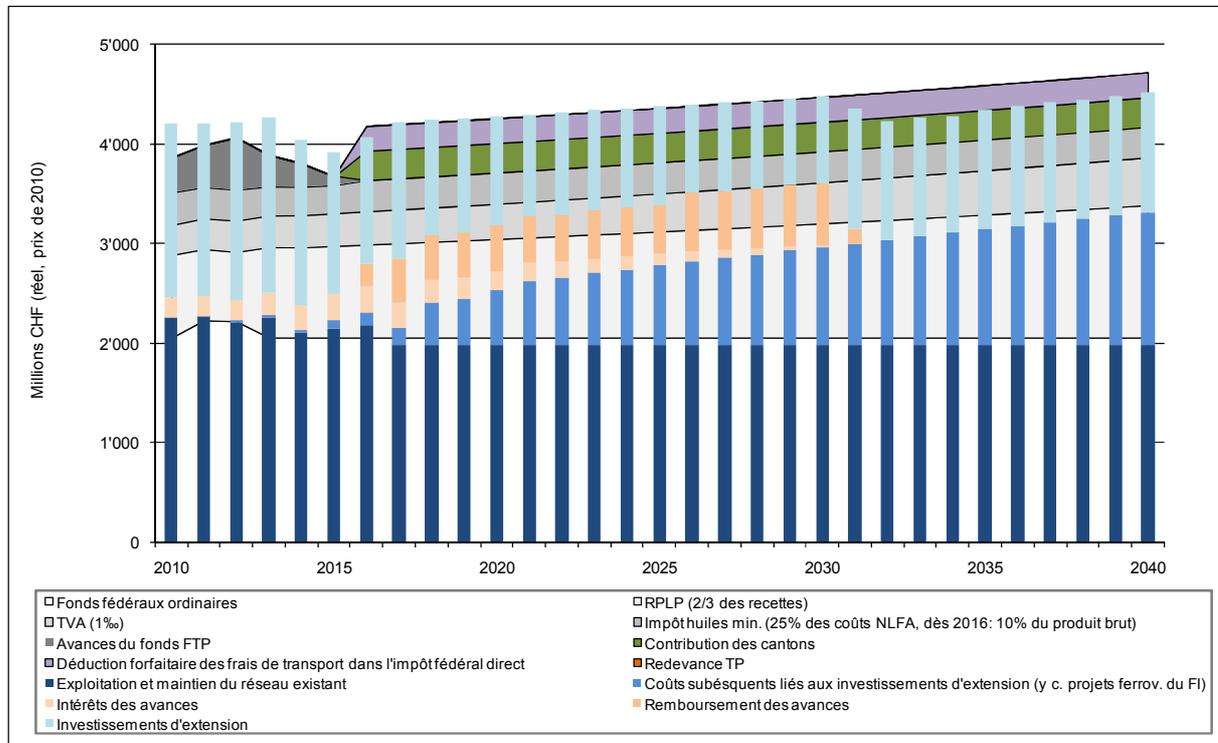
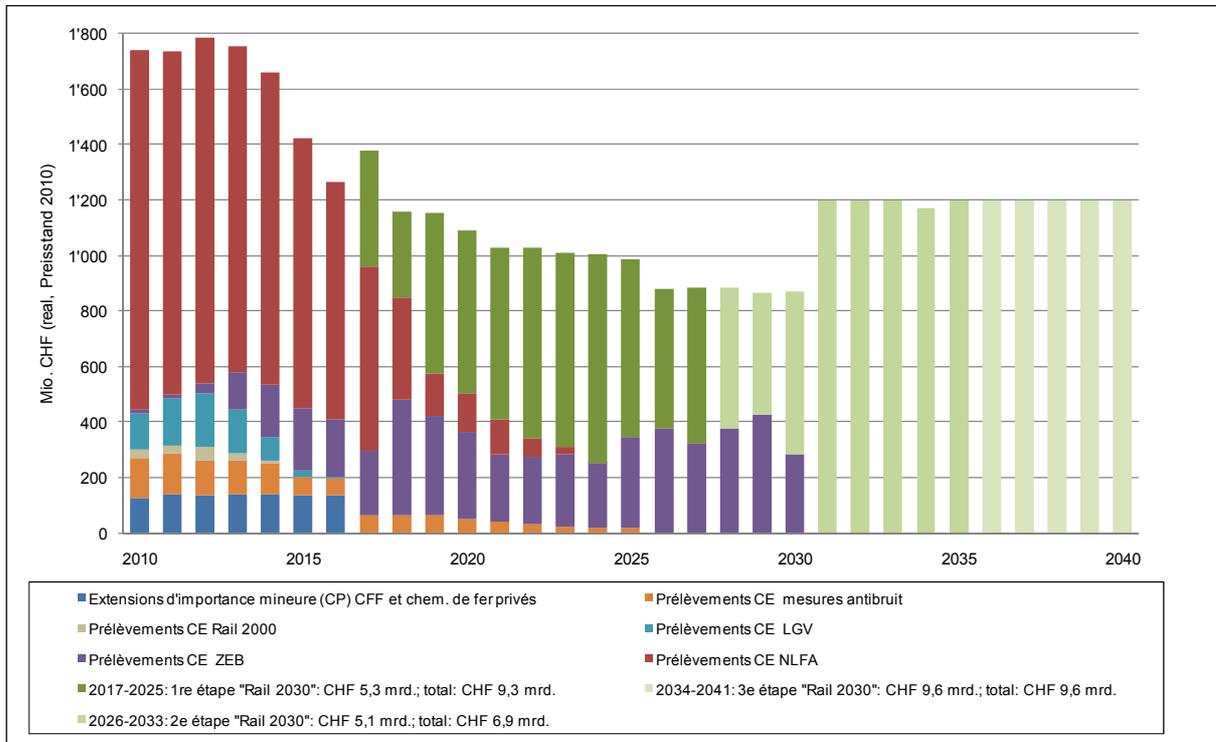




