

Message concernant la réalisation et le financement de l'infrastructure des transports publics

du 26 juin 1996

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons en vous proposant de les adopter, trois projets relatifs à la réalisation et au financement de l'infrastructure des transports publics.

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

- 1994 P 34.3529 Lignes CFF. Protection contre le bruit
(N 24. 3. 95, Meier Hans)
- 1995 M 95.3050 Projet NLFA: apport financier de la route
(E 20. 6. 95, Danioth; N 20. 9. 95)
- M 95.3058 Produit des droits d'entrée sur les carburants affecté au
Saint-Gothard et au Lötschberg. Allocation à fonds perdu de
25 pour cent de ces droits
(N 20. 9. 95, Schmidhalter; E 22. 3. 96)
- P 95.3095 Rail 2000: 2^e étape. Nouveau tronçon Zurich Aéroport-
Winterthour (N 23. 6. 95, Baumberger)
- P 95.3222 Ligne du Saint-Gothard. Amélioration
(N 6. 10. 95, Pini)
- P 95.3307 Investissements dans les transports publics. Financement
(E 6. 3. 96, Büttiker)
- P 95.3551 NLFA. Négociations avec l'UE sur l'aménagement de la
partie sud du Simplon (N 22. 3. 96, Strahm Rudolf)

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

26 juin 1996

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Delamuraz
Le chancelier de la Confédération, Couchepin

Condensé

Le peuple suisse a approuvé l'arrêté fédéral sur la construction de la ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA) le 27 septembre 1992. Les conditions de départ ayant toutefois été modifiées (cumul de différents projets de grande envergure, détérioration des finances fédérales, prévisions économiques modifiées et progrès technologique dans le domaine ferroviaire), il a fallu admettre que l'on devait revoir la question du financement. C'est pourquoi le Conseil fédéral a décidé au début de 1995:

- de regrouper tous les grands projets d'infrastructure ayant trait aux transports publics, afin d'informer les citoyens des tâches à réaliser et des engagements financiers qui les attendent;*
- de régler clairement et de garantir le financement des projets de ces 20 prochaines années et*
- de réexaminer les tracés et l'aménagement des NLFA, afin notamment de déterminer les lignes d'accès dont la réalisation devra être reportée.*

Il est essentiel que le financement des grands projets ferroviaires repose sur une base solide. La décision du gouvernement aura des conséquences politiques considérables notamment sur:

- l'économie nationale, puisque les investissements atteindront quelque 30 milliards de francs (aux prix de 1995);*
 - la compétitivité, car il s'agit d'axes de transport très "performants", reliés aux réseaux européens;*
 - la politique européenne, vu qu'il importe de prouver que la Suisse ne se contente pas de prôner le développement des transports publics, mais qu'elle s'y emploie par l'exécution de grands ouvrages et des mesures fiscales; et vu qu'il convient aussi de donner suite aux engagements contenus dans l'accord du 2 mai 1992 sur le transit;*
 - les finances, étant donné qu'il faudra couvrir les coûts énormes des grands projets ferroviaires par des recettes, de façon à éviter un endettement que l'économie nationale ne saurait assumer ;*
-

-
- la politique intérieure et celles de l'environnement et des transports, car il s'agit de renforcer progressivement et durablement les transports publics. Ce n'est qu'en augmentant l'attrait des chemins de fer et en tirant parti de l'effet d'incitation des redevances perçues pour leur financement que l'on permettra au rail d'absorber la croissance attendue des transports.

Mis à part le maintien et la modernisation régulière du réseau ferroviaire actuel, les projets suivants devront être réalisés en priorité:

- Rail 2000, qui permettra de garantir des correspondances optimales et d'améliorer l'offre sur l'ensemble du réseau;
- le redimensionnement des NLFA; les NLFA redimensionnées développeront considérablement le trafic nord-sud, créeront des capacités supplémentaires, amélioreront sensiblement l'offre, réduiront la durée des trajets et constitueront un premier pas vers le raccordement aux réseaux à grande vitesse méridionaux et septentrionaux.
- le raccordement de la Suisse occidentale au réseau TGV, qui permettra de relier la Suisse occidentale – ainsi que, par Bâle, la Suisse centrale et orientale – au réseau à grande vitesse français et améliorera notablement la compétitivité de la place helvétique, notamment de la Suisse romande;
- les mesures de protection contre le bruit sur le réseau actuel, qui augmenteront la qualité de l'environnement et de la vie des riverains;

A la suite d'une analyse fouillée, le Conseil fédéral propose aux Chambres de réaliser d'ici à 2017, outre Rail 2000 (1^{re} et 2^e étapes), le raccordement de la Suisse romande au TGV et les ouvrages de protection contre le bruit sur le réseau actuel, la construction simultanée des tunnels de base, à deux voies, de la ligne du Saint-Gothard (tunnels du Saint-Gothard et du Ceneri), celle d'un tunnel de base à double section mais à une seule voie sur la plus grande partie de la ligne du Loetschberg, et (pour intégrer la Suisse orientale) le percement du tunnel du Zimmerberg (à double voie) ainsi que quelques aménagements sur le tronçon Saint-Gall – Pfäffikon SZ. Ce programme d'investissements qui répond le mieux aux exigences et aux besoins des différentes parties du pays du point de vue de la politique

générale comme de la compétitivité. Il réalise simultanément tous les projets prioritaires et renforce notablement les transports publics, tant sur le plan des réseaux à grande vitesse que sur celui du trafic-voyageurs et du trafic-marchandises à travers les Alpes ou encore sur celui des transports à l'intérieur. L'amélioration progressive de l'attrait des transports publics devrait nous rapprocher des objectifs de la politique des transports (transfert de la route au rail, par exemple) et de celle de l'environnement (protection de l'air, entre autres). Il importe également d'en relever les incidences sur l'économie nationale (investissements, emplois) et sur la compétitivité de la Suisse (meilleures voies de communication). La construction de plusieurs axes des NLFA permet l'exploitation optimale du réseau actuel du Plateau suisse, complété par les ouvrages de Rail 2000. Sous l'angle du service à la clientèle et de la fiabilité, elle présente des avantages par rapport à un axe unique et facilite la circulation simultanée de trains de voyageurs rapides et de trains de marchandises plus lents. Les objectifs initiaux des NLFA peuvent être atteints dans une grande mesure par les rames à châssis inclinable ainsi que par l'augmentation du poids et de la longueur des trains de marchandises. Les tronçons mis en veilleuse pourront être construits plus tard si le besoin s'en fait sentir.

Le financement de ce programme contribue à rentabiliser autant que possible, par des mesures d'incitation correspondantes, les investissements importants qu'il faudra faire dans un court laps de temps en faveur des chemins de fer. C'est pourquoi, comme c'est déjà le cas du trafic routier depuis 1979, le Conseil fédéral propose de prévoir un financement spécial ('fonds dans le cadre du compte d'Etat') et qui écarte toute concurrence avec les moyens affectés à la construction des routes, cette mesure s'appliquerait jusqu'en 2017. Ce fonds sera alimenté de la manière suivante:

- Augmentation des droits d'entrée sur les carburants de 10 centimes par litre. A raison de 600 millions de francs par an, le relèvement des droits d'entrée contribuera dans une large mesure au financement spécial. Une contribution annuelle de 100 francs en moyenne par automobiliste se justifie, car les grands ouvrages ferroviaires contribuent à empêcher la paralysie des transports routiers. Le prix réel de l'essence est aujourd'hui inférieur à celui d'avant le premier choc pétrolier de 1973. Un relèvement plus fort est exclu à cause des prix pratiqués dans les pays voisins.

-
- Réaffectation de la redevance sur le trafic des poids lourds. Il est indispensable d'imposer les poids lourds si l'on veut exploiter au maximum – et donc rentabiliser – les grands projets ferroviaires. A partir de 2001 environ, une partie du produit (quelque 400 millions de francs par an) de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP), déjà inscrite dans la constitution, ira au financement des projets ferroviaires. Jusque-là, les recettes de la redevance forfaitaire sur le trafic des poids lourds (environ 180 mio. de fr. par an) seront affectées aux grands projets ferroviaires, la redevance elle-même étant doublée, s'il le fallait.
 - Endettement pour un quart au maximum des coûts. Un quart des investissements nécessaires (au maximum 560 mio. de fr. par an) sera emprunté sur le marché des capitaux et mis à disposition des chemins de fer sous forme de prêts pleinement rémunérables et remboursables. Les futurs usagers participeront ainsi au financement. Sont exclus de ce poste les investissements dans la protection contre le bruit sur le réseau actuel.
 - Part actuelle, destinée aux NLFA, de 25 pour cent des droits d'entrée sur les carburants. Le cofinancement actuel des NLFA par la caisse des droits d'entrée sur les carburants subsiste. Le redimensionnement des NLFA la décharge d'autant. La ponction annuelle maximale tombe de 450 à quelque 320 millions de francs.
 - Avances pour le financement spécial jusque vers 2008. Avant 2008, les recettes affectées et l'endettement maximal de 25 pour cent ne suffisent pas pour couvrir les investissements. C'est pourquoi le financement spécial doit bénéficier d'avances de la Caisse fédérale – comme c'était le cas au début du financement spécial de la circulation routière. Dans les années de pointe, ces avances pourront représenter jusqu'au quart des frais d'investissement (environ 530 mio. de fr. par an), mais elles seront remboursées intégralement par la suite.