Figure 16 : Fonds disponibles pour des investissements d'extension (variante 2.1)



6.4 Variante 2.2 : première étape de Rail 2030 à CHF 5,3 milliards (ressources supplémentaires)

- 1^{re} étape de Rail 2030 (2017-2025) : CHF 5,3 milliards²⁵ (prix de 2010)
- Volume total de Rail 2030 (2017-2041): CHF 22,3 milliards (prix de 2010)
- Remboursement jusqu'en 2027 des avances cumulées du fonds FTP
- Sources de financement : éléments de base, mais avec suppression complète de la déduction de la réduction des frais de transport dans l'impôt fédéral direct (400 au lieu de 250 millions par année) et renonciation à d'autres mesures antibruit d'une somme totale de 370 millions de francs (prix de 2010), soit 40 millions de francs par année.

²⁵ Cf. annexe, vue d'ensemble sur les améliorations potentielles de l'offre.



Figure 17: Besoin de fonds versus disponibilité des ressources (variante 2.2)

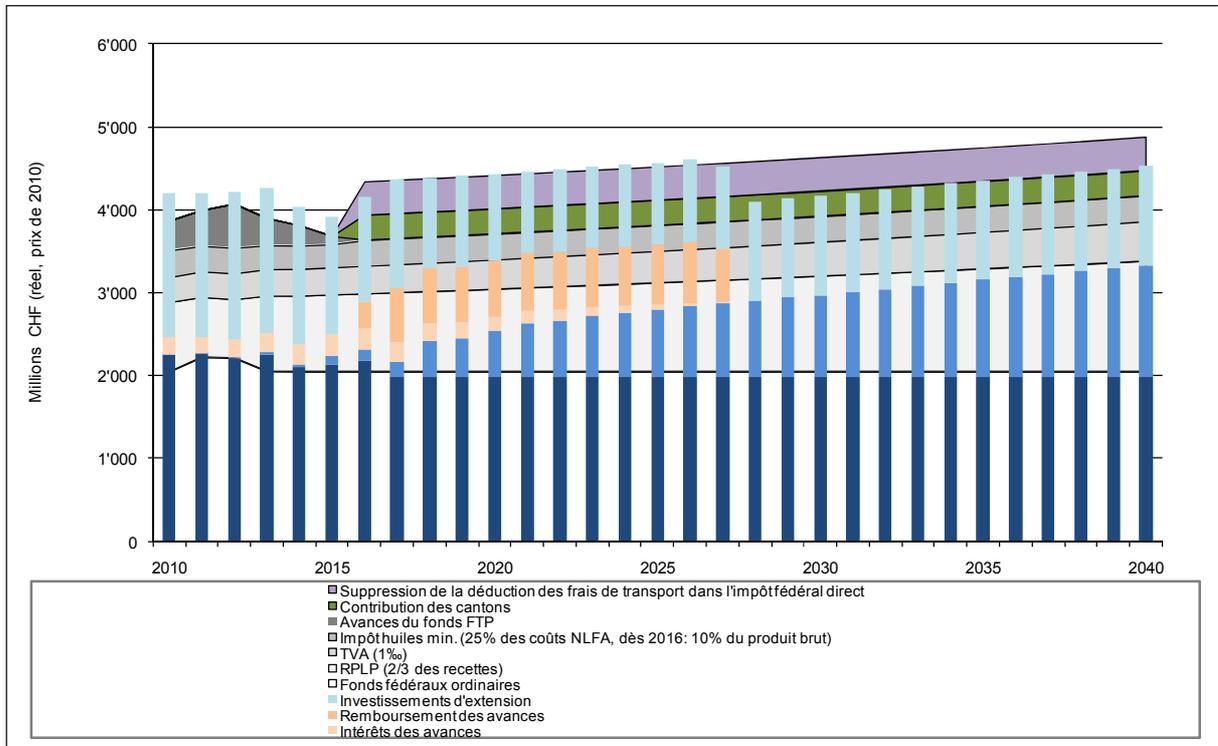
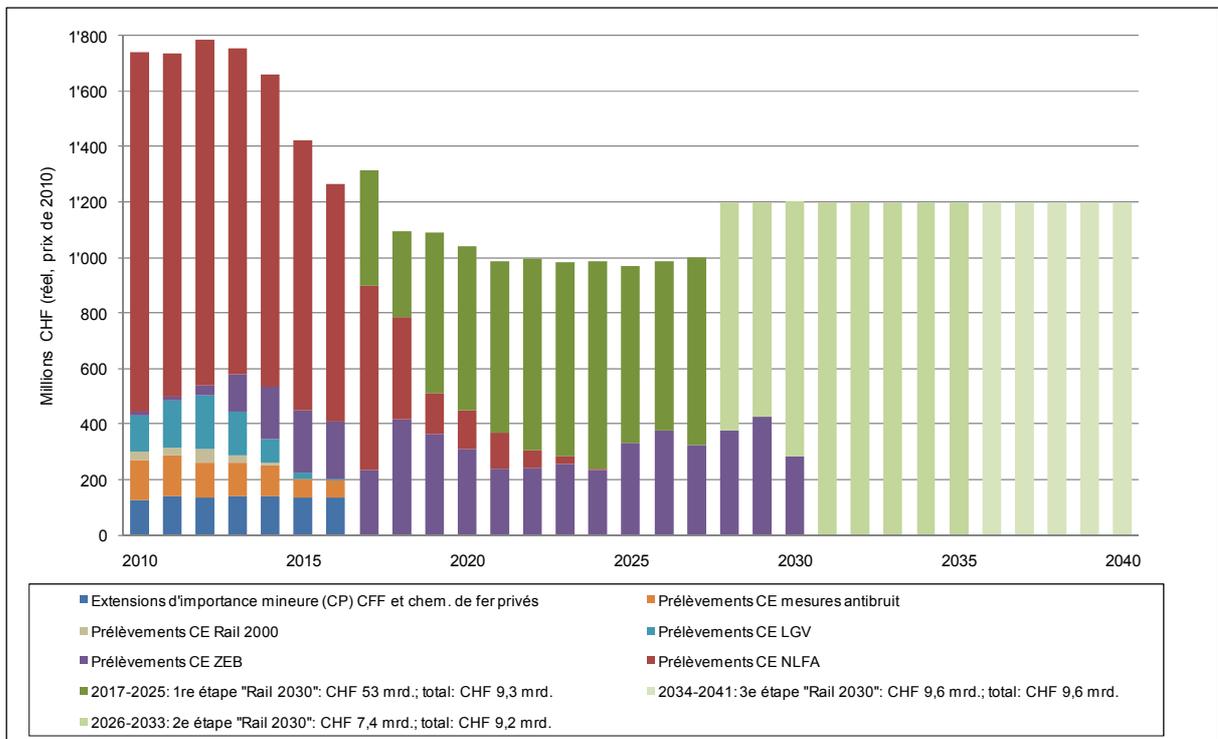


Figure 18: Fonds disponibles pour des investissements d'extension (variante 2.2)