Message

1 **Partie générale**

11 **Situation initiale**

La réalisation des grands projets ferroviaires (RAIL 2000, NLFA, raccordement au TGV, protection contre le bruit) a une importance considérable pour la Suisse sur les plans de l'économie, de l'environnement, des transports et des rapports avec l'Europe. En approuvant les projets de RAIL 2000 et des Nouvelles lignes ferroviaires à travers les Alpes (NLFA), le souverain a exprimé sa volonté. Il faut donc d'urgence assurer le financement. Il est indispensable de développer et de moderniser les capacités ferroviaires pour accélérer le transfert du trafic de la route au rail, mais cela ne suffira pas pour réaliser cet objectif. C'est pourquoi le financement des grands projets ferroviaires est appelé lui aussi à jouer un rôle incitatif et à favoriser le développement harmonieux des deux principaux moyens de transport, la route et le rail. Le présent message a donc pour objet de lier la construction des grands projets ferroviaires à un système de financement approprié.

Vu la situation précaire des finances fédérales, le Conseil fédéral a élaboré un programme d'investissements en faveur des transports publics. Des investissements dans les infrastructures constitueront un gage durable pour l'économie nationale et permettront d'améliorer la rentabilité des exploitations. Le programme d'investissements vise un rapport coûts/bénéfices optimal.

12 **But et conception**

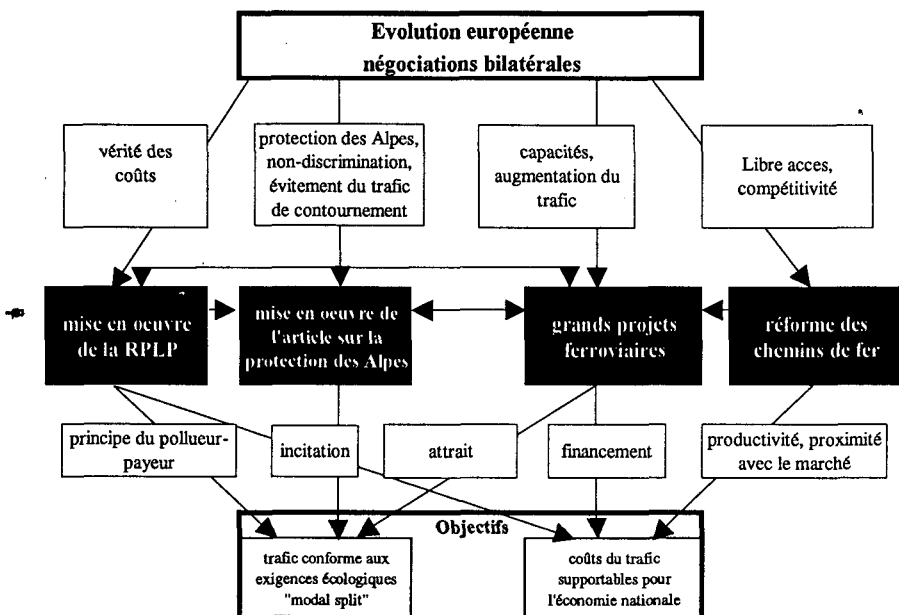
121 **Justification politique**

Le trafic en général et les transports publics en particulier se trouvent en pleine mutation. La nécessité de maîtriser un trafic toujours croissant sans sacrifier l'environnement, les nouvelles technologies, les distorsions du marché, les déficits et le surendettement des entreprises de transport, l'obligation d'accorder notre politique des transports avec celle de l'Union européenne ainsi que la situation précaire des finances publiques, face à des investissements urgents et indispensables, obligent à intervenir à plusieurs niveaux.

Le Conseil fédéral entend répondre à ces exigences par plusieurs mesures étroitement liées:

- La *redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations* (RPLP) est le principal instrument suisse pour établir la vérité des coûts; elle joue un rôle décisif dans l'exploitation et la rentabilité des NLFA ainsi que dans la mise en œuvre de l'article sur la protection des Alpes. L'introduction de la RPLP devrait s'accompagner si possible d'un accord bilatéral avec l'UE sur les transports terrestres.
- Pour accélérer le transfert au rail du trafic à travers les Alpes et ménager ainsi l'environnement, il est indispensable de *mettre en œuvre l'article sur la protection des Alpes* de façon non discriminatoire, en s'appuyant sur les mécanismes du marché, ce qui permettra entre autres d'exploiter les NLFA au maximum de leur capacité.
- La *réforme des chemins de fer* a pour objet d'améliorer le rapport coûts/bénéfices des transports publics et de rendre leur financement plus transparent. La libéralisation des transports publics et la concurrence favorisent les innovations et la clientèle. Ces mesures touchant essentiellement la politique d'entreprise ne peuvent cependant corriger seules les distorsions du marché des transports.
- Un *accord bilatéral avec l'UE dans le domaine des transports terrestres* soulignerait l'importance croissante de leur composante européenne. Autant que faire se peut, il convient donc de réaliser les objectifs de la politique suisse des transports à l'intérieur d'un cadre européen. L'accord bilatéral avec l'UE est censé favoriser la concertation quant à la réalisation de ces objectifs.
- Le *présent message sur la réalisation et le financement des infrastructures des transports publics* a pour objet de garantir financièrement le développement ultérieur du réseau ferroviaire et de prouver que les grands projets seront rentables moyennant l'effet incitatif des nouvelles redevances prévues.

Schéma des rapports entre les objets principaux de la politique des transports



122 Objectifs

122.1 Généralités

Bien que le projet préconise de nouvelles recettes, il ne s'agit pas d'un objet uniquement financier. La recherche des fonds est uniquement au service de la politique des transports. Les recettes supplémentaires servent d'une part à financer les grands projets d'infrastructure (RAIL 2000, NLFA, raccordement au TGV, protection contre le bruit sur le réseau actuel). D'autre part, elles sont censées favoriser une exploitation plus rentable des chemins de fer et résoudre le problème que pose la baisse des bénéfices du rail au moment où les besoins en investissements s'accroissent. Le projet vise quatre objectifs à la fois :

- harmoniser la politique des transports avec nos voisins et l'Union européenne (UE);
- mettre en œuvre les buts de la politique suisse des transports et de l'article sur la protection des Alpes;

- garantir à long terme le financement des grands projets ferroviaires;
- assurer le développement équilibré des deux voies principales de communication, le rail et la route.

122.2 Harmonisation de la politique européenne des transports

L'imposition plus forte envisagée pour le trafic routier correspond à une situation et à une évolution qu'on observe aussi dans l'Union européenne. Ainsi la France et l'Italie prélèvent des péages substantiels sur les autoroutes. L'Autriche et la France perçoivent des taxes spéciales pour la traversée des Alpes (péages du Brenner, du Mont-Blanc et du Mont-Cenis). La Suisse a renoncé jusqu'ici à imposer le trafic transalpin (exception faite pour le tunnel du Grand-Saint-Bernard géré par une société privée italo-suisse. En revanche, la limite des 28 t peut être interprétée comme la principale mesure de contrainte imposée par la Suisse.

En se proposant d'introduire une redevance poids lourds liée aux prestations (RPLP) ainsi qu'une taxe supplémentaire aux passages transalpins, dans le cadre de la mise en œuvre de l'article sur la protection des Alpes (taxe sur le trafic transalpin, prévue au plus tôt pour 2001), la Suisse donne la priorité aux instruments économiques. Ces derniers ont en principe les mêmes effets que la limite des 28 t, actuellement enjeu des négociations bilatérales. Les intentions suisses correspondent aux principes politiques et aux mesures que la Commission européenne a exposés dans son Livre vert sur la vérité des coûts dans les transports, paru en 1995 (The European Commission, Directorate-General for Transport, "Green Paper on Fair and Efficient Pricing"¹). Dans le domaine du trafic terrestre, la politique des régions alpines est censée être réglée dans un accord bilatéral de telle sorte qu'elle aboutisse à l'harmonisation progressive du régime des transports.

¹ Équité et efficacité des prix dans les transports. Solutions politiques à l'internalisation des coûts externes du trafic. KOM(95)691.

122.3 Mise en œuvre de la politique suisse des transports et de l'article sur la protection des Alpes

La construction et le financement des transports publics doivent obéir aux buts de la politique suisse des transports et contribuer à appliquer l'article constitutionnel sur la protection des Alpes².

L'objet de la *politique des transports* est de gérer durablement la mobilité et d'assurer que tout le pays soit doté de moyens et de voies de communication appropriés. En acceptant l'article sur la protection des Alpes, le souverain a décidé de *protéger intégralement les régions alpines* des incidences négatives du trafic et a fixé des délais très clairs pour la réalisation de cet objectif.

Du côté de l'*offre*, les grands projets ferroviaires fourniront des infrastructures favorisant les objectifs de la politique des transports et de la protection des Alpes. Ils ne permettront pas, cependant, à atteindre entièrement les buts fixés. Pour obtenir le transfert souhaité de la route vers le rail, il faut renchérir le fret routier, ce qui exige une longue démarche continue, concertée – si possible – avec l'Europe, afin que l'économie puisse s'adapter à l'orientation prise.

122.4 Financement à long terme des grands projets ferroviaires

Pour le trafic sur sol suisse, le projet en discussion entend réaliser des *infrastructures modernes et efficaces*, ce qui exige de vérifier le degré d'urgence des projets en cours et en attente concernant les transports publics. Les coûts énormes de ces projets doivent être couverts dans une large mesure par les *recettes courantes*, afin d'éviter un endettement public préjudiciable à l'économie nationale. En ce qui concerne les grands projets ferroviaires, où le volume élevé des investissements et les sauts technologiques justifient la

² L'article 36^{ter} CF exige que la Confédération protège les régions alpines des incidences négatives du transit et en ramène les effets sur la population, la flore et la faune à des limites tolérables. D'une frontière à l'autre, le trafic transalpin empruntera le rail, et la capacité des routes de transit ne sera pas augmentée dans les régions alpines. Le transfert du trafic des marchandises de la route au rail est censé être achevé en 2004.

comparaison, on crée un cadre analogue à celui de la construction du réseau des routes nationales. Lors de cette entreprise, l'arrêté de 1959 sur la construction d'un réseau de routes nationales avait institué un système de financement lié, qui passait par un prélèvement sur les droits d'entrée des carburants³. Telles qu'elles ont été pratiquées alors, la réalisation échelonnée des projets et la libération successive des crédits serviront de modèle aux grands projets d'infrastructure dans le domaine des transports publics.

La sécurité du financement est la première condition de la construction des infrastructures des transports publics.⁴ Le financement sera soumis aux Chambres projet par projet, sous forme d'arrêtés généraux et de crédits d'engagement séparés, ce qui permet de contrôler systématiquement les projets, en particulier leur volet financier:

– **3° crédit d'engagement pour les NLFA**

crédits de construction pour les tronçons des NLFA dont la construction a été décidée mi-1997 au plus tôt

– **Arrêté fédéral de portée générale et 1^{er} crédit d'engagement pour les mesures anti-bruit sur le réseau ferroviaire actuel**

mise en œuvre des procédures et crédit pour les mesures prioritaires: mi-1997 au plus tôt

– **Arrêté fédéral de portée générale et crédit d'engagement pour le raccordement de la Suisse au réseau de TGV français**

choix définitif du projet et crédit de planification et/ou de construction; 1998 au plus tôt

– **Arrêté fédéral de portée générale et crédit d'engagement pour la 2^e étape de RAIL 2000**

mise en œuvre de la 2^e étape de RAIL 2000, soumission aux Chambres: 1999 au plus tôt.

³ Message du 3 juillet 1959 relatif au projet de loi fédérale sur les routes nationales (FF 1959 II 8); message du 3 juillet 1959 sur l'utilisation de la part des droits d'entrée des carburants destinée à la construction des routes (FF 1959 II 155).

⁴ En vertu de l'arrêté fédéral du 20 septembre 1995, la libération de la plus grande partie du 2^e crédit d'engagement concernant la réalisation des NLFA dépend de la mise au point d'un nouveau système de financement.

122.5 Evolution équilibrée des principales voies de communication

La politique suisse des transports table sur l'évolution équilibrée des deux grands réseaux de communication, la route et le rail. Chaque système doit pouvoir exploiter ses avantages. Le rail a celui de transporter efficacement les marchandises sur de longues distances, tout en ménageant l'environnement, tandis que, grâce à sa souplesse, la route l'emporte dans la distribution de détail. Pour ce qui est des voyageurs, le train est idéal pour les trajets réguliers et les grands nombres, alors que la voiture répond mieux aux besoins individuels. Sur les distances moyennes, les lignes à grande vitesse permettent même au train de concurrencer l'avion.

Comme le prouve l'évolution récente, les distorsions du marché ne permettent pas à ces différents systèmes d'exploiter complètement leurs atouts. Le facteur décisif consiste dans les coûts non couverts:

Coûts non couverts de la circulation routière (1993)

(En millions de francs)

	Bruit	Accidents	Dégâts aux bâtiments	Atteintes à la santé	Total
Trafic des voyageurs	601	706	225	816	2348
Trafic des marchandises	274	41	319	473	1107
Total	875	747	544	1289	3455

La circulation routière provoque des coûts non couverts d'environ 3,5 milliards de francs. Ceux du trafic ferroviaire s'élèvent à quelque 500 millions.⁵ L'écart entre les montants des frais non couverts aboutit à une mauvaise répartition des transports. Un exemple en est le transport des marchandises à travers les Alpes, qui, sur de longues distances, devrait s'effectuer par le rail. Or, depuis des années, c'est le fret routier qui augmente, alors que le train ne parvient guère qu'à maintenir son volume habituel. En 1995, le fret transalpin a

⁵ En outre, contrairement à la route, le rail ne parvient pas à couvrir ses frais d'infrastructure, et seulement partiellement ses frais d'exploitation. Les découverts sont assumés par des transferts de fonds publics, qui, contrairement aux frais non couverts, peuvent être attribués à ce système particulier et justifiés politiquement.

augmenté de 1 pour cent sur le rail, alors que la route accusait une croissance de 6 pour cent. Cette croissance est due uniquement au transit des marchandises d'une frontière à l'autre, qui a crû de 13 pour cent.

13 Traitement des interventions parlementaires

Les motions parlementaires énumérées en tête du document et encore en attente sont traitées par le présent message et peuvent être classées.

14 Conception des programmes d'investissements et de financement

141 Programmes d'investissements

Les divers projets de construction en discussion et les vœux des partis et des régions peuvent donner lieu à toutes sortes de combinaisons. Pour souhaitable que cela soit, il est difficile de classer les projets par ordre de priorité. Ceux-ci dépendent en effet partiellement les uns des autres; d'autre part, il s'agit de comparer des grandeurs objectives (capacités, gains de temps) avec des appréciations subjectives (importance régionale, compatibilité politique), tout en les traitant sur pied d'égalité. C'est pourquoi le Conseil fédéral a tranché finalement en faveur de quatre programmes d'investissements, qui s'imposaient pour des raisons tant politiques que techniques.

Le projet soumis à consultation proposait deux variantes, prévoyant toutes deux la mise en veilleuse des lignes d'accès aux tunnels de base, mais réalisant les deux axes ferroviaires dans un délai raisonnable. La première proposition (variante A) recommandait de réaliser simultanément la ligne redimensionnée du Saint-Gothard (à deux voies) et le tunnel de base du Loetschberg (en partie à une voie). La seconde (variante B) échelonnait les travaux: d'abord le Saint-Gothard redimensionné, avec tunnel de base à deux voies, puis le tunnel de base du Loetschberg, également à deux voies. De son côté, le Vorort proposait de ne réaliser que la ligne redimensionnée du Saint-Gothard et de remettre à plus tard le Loetschberg et la 2^e étape de RAIL 2000 (variante C), tandis que les cantons partisans du Loetschberg exigeaient que l'on rendît à leur tunnel de base sa priorité initiale (variante D). Cela faisait donc *quatre programmes d'investissements*.