7 Autres solutions visant à simplifier le financement

7.1 Reprise par la Confédération du financement des chemins de fer privés

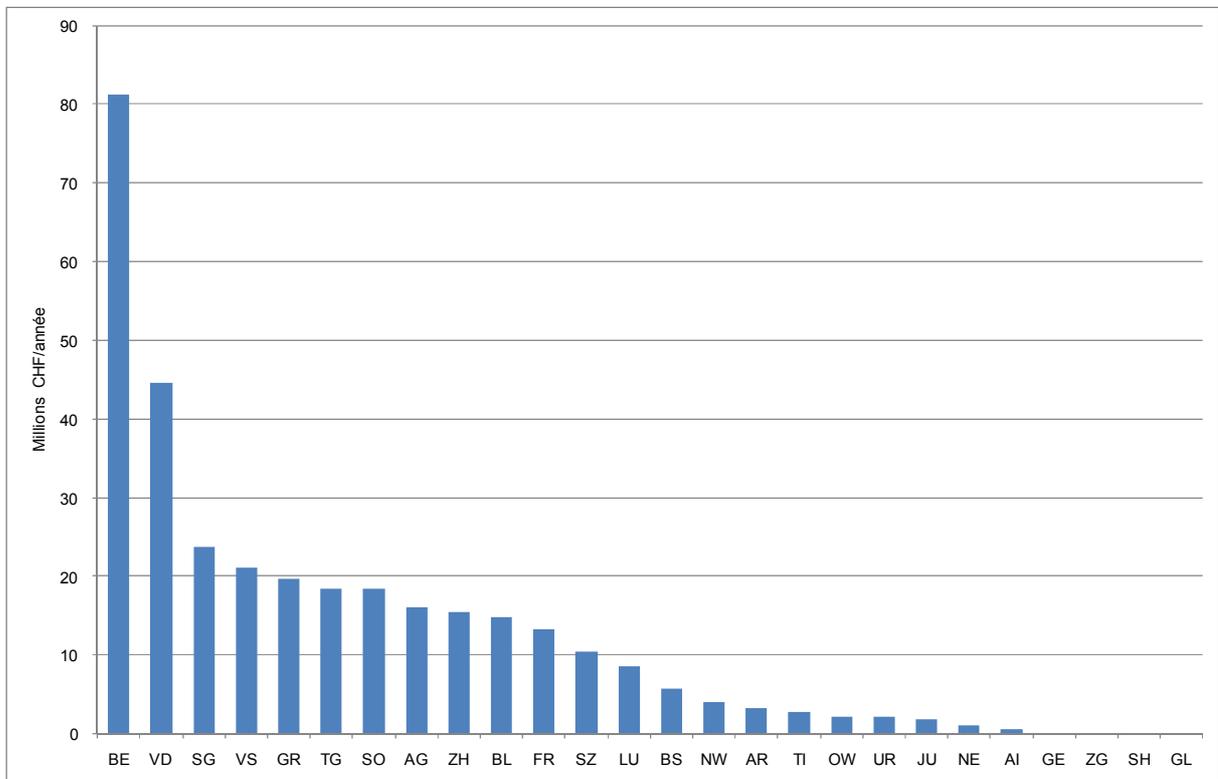
Le plan de financement présenté est axé sur la répartition actuelle des tâches entre la Confédération et les cantons. Par conséquent, seule la part fédérale est prélevée du fonds d'infrastructure ferroviaire (FInFer) pour financer l'infrastructure des chemins de fer privés. Les cantons devraient verser leurs contributions d'investissement et d'exploitation conformément à la clé de répartition actuelle²⁶. La marge de variation entre les différentes participations cantonales est grande et s'étend de 15 % (canton des Grisons) à 87 % (canton de Bâle-Ville). Le réseau des CFF est financé uniquement par la Confédération (cf. figure 19). Les cantons participent au financement d'investissements d'extension de moindre importance (cf. chap. 2). Dans l'ensemble, le financement de l'infrastructure des CFF et de celle des chemins de fer privés fait l'objet d'une inégalité de traitement. A cela s'ajoute le fait que les cantons sont appelés à verser des contributions différentes selon qu'une infrastructure des chemins de fer privés se trouve sur leur territoire ou non. Cet état de fait peut être lié à des incitations erronées : les cantons qui participent peu voire pas du tout à l'infrastructure des chemins de fer privés ont tendance à exiger davantage d'aménagements de l'infrastructure que les cantons dont la participation financière est élevée.

Pour des raisons objectives, il serait judicieux que la Confédération assume aussi l'intégralité du financement de l'infrastructure des chemins de fer privés. Comme il en résulterait une surcharge annuelle de 300 à 350 millions de francs par année, il faudrait qu'elle soit compensée par les cantons. L'OFT est d'avis que la compensation de la surcharge de la Confédération doit faire partie du nouveau plan de financement et comprendre des contributions cantonales au FInFer.