Variante A	Variante B	Variante C	Variante D
• RAIL 2000: 1 ^{er} et 2 ^e étapes		• RAIL 2000: 1 ^{er} étape seulement	
• NLFA: réalisation simultanée des tunnel de base du Loetschberg (à une voie, sans transport de voitures), de celui du Saint-Gothard et du tunnel du Ceneri (tous deux à deux voies),	• NLFA: réalisation échelonnée (dès 2012) des tunnel du Loetschberg (à deux voies, transport réduit des voitures), tunnel de base du Saint-Gothard et tunnel du Ceneri (à deux voies)	• NLFA: tunnel de base du Saint-Gothard, tunnels du Zimmerberg et du Ceneri (tous trois à deux voies)	• NLFA: tunnel de base du Lötschberg (à deux voies, transport réduit des voitures)
• Intégration de la Suisse orientale: tunnel du Zimmerberg, aménagements réduits sur le tronçon Saint-Gall - Pfäffikon SZ		• Intégration de la Suisse orientale: tunnel du Zimmerberg	
• Raccordement de la Suisse occidentale au TGV			
• Mesures anti-bruit sur le réseau actuel des CFF et des ETC		• 1 ^{er} étape des mesures anti-bruit sur le réseau actuel des CFF et des ETC	
Besoins financiers			
31,4 milliards	33,1 milliards	19 milliards	14,3 milliards
Valeur actualisée			
26,1 milliards	26,3 milliards	16,5 milliards	12,5 milliards
Délai de réalisation			
2017	2022	2009	2009

Remarques

Les *besoins financiers* (au prix de 1995, intérêts compris) comprennent toutes les dépenses des grands projets pendant la durée du financement spécial (de 1997 à son échéance), sans tenir compte de la date des paiements effectifs.

La *valeur actualisée* pondère les flux financiers (intérêts compris) en fonction de la date effective des paiements. Plus un paiement s'effectue tard, plus la dépense est "avantageuse". Cette méthode permet de comparer des programmes de durée différente.

Le *volume d'investissement* des quatre programmes oscille entre 14 et 33 milliards de francs. Il comprend tous les coûts des projets, indépendamment de leur échéance. Pour la 1^{re} étape de RAIL 2000 et les NLFA, cela signifie que les versements déjà effectués ne seront pas imputés au financement spécial (qui ne comprend les paiements qu'à partir de 1997). Pour les projets non encore entamés (2^e étape de RAIL 2000, raccordement au TGV, protection

anti-bruit), les chiffres représentent une première estimation des besoins financiers, qu'il s'agit de préciser et que les Chambres devront accorder sous forme de crédits d'engagement. Le volume d'investissement (sans les intérêts) se décompose comme suit:

(en milliards de francs)	A	B	C	D
RAIL 2000, 1 ^{re} étape	7,5	7,5	7,5	7,5
RAIL 2000, 2 ^e étape	5,9	5,9	---	---
NLFA (+ réserve 15%)	13,4	14,1	9,6	4,5
Raccordement au TGV	1,2	1,2	1,2	1,2
Protection anti-bruit	2,3	2,3	1,7	1,7
Total	30,3	31,0	20,0	14,9

Remarques

Prix de 1995.

Pour les *NLFA*, le financement comprend une réserve de 15 pour cent.

Pour la *protection antibruit*, on envisage des mesures identiques dans les quatre cas. Les écarts entre les investissements prévus tiennent aux différents délais de réalisation des programmes.

Les quatre programmes d'investissement diffèrent essentiellement par les travaux envisagés pour les *NLFA*. Voici donc comment ceux-ci se décomposent

(en milliards de francs)	A	B	C	D
Loetschberg (une voie)	3,43	---	---	---
Loetschberg (deux voies)	---	4,20	---	4,20
Saint-Gothard et Ceneri	8,36	8,36	8,36	---
Zimmerberg	0,83	0,83	0,83	---
Aménagements Saint-Gall – Pfäffikon SZ	0,09	0,09	---	---
Surveillance des projets	0,08	0,08	0,08	0,08
Aménagements hors <i>NLFA</i>	0,59	0,59	0,32	0,27
Total	13,38	14,15	9,59	4,55

Remarque

Prix de 1995, y compris 15 pour cent de réserve.

Les coûts prévus et le calendrier des travaux correspondent à l'état actuel de la planification. Il convient cependant de relever que le degré d'avancement des différents ouvrages composant les variantes d'investissement et de financement est inégal. Les coûts globaux et les dates d'entrée en service correspondent aux valeurs les plus probables.

142 Modèles de financement

Il paraît indiqué de prévoir pour chaque variante un modèle de financement sur mesure, qui tienne compte des charges financières annuelles maximales, du temps de réalisation et du rendement escompté. Voici comment se distinguent ces modèles:

Variante A	Variante B	Variante C	Variante D
• hausse de 10 ct des DEC	• hausse de 10 ct des DEC (sans diesel)	• hausse de 10 ⁰ ct des DEC	• hausse de 10 ct des DEC (sans diesel)
• part de 25% des DEC pour les NLFA			
• réaffectation et hausse de la RPL forfaitaire (jusqu'à fin 2004 au plus)			• réaffectation de la RPL forfaitaire (jusqu'à fin 2004 au plus)
• prélèvement sur la RPLP (au plus tôt dès 2001)			
• emprunts jusqu'à concurrence de 25%			
• avances temporaires possibles			
• délai jusqu'en 2017	• délai jusqu'en 2022	• délai jusqu'en 2009	• délai jusqu'en 2009

Remarques

Prix de 1995

Hausse de 10 ct des droits d'entrée sur les carburants (DEC)
- sans diesel

produit: 600 millions de francs (1997)

produit: 450 millions de francs (1997)

Réaffectation de la redevance poids lourds (RPL) forfaitaire
Doublement de la RPL

produit: 180 millions de francs (1997)

produit: 360 millions de francs (dès 1998)

Redevance poids lourds liée aux prestations (RPLP)

produit: 400 millions de francs (2001) pour la seule part affectée au financement des grands projets ferroviaires

25% des DEC pour les NLFA

dépend du programme d'investissement des NLFA

Endettement 25%

dépend du programme d'investissements

Les besoins financiers dépendent de la *combinaison des programmes d'investissements et des délais de réalisation*; plus le volume d'investissements est élevé et plus les délais sont courts, plus il faut prévoir de recettes en faveur du financement spécial. Dans ce cas, il ne faut pas seulement s'assurer que les fonds circulent régulièrement pendant toute la durée du financement spécial; il faut aussi éviter de compter sur de trop larges avances pendant les premières années.

Voici comment résumer les *avantages et inconvénients* des quatre variantes en présence.

Du point de vue de la politique générale de la compétitivité de la Suisse, la *variante A* est celle qui répond le mieux aux attentes de toutes les régions du pays. Elle réalise en effet simultanément tous les projets prioritaires dans les transports, jusque vers 2017, et renforce le plus les transports publics, tant sur le plan du trafic à haute vitesse et du passage des voyageurs et marchandises à travers les Alpes que sur celui du réseau national (RAIL 2000, 1^{er} et 2^e étapes). L'attrait croissant des transports publics qui en découle contribuera dans une large mesure à réaliser les buts de la politique des transports (transfert du trafic de la route vers le rail, par exemple) et de celle de l'environnement (protection de l'air, par exemple). Il faut en relever aussi l'incidence favorable sur l'économie nationale (investissements, emplois) et sur la compétitivité de la Suisse (amélioration des liaisons internationales). Mais pour atteindre ces objectifs, la variante A exige un financement plus substantiel. Il convient de s'assurer que les investissements considérables – et concentrés sur une brève période – en faveur du rail pourront être financés par des incitations économiques correspondantes (en particulier par la mise en œuvre de la RPLP), faute de quoi le volume élevé de ces investissements pourrait s'avérer contre-productif. Comme il s'agit d'achever tous les projets prioritaires d'ici 2017, la variante A présente des pointes très élevées de charge financière entre 1998 et 2003. Le financement exige donc la hausse de 10 ct des droits d'entrée des carburants, la réaffectation et le doublement de la redevance forfaitaire sur le trafic des poids lourds, ainsi que le recours à la RPLP dès 2001 (part réservée aux grands projets ferroviaires: 400 mio. de fr.).

La *variante B* réalise tous les projets prioritaires en matière de transports de façon échelonnée, jusque vers 2022. A part ses délais de réalisation plus longs, elle se distingue de la variante A par un degré d'achèvement plus complet (par exemple Loetschberg à deux voies). Du point de vue de l'économie nationale, elle aura un effet durable sur l'emploi et évite le cumul trop serré des projets jusqu'en 2005. L'échelonnement des projets en fonction des besoins élargit la marge de manœuvre politique. Cependant, du point de vue de la cohésion nationale, la remise à plus tard de la construction du Loetschberg est moins

heureuse. Si le trafic augmente substantiellement, il pourrait en découler en outre un manque de capacité pour le transfert de la route au rail (couloir de ferroutage de 4 m, à partir de 1999, sur le seul tronçon montagneux du Loetschberg), et cela jusqu'à la mise en service du tunnel de base du Loetschberg, prévue vers 2022. Pour le financement, il est possible de renoncer à la hausse des droits d'entrée sur le diesel, ce qui nécessite en revanche des avances élevées pendant les années précédant la mise en œuvre de la RPLP (vers 2001).

Du point de vue du trafic, la *variante C* représente une option minimaliste. Elle assure jusqu'en 2009 le financement de la ligne redimensionnée du Saint-Gothard, de la 1^{re} étape de RAIL 2000, du raccordement de la Suisse occidentale au TGV et d'une première tranche des mesures de protection anti-bruit sur le réseau actuel, ce qui laisse une ample marge de manœuvre (par exemple en ce qui concerne la 2^e étape de RAIL 2000). Elle se concentre sur les investissements tout à fait indispensables, ce qui pourrait en augmenter la rentabilité. Du point de vue de l'économie nationale, le moindre volume d'investissements ne permet pas d'espérer les mêmes effets sur l'emploi, mais il a le mérite d'éviter un endettement préjudiciable. Cette variante ne donne aucune garantie quant à la réalisation des projets mis en veilleuse, ce qui risque de susciter des réticences régionales. Pour la protection contre le bruit, il faudra prévoir le financement d'une nouvelle étape après 2009. Son euro-compatibilité doit aussi être vérifiée. Comme dans la variante B, il est possible qu'à moyen et à long terme, on manque de capacités de transport pour le transfert du trafic de transit de la route vers le rail. Enfin, en ce qui concerne le financement, on recourt aux mêmes prélèvements que dans la variante A (hausse des DEC de 10 ct, réaffectation et hausse de la RPL forfaitaire, RPLP dès 2001), mais pour une période nettement plus courte (jusqu'en 2009).

La *variante D* entend réaliser à moindres frais et dans les plus brefs délais une première tranche des NLFA (avant 2005) pour remplir une partie des obligations découlant de l'accord de transit. C'est pourquoi elle accorde la priorité au tunnel de base du Loetschberg et remet à plus tard la ligne du Saint-Gothard, l'intégration de la Suisse orientale et la 2^e étape de RAIL 2000. L'endettement baisse encore par rapport à la variante C. La variante D

n'est défendable que dans l'hypothèse d'une croissance faible du trafic nord-sud et pour autant que seule une partie du trafic qui évite aujourd'hui la Suisse ne reprenne le chemin le plus direct. Elle ne réalise pas un réseau continu sur le Plateau suisse et admet, pour le trafic des voyageurs, que les nouveaux tronçons évitent le marché le plus fréquenté de Suisse (la région de Zurich). La mise en œuvre de l'initiative des Alpes, telle que la conçoit le Conseil fédéral (c'est-à-dire transfert compris, de la route vers le rail, d'une partie du trafic d'import-export et du trafic intérieur), n'est que partiellement réalisée. C'est pourquoi il est probable qu'il faudrait lancer très vite un nouveau programme de construction, comprenant le tunnel de base du Saint-Gothard. Le financement des mesures anti-bruit sur le réseau existant doit aussi être assuré après 2009. Pour ce qui est du financement de cette variante, il est possible de renoncer à la hausse des DEC sur le diesel, de même qu'à l'augmentation de la RPL forfaitaire.

La comparaison croisée donne les *valeurs pertinentes* suivantes (en mia. de fr.):

(Prix de 1995)	Variante A	Variante B	Variante C	Variante D
charge annuelle maximale	2,4	2,1	2,1	1,8
avances annuelles max.	0,6	0,6	0,4	0,6
endettement annuel max.	1,2	1,1	0,9	1,0
niveau maximum des emprunts par rapport aux investissements	50%	52%	45%	58%
avances cumulées 2005	3,6	3,5	1,6	1,9
avances cumulées 2010	3,6	3,9	0,0	0,0
endettement cumulé des chemins de fer pour les grands projets (intérêts compris)	9,4	10,7	5,1	3,7
besoins financiers aux prix de 1995 jusqu'en	31,4 2017	33,1 2022	19,0 2009	14,3 2009

Remarques

Etat des projets et des prix en 1995, y compris les intérêts sur les avances et les emprunts.

Avances: fonds qui doivent être fournis au financement spécial en plus des 25 pour cent d'emprunts ordinaires.

Niveau des emprunts par rapport aux investissements: total des avances et des dettes.

Endettement cumulé des chemins de fer: total des prêts remboursables faits aux chemins de fer, y compris les intérêts accumulés jusqu'à l'échéance du financement spécial

Besoins financiers: montants couverts à partir de 1997 par le financement spécial et l'endettement dans le cadre du délai fixé.

Les recettes courantes et un endettement de 25 pour cent du coût des projets ne suffisent en aucun cas à assurer le financement. Il est donc indispensable de demander des avances, qui s'élèvent jusqu'à 0,6 milliard de francs par an (2002). Globalement, ce sont jusqu'à 1,2 milliard de francs qui doivent être couverts chaque année par les emprunts;⁶ dans les années de pointe, la moitié des coûts des projets devra être trouvée sur le marché des capitaux. Il s'ensuit que, dans les variantes A et B, les montants des avances requises sur 10 ou 15 ans, respectivement - sont considérables. Bien que les chemins de fer ne portent qu'une petite partie de la responsabilité financière, les dettes (y compris les intérêts accumulés) résultant des grands projets atteignent des niveaux impressionnants (*entre 3,7 et 10,7 mia. de fr., prix de 1995*).

15 Programme d'investissements et modèle de financement proposés

151 Programme d'investissements proposé

151.1 Récapitulation

Compte tenu de tous les aspects politiques de sa décision, le Conseil fédéral propose aux Chambres le programme d'investissements suivant:

- RAIL 2000, 1^{er} et 2^e étapes, .
- NLFA redimensionnées (réalisation simultanée des tunnels à deux voies du Zimmerberg, du Saint-Gothard, du Ceneri, et de celui de base, à une voie, du Loetschberg, sans transport de voitures),
- raccordement de la Suisse occidentale au TGV et
- mesures anti-bruit sur le réseau actuel.

151.2 Développement des transports publics

Le Conseil fédéral a retenu un programme d'investissements couvrant la période s'étendant jusqu'à 2017 et qui manifeste sa volonté d'encourager durablement les transports publics. Son mérite essentiel est d'être conforme à l'ensemble de la politique suisse des transports et

⁶ On admet que les avances ne peuvent être financées par les recettes fiscales courantes et se traduiront par la hausse du déficit du compte financier de la Confédération.

de la politique d'intégration à l'Europe. L'institution de la redevance sur les poids lourds liée aux prestations, la mise en œuvre de l'article sur la protection des Alpes et le remplacement de l'accord de transit, en 2005, sont en effet étroitement liés aux grands projets ferroviaires.

Le transit des marchandises par les Alpes, de même que le trafic national et international des voyageurs, augmentent d'année en année. C'est avant tout par le rail que la Suisse entend contribuer à résoudre les problèmes du trafic (y compris celui du trafic qui évite notre pays), comme le demandent d'ailleurs l'accord de transit et l'article sur la protection des Alpes. Pour remplir ces obligations envers les citoyens et l'étranger, il faut améliorer les infrastructures ferroviaires de tout le pays. Les projets correspondants sont RAIL 2000, avec ses aménagements surtout sur le Plateau, les NLFA, qui amélioreront sensiblement les capacités de transport et réduiront la durée des trajets à travers les Alpes, et finalement le raccordement au TGV, qui renforce le rattachement de la Suisse au réseau français à grande vitesse. La réalisation des mesures anti-bruit sur le réseau existant (les nouveaux tronçons sont déjà construits en tenant compte des exigences écologiques) exprime la volonté du Conseil fédéral de maîtriser les flux croissants du trafic tout en ménageant le bien-être des riverains.

Dans le trafic transalpin, ce sont surtout les tunnels de base, promettant l'augmentation des capacités et de substantiels gains de temps, qui rendront son attrait au train. Comme le montre le trafic d'évitement par le Brenner et le Mont-Cenis, ou la circulation de transit par la N2, les possibilités actuelles du rail (ferROUTAGE, trafic combiné non accompagné) ne suffisent plus pour transférer davantage de fret de la route vers le rail. L'avenir du train dépend de son regain d'attrait pour le trafic transalpin, de mesures économiques d'incitation idoines et d'offres intéressantes à la clientèle.