²⁶ 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)



Figure 19: Part cantonale du financement de l'infrastructure des chemins de fer privés



Désenchevêtrement du financement du TRV

Du point de vue de l'AFF, le financement de l'infrastructure ferroviaire (exploitation et maintien de l'appareil de production) pourrait être désenchevêtré en reportant sur les cantons la responsabilité financière relative au TRV. Ledit financement reviendrait à la Confédération seule tandis que les cantons commanderaient le transport régional de voyageurs dans leur secteur d'influence et indemniserait les coûts non couverts planifiés.

Comme la part fédérale au financement du transport régional (800 millions de francs par année) est nettement plus élevée que la part des cantons au financement des chemins de fer privés, la Confédération devrait verser aux cantons une compensation de l'ordre de 500 millions de francs par année. Mais les réactions sur la baisse, prévue (et retirée dans l'intervalle) dans le cadre du PCO 12/13, de la limite de fréquentation minimale pour les commandes du TRV montrent que le retrait de la Confédération de la commande du TRV serait contesté sur la plan politique.

Pour qu'une solution, quelle qu'elle soit, soit acceptée par une large majorité, il faut prendre en considération plus précisément ses répercussions sur le pilotage du TRV dans l'ensemble ainsi que les conséquences financière pour chaque canton (dans l'absolu et par habitant).



7.2 Séparation des projets ferroviaires non encore décidés du fonds d'infrastructure

En 2008, la Confédération a créé le fonds d'infrastructure, une source de financement supplémentaire prévue jusqu'en 2027 ; ce fonds comprend aussi des investissements dans l'infrastructure ferroviaire. Aux termes de l'art. 7, al. 5 et 6 de la loi sur le fonds d'infrastructure (LFIInfr ; RS 725.13), le fonds en question peut verser des contributions à des investissements dans l'infrastructure ferroviaire, *pour autant qu'elles contribuent à faciliter le trafic d'agglomération, qu'elles génèrent une plus-value pour une ville ou une agglomération et qu'elles permettent spécifiquement de décongestionner la route*. Une contribution du fonds d'infrastructure de 50 % a été fixée pour les projets urgents décidés dans la LFIInfr. Les taux de contribution liés aux fonds libérés par arrêté fédéral du 21 septembre 2010 pour les mesures à lancer entre 2011 et 2014 se situent entre 30 et 40 % selon l'agglomération concernée. Sur la somme totale libérée, soit 1'511 millions de francs (prix d'octobre 2005), 490 millions sont affectés à des projets ferroviaires. Etant donné que ceux-ci seront réalisés en majeure partie sur le réseau des CFF, les cantons assument non seulement l'essentiel des coûts de construction, mais aussi tous les risques de surcoûts. S'agissant des projets similaires financés par le fonds FTP (crédits LGV ou ZEB) ou par le plafond de dépenses lié à la convention sur les prestations, c'est la Confédération qui prend en charge les risques.

Afin de concrétiser la simplification du financement de l'infrastructure ferroviaire que vise le FInFer, on pourrait y transférer les moyens financiers encore bloqués mais prévus pour les projets ferroviaires (priorités B et C) dans le fonds d'infrastructure (total 1'930 millions de francs, dont 50 % pour des projets ferroviaires). Pour cela, il faudrait verser au FInFer les mises de fonds issues de l'impôt sur les huiles minérales destinées auparavant au fonds d'infrastructure. Il n'en résulterait pas de surcharge pour le financement spécial des routes, car cela ne concernerait que les ressources du fonds d'infrastructure affectées actuellement aux projets ferroviaires (priorités B et C, soit 100 à 150 millions de francs par année ou 3 à 5 % du produit brut de l'impôt sur les huiles minérales).