Le programme d'investissements proposé améliore sensiblement le trafic et favorise de façon décisive les transports publics. En répartissant le trafic sur deux axes de transit et plusieurs lignes d'accès (solution en réseau), il fait preuve de la plus grande souplesse, sur le plan tant de l'offre que de l'exploitation, et cela non pas uniquement pour le trafic transalpin. Il permet de faire des offres optimales à la clientèle et fournit aux régions une desserte et des correspondances adéquates. Ajoutée aux investissements en faveur de RAIL 2000, la

réalisation simultanée des axes du Loetschberg et du Saint-Gothard intègre toute la Suisse dans un réseau à grande vitesse et évite une concentration préjudiciable dans la région de Zurich. Du point de vue technique, le programme d'investissements proposé réduit au minimum les risques de retards de procédure ou de construction, et garantit l'augmentation des capacités exigée par l'article sur la protection des Alpes. Sous l'angle européen, les clauses de l'accord de transit et l'intégration aux réseaux ferroviaires européens y sont réalisées de manière optimale.

Par rapport à l'ancien projet des NLFA, le redimensionnement effectué permet d'économiser *cinq milliards de francs*. Les sacrifices touchent les deux axes et toutes les régions du pays. L'important est que les conditions initiales en matière de qualité et de quantité, ainsi que les buts de la politique des transports, restent inchangés – avant tout par des adaptations ciblées de l'offre et des principes d'exploitation des chemins de fer, et par l'emploi systématique de trains à châssis inclinables et de rames de marchandises plus longues.

151.3 Maintien du réseau des NLFA

151.31 Historique

Le plan initial consistait en un axe continu. Les variantes correspondantes (Loetschberg-Simplon, Saint-Gothard, Y, Splügen) furent étudiées, puis soumises à consultation en 1988. On parlait alors de l'idée que la nouvelle transversale alpine servirait avant tout au transport des marchandises. Lors de cette première consultation, la majorité des cantons, des partis et des milieux intéressés se prononça en faveur d'une solution en réseau, qui devait être attrayante non seulement pour le fret, mais aussi pour les voyageurs. Le Conseil fédéral adopta ce point de vue et proposa un projet correspondant dans son message sur les NLFA. En entérinant sa décision, les Chambres confirmèrent la solution du réseau, qui a également été approuvée par le souverain.

Le programme d'investissements proposé par le Conseil fédéral s'en tient donc à la solution en réseau, qui présente plusieurs avantages:

151.32 Trafic national et international des voyageurs

La solution en réseau permet d'appliquer les principes de RAIL 2000 au trafic transalpin. Les tunnels de base du Saint-Gothard et du Loetschberg raccourcissent notablement les voyages et améliorent les horaires du Tessin et du Valais.

Grâce au tunnel de base du Loetschberg, la ligne Bâle-Loetschberg-Simplon-Milan-(Gênes) a été inscrite dans le plan directeur du réseau européen de trains à grande vitesse. Berne, centre politique de la Suisse, continuera donc à être desservie par les express internationaux. Si le tunnel du Loetschberg n'était mis en service qu'ultérieurement, il serait difficile d'y transférer après coup le trafic international des voyageurs. L'axe Loetschberg/Simplon serait sans doute radié du réseau européen à grande vitesse.

151.33 Fret

Pour gagner une part supplémentaire du marché, il faut que les chemins de fer atteignent un meilleur rendement, ce qui est possible, à condition de pouvoir former des rames de marchandises plus lourdes et plus longues. Dans les Alpes, les pentes et les rayons de courbure serrés des lignes construites il y a 90, voire 140 ans, empêchent de recourir à pareilles compositions. Une fois les tunnels de base construits, on aura besoin de moins de locomotives, de moins de personnel et de moins d'énergie pour les mêmes quantités de fret. Le raccourcissement des trajets permettra de mieux utiliser le matériel roulant et de mieux affecter le personnel (relèves plus rapides). L'amélioration de l'offre et de la fiabilité en matière de transport des voyageurs et des marchandises augmenteront les recettes.

En matière de transports, les besoins actuels de l'économie exigent qu'on soigne la clientèle. Il faut que les transports aient lieu à l'heure souhaitée par le client et qu'ils arrivent à temps. C'est pourquoi les trains de marchandises ne peuvent plus être relégués aux heures creuses où circulent moins de trains de voyageurs (heures de nuit).

151.34 Fiabilité du système ferroviaire

La solution en réseau a des avantages en ce qui concerne la fiabilité du système ferroviaire. La ponctualité des trains diminue en effet au fur et à mesure que l'on se rapproche de la

limite de charge. Les *travaux réguliers d'entretien* peuvent déjà provoquer des retards ou des limitations d'exploitation sur la ligne concernée. En ne disposant que d'un axe, les pannes plus graves (dégâts naturels ou déraillement, par exemple) auraient des effets plus marqués, puisqu'il faudrait détourner les trains par des lignes de montagne.

La répartition des rames sur deux tunnels de base facilite l'exploitation dite *mixte*, c'est-à-dire la combinaison de trains de voyageurs rapides et de trains de marchandises plus lents. Ce qui serait souhaitable, en fait, pour des raisons de capacité, serait une séparation rigoureuse des deux trafics. Mais au cœur des Alpes, cette séparation avec des lignes spéciales pour les trains à grande vitesse, telle qu'on la pratique dans les régions plates de France ou sur la ligne Betuwe des Pays-Bas, n'est pas faisable. La SNCF prévoit d'ailleurs l'exploitation mixte du tunnel de base du Mont-Cenis, à l'instar de la solution retenue pour le tunnel sous la Manche, où marchandises, feroutage et trains à grande vitesse utilisent les mêmes voies.

151.35 Aspects financiers

Dans la solution en réseau, les lignes d'accès, au nord et au sud, n'ont pas besoin d'être aménagées que modérément ou pas du tout. Les lignes actuelles de Lugano-Chiasso et Bellinzzone-Luino, de même que celle de Bâle à Arth-Goldau et celle de Thoune-Frutigen, suffiront encore quelque temps. A une date ultérieure, le réseau peut être aménagé "à la carte", selon les besoins. Le programme d'investissements proposé obéit donc au principe selon lequel les lignes existantes ou prévues de toute façon doivent être intégrées dans le système. La variante en réseau permet d'exploiter rationnellement le tronçon Domodossola-Brigue de la ligne du Simplon ainsi que de rentabiliser les investissements sur le tronçon Olten-Berne.

La construction complète de la ligne du Saint-Gothard fournirait à peu près la même capacité de fret que celle des deux lignes de base redimensionnées du Saint-Gothard et du Loetschberg. Entre Arth-Goldau et Lugano, cette construction complète reviendrait à quelque 10,8 milliards de francs, face aux 11,6 milliards des deux lignes redimensionnées (prix de 1995, sans intérêts pour la construction ni réserve). A court terme, la solution de

l'axe unique du Saint-Gothard coûterait donc environ 800 millions de moins. Il faut cependant tenir compte de ce que les aménagements supplémentaires sur les lignes d'accès devraient y être effectués une ou deux décennies plus tôt que dans la solution en réseau. Une estimation grossière permet de fixer entre 3 et 4 milliards de francs les coûts des travaux sur le tronçon Bâle – Arth-Goldau, et entre 1 et 3 milliards ceux au sud du Mont Ceneri.

151.36 Traitement équitable des régions

La solution en réseau tient compte de la répartition géographique de la demande (voyageurs et marchandises). Les sites industriels du nord de l'Italie sont disséminés dans toute la région. De Bâle, le port de Gênes, si important pour les échanges avec l'outre-mer, peut être atteint plus rapidement par la ligne du Loetschberg/Simplon que par le Saint-Gothard. La solution en réseau répartit donc les bénéfices du trafic transalpin (meilleure desserte en trains-voyageurs internationaux, par exemple) entre toutes les régions du pays.

151.37 Aspects écologiques

La solution en réseau a l'avantage de répartir le trafic, donc les nuisances, sur toutes les régions du pays. Si le trafic se concentrait sur l'axe du Saint-Gothard et augmentait dans les proportions attendues, les cantons d'Uri, de Schwyz et du Tessin subiraient une surcharge considérable de trains de marchandises, car une partie importante du trafic se déplacerait vers le Saint-Gothard, plus attrayant.

152 Financement proposé

152.1 Objectifs

Le nouveau financement n'a pas pour seule tâche d'éviter une surcharge préjudiciable au budget fédéral. Pour susciter une évolution durable du trafic qui ménage l'environnement, il faut encore freiner la mobilité et canaliser l'accroissement du trafic vers les transports publics. Le bon aménagement de nos moyens de transport a grandement contribué au niveau de prospérité élevé de notre pays. On se rend cependant de mieux en mieux compte que la croissance élevée du trafic n'est pas seulement synonyme de prospérité. Elle peut aussi être

le symptôme de l'inefficacité des processus de production dans l'économie nationale. Les nouvelles redevances doivent donc représenter une *incitation en matière de transports et d'écologie*, incitation grâce à laquelle les capacités ferroviaires nouvellement créées seront utilisées à fond et exploitées aussi rentablement que possible.

152.2 Récapitulation

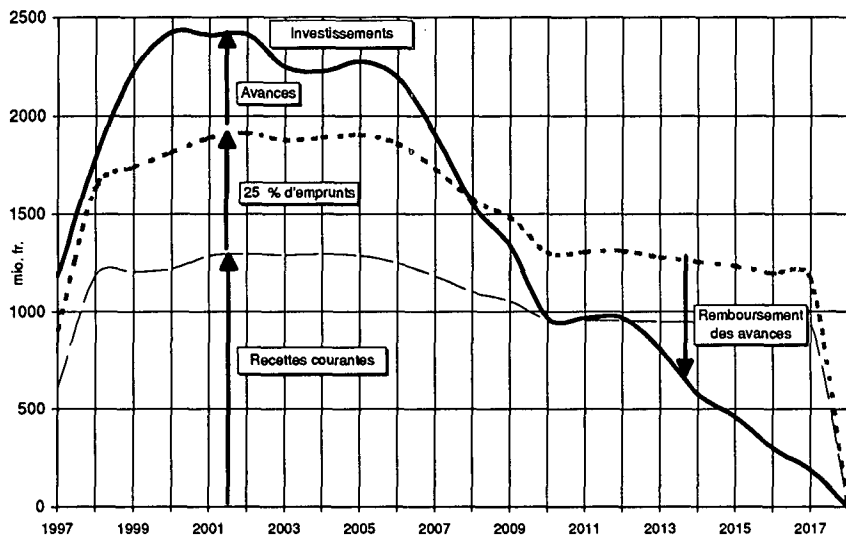
152.21 Généralités

Voici comment ces objectifs seront atteints dans le nouveau système de financement, lequel ne dépend que partiellement de nouvelles recettes. En effet le financement proportionnel des NLFA par les droits d'entrée sur les carburants et la réaffectation de la taxe poids lourds forfaitaire ne constituent pas de nouvelles redevances (en mio. de fr.):

- hausse liée de 10 ct des droits d'entrée sur les carburants	600
- <i>instruments</i> échelonnés dans le temps:	
- réaffectation et hausse de la taxe poids lourds forfaitaire	350
- recours à la taxe poids lourds liée aux prestations à partir de 2001	400
- maintien de la part actuelle de 25 pour cent du financement spécial "trafic routier" pour les NLFA	<u>max. 320</u>
- Total recettes courantes	1270 à 1320

Le financement *doit être accordé au programme d'investissements*. A court terme, il est censé éviter des emprunts et des avances trop élevés; à long terme, il assure que trois quarts des dépenses seront couverts par les recettes courantes. Les modifications, notamment les révisions des projets à la hausse, doivent être compensées par l'augmentation correspondante des recettes ou par la prolongation des délais d'échéance de ces dernières.

Financement spécial "Grands projets ferroviaires": recettes et dépenses 1997–2017



Remarques

Dépenses totales: dépenses pour RAIL 2000 (1^{er} et 2^e étapes), NLFA redimensionnées, raccordement de la Suisse occidentale au TGV, protection anti-bruit sur le réseau actuel et intérêts des avances.

Recettes courantes: produit de la hausse de 10 ct des droits d'entrée sur les carburants, redevance poids lourds forfaitaire ou liée aux prestations, part de 25 pour cent des droits d'entrée sur les carburants pour les NLFA.

Plafonds de financement: recettes courantes plus 25 pour cent d'emprunts des coûts totaux.

152.22 Répartition de la charge financière

La charge financière des grands projets ferroviaires se répartira comme suit sur toute la durée du financement spécial (1997-2017):

	milliards de francs	pourcentage
trafic routier	22,6	77
- part actuelle de 25 pour cent des DEC pour les NLFA	(3,2)	(11)
- hausse de 10 ct des DEC	(10,8)	(37)
- redevance sur le trafic des poids lourds	(8,6)	(29)
transports publics ¹⁾	6,8	23
total	29,4	100

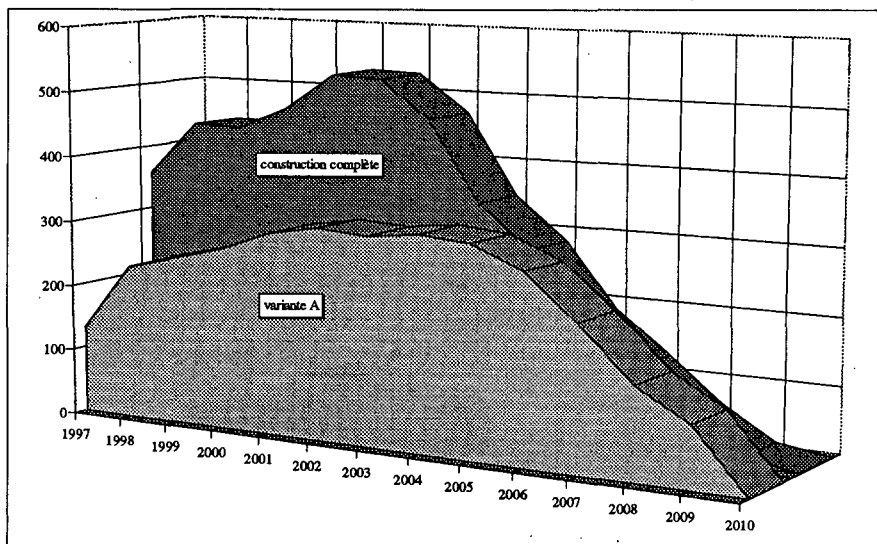
Remarque

- 1) La part des transports publics correspond à la part d'emprunts de 25 pour cent pour RAIL 2000, les NLFA et le raccordement au TGV. Comme il n'est pas prévu d'emprunt pour la protection anti-bruit, la part des quatre grands projets redescend à 23 pour cent.

Le trafic routier supporte donc trois quarts de la charge financière. Les usagers actuels et futurs des chemins de fer participent aux coûts totaux par le biais de l'endettement de 23 pour cent.⁷ Si l'on tient toutefois compte des besoins fondamentaux de tous les transports publics, le trafic routier supporte une part nettement moindre.

Il convient de relever que la part actuelle de la route est obérée par les 25 pour cent des DEC affectés aux NLFA. Quand les travaux des NLFA arriveront à terme, la part de la route au financement diminuera d'autant. Avec le redimensionnement des NLFA, le financement proportionnel demandé au compte routier *diminue en valeur absolue*. Le fonds spécial "trafic routier" subit donc une ponction inférieure d'un milliard de francs aux prévisions.

Charge imputée au financement spécial "Trafic routier" par la participation aux NLFA



⁷ Cette part est inférieure aux 25 pour cent d'endettement prévus, étant donné que la protection anti-bruit sur le réseau actuel sera financée sans emprunt.

Remarques

Chiffres: prix de 1995.
Construction compète: réalisation intégrale et simultanée des NLFA.
Variante A: réalisation simultanée des tunnels de base sur la ligne du Saint-Gothard (Saint-Gothard et Mont Ceneri), du tunnel de base du Loetschberg (une voie) et de l'intégration de la Suisse orientale (tunnel du Zimmerberg, aménagements sur le tronçon Saint-Gall – Pfäffikon SZ).

152.3 Détails du financement

152.31 Hausse des droits d'entrée sur les carburants

Le Conseil fédéral propose d'augmenter les *droits d'entrée sur les carburants (DEC)* de 10 ct par litre et d'affecter ce supplément au financement des grands projets ferroviaires. Une hausse plus sévère est inconcevable, vu l'érosion des avantages financiers – par rapport aux pays limitrophes – due à l'évolution récente du cours du franc suisse. Pour l'essence, la Suisse connaît les prix les plus bas par rapport à tous ses voisins. En revanche, pour le diesel, les prix suisses sont supérieurs, ce qui a pour conséquence que les chauffeurs de camion font le plein à l'étranger. On peut cependant s'attendre à ce que nos voisins relèvent également la taxation des carburants ces prochaines années.