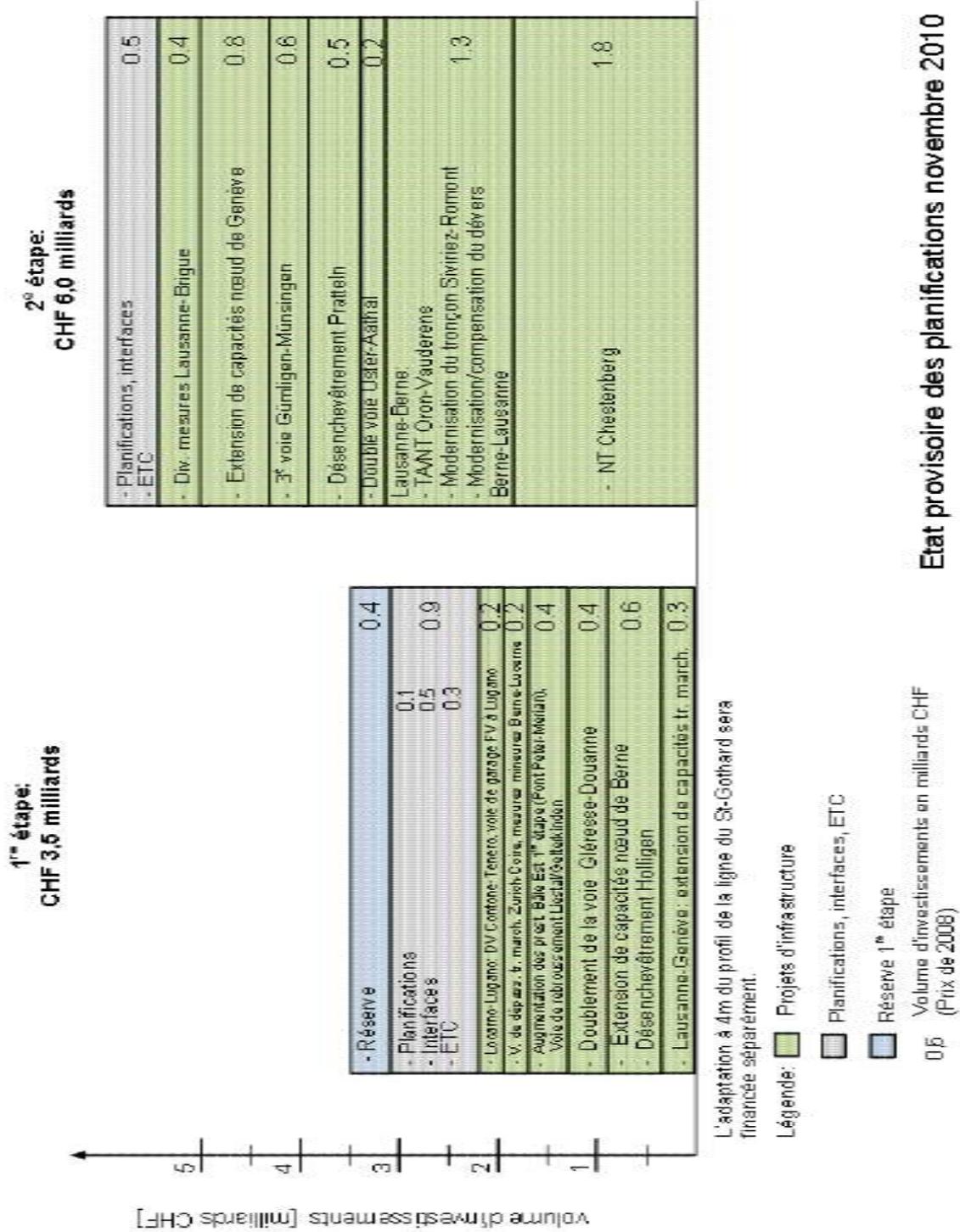
Une mise au net et une simplification systématique ne serait atteinte que lorsque la Confédération financerait ces projets ferroviaires à 100 % par des moyens du FInFer. Les cantons seraient alors déchargés en moyenne de 100 à 150 millions de francs par année, somme qui devrait être compensée par un versement des cantons au FInFer.

Même si cette solution n'est pas concrétisée, il y a lieu de s'attendre à ce que, une fois le FInFer en place, les cantons soient moins intéressés à financer les projets ferroviaires dans les agglomérations par le fonds d'infrastructure, puisqu'avec ce dernier, ils doivent prendre en charge, en règle générale, plus de 60 % des coûts ainsi que les risques de surcoûts, ce qui n'est pas le cas avec le FInFer. De fait, le fonds d'infrastructure ne fournira plus que des contributions à des aménagements de réseaux de tramways. Les projets de RER des programmes d'agglomération qui ne font pas partie des projets de priorité A devront probablement être financés à part entière par le FInFer.



Annexe

Variante 1 : première étape de Rail 2030 à 3,5 milliards





Variante 2 : première étape de Rail 2030 à 5,3 milliards