Prix des carburants à la colonne dans les régions frontalières de Suisse et de l'étranger

Essence sans plomb 95 ROZ			
Zone frontalière suisse	Prix (en ct)		Ecart
	Suisse	étranger	
Bâle	113,0	124,6	11,6
Kreuzlingen	109,0	131,3	22,3
Tessin	113,0	142,3	29,3
Genève	110,0	142,6	32,6
Liechtenstein	111,0	125,9	14,9
Diesel			
Zone frontalière suisse	Prix (en ct)		Ecart
	Suisse	étranger	
Bâle	120,0	94,1	-25,9
Kreuzlingen	118,0	99,9	-18,1
Tessin	120,0	114,1	-5,9
Genève	118,0	102,3	-15,7
Liechtenstein	124,0	103,6	-20,5
Etat au 5 mars 1996			

Le cofinancement par les droits d'entrée sur les carburants réalise deux objectifs:

- Les automobilistes profitent de ce que les nouvelles infrastructures ferroviaires délestent les routes. Conformément à l'article sur la protection des Alpes (art. 36^{sexies} cst.), le passage des poids lourds à travers les Alpes est en effet censé diminuer sensiblement. Des infrastructures ferroviaires appropriées et performantes y contribueront. Les transports publics assurent aussi une desserte de base dont les automobilistes peuvent se servir régulièrement (par exemple en cas de mauvais temps ou lors de grandes manifestations).
- Etant donné le nombre élevé des détenteurs de voitures en Suisse, l'imposition des carburants équivaut pratiquement à une taxe générale sur la consommation, ce qui permet de parvenir à l'étalement visé du financement.

152.32 Prélèvement sur la redevance poids lourds forfaitaire ou liée aux prestations

Le cofinancement par le trafic des poids lourds est indispensable si l'on veut favoriser l'exploitation optimale des grands projets ferroviaires, en particulier des NLFA. On exprime ainsi clairement la volonté des autorités politiques de faire en sorte que la croissance future du fret, en particulier celle du transit des marchandises, soit absorbée essentiellement par le rail. L'approbation massive, par le peuple, de la redevance sur les poids lourds liée aux prestations et celle de l'article sur la protection des Alpes exigent des actes. Le Conseil fédéral entend se conformer à la volonté populaire par le financement spécial des grands projets ferroviaires. En un premier temps, il s'agit de réaffecter au cofinancement des grands projets ferroviaires la taxe forfaitaire sur les poids lourds et de la doubler. La Suisse a, il est vrai, le taux de taxation des poids lourds le plus fort d'Europe, mais cela se justifie par la nature du terrain et le coût élevé, en conséquence, des infrastructures. Cette taxation relativement lourde aboutit d'autre part à une répartition (*modal split*) du fret, entre le rail et la route, qui n'a pas son pareil en Europe et qui mérite d'être sauvegardé.

Le recours à la taxe forfaitaire sur les poids lourds est conçu comme une solution provisoire. La redevance forfaitaire augmente en effet les frais fixes. Proportionnellement, c'est-à-dire par rapport aux coûts totaux des transports, les chauffeurs qui roulent peu (en

général, ceux du trafic de distribution) sont grevés plus fortement que ceux qui roulent beaucoup (en général les chauffeurs au long cours). C'est pourquoi cette redevance est censée être remplacée le plus tôt possible par une redevance liée aux prestations, qui favorise nettement l'objectif du transfert au rail. Ce passage à la RPLP est prévu vers l'an 2001. Le Conseil fédéral fera tout son possible pour harmoniser notre fiscalité routière avec celle de l'Union européenne (UE).

152.33 Maintien du cofinancement par les droits d'entrée sur les carburants affectés aux NLFA

Il est prévu de maintenir le financement des NLFA par le fonds spécial "trafic routier", à concurrence de 25 pour cent. Le principe de ce cofinancement a été accepté par le peuple dans l'arrêté fédéral sur les NLFA. Du point de vue constitutionnel, il serait possible d'imaginer un prélèvement plus important. Mais comme la route participe déjà largement au financement des transports publics, il n'est pas prévu d'aller au-delà des 25 pour cent actuels. Suite au redimensionnement des NLFA, cette part nominale baisse d'ailleurs sensiblement, ce qui permettra d'augmenter de 1'650 millions de francs les dépenses en faveur des routes et d'achever plus rapidement le réseau des routes nationales.

152.34 Emprunts à hauteur de 25 pour cent des coûts totaux

Le caractère d'investissement et la longévité des ouvrages justifient qu'une partie des charges soit imputée aux usagers futurs. C'est pourquoi les chemins de fer sont autorisés à contracter des emprunts pleinement rémunérables et remboursables jusqu'à concurrence de 25 pour cent des coûts de RAIL 2000, des NLFA et du raccordement de la Suisse occidentale au TGV.

152.35 Avances

Pour disposer d'une marge de manœuvre suffisante dans la phase initiale, les dépenses peuvent dépasser jusqu'en 2010 les recettes liées et les emprunts plafonnés à 25 pour cent. Les années de charge financière maximale, 25 pour cent au plus des dépenses peuvent être couvertes par des avances, ce qui revient à dire que l'endettement effectif atteindra la moitié

des investissements. Les avances totales jusqu'en 2008 dépasseront 4 milliards de francs (aux prix de 1995). A partir de 2009, le remboursement progressif des avances devrait être possible, et il sera terminé en 2017, intérêts compris.

153 Implications entre le projet actuel des NLFA et le nouveau projet

Le projet original de construction des NLFA, qui est très précisément décrit dans l'arrêté sur le transit alpin, sera redimensionné. La construction des lignes d'accès aux tunnels de base est provisoirement renvoyée à des jours meilleurs. Leur besoin n'a en effet pas été mis en évidence; de plus, leur financement ne peut être garanti dans les conditions actuelles. Ce renvoi ne constitue aucunement un renoncement définitif. Les tracés seront donc définis au stade de la planification. En revanche, la décision relative à une éventuelle extension des NLFA est renvoyée à une date ultérieure.

Pour éviter des oppositions lors de la réalisation et donner une base juridique solide au projet, il importe de réviser l'arrêté sur le transit alpin en modifiant non seulement les dispositions sur le financement mais encore celles qui déterminent les ouvrages à réaliser. Les nouvelles dispositions constituent la base juridique permettant d'assurer la planification des parties du projet dont la réalisation a été ajournée. Seul un rejet du présent projet par le peuple et les cantons nous conduirait toutefois à remanier complètement cet arrêté.

2 Partie spéciale

21 Innovations techniques dans le domaine ferroviaire

Depuis la rédaction, en 1990, du message sur les NLFA, l'évolution des techniques ferroviaires s'est poursuivie dans plusieurs domaines. Dernièrement, certaines innovations sont arrivées à maturité dans les domaines des prestations de transport (convois de marchandises plus longs et plus lourds, nouvelles méthodes de pose des rails, nouvelles techniques d'entretien) et de la vitesse des trains voyageurs (trains à caisses inclinables). On dispose en outre de meilleurs outils de planification, grâce auxquels on peut déterminer de manière plus rapide et plus précise l'efficacité du réseau ferroviaire et mieux l'adapter à l'offre. D'autres développements ne peuvent pas encore être pris en compte. C'est le cas

d'innovations dans le domaine de la protection contre le bruit (roues résistant mieux à la chaleur p. ex.) qui, combinées avec l'amélioration des sabots de freins, pourraient conduire à moindre frais à une forte réduction du bruit à la source.

Les deux innovations suivantes revêtent une importance particulière pour le redimensionnement des NLFA et la réalisation l'offre prévue dans le projet RAIL 2000:

- *Il s'agit d'une part de l'augmentation de la capacité de transport de marchandises grâce à des convois plus longs et plus lourds.*

En effet, l'introduction, en 1991, de locomotives de propulsion en queue de train sur les rampes du Loetschberg et du Saint-Gothard, l'introduction, sur l'axe du Saint-Gothard, en 1994, de trains de marchandises doubles assurant le ferrouage tractés par deux locomotives reliées par câble, et l'introduction, prévue pour 1996, sur l'axe Loetschberg-Simplon, de trains de marchandises de 3200 t comportant une locomotive de pousse et une locomotive-frein en queue de train rendent caduques toutes les prévisions concernant les capacités de transport des trains de marchandises sur les deux axes des NLFA. Au vu de la place disponible dans les gares d'où partent et où arrivent les marchandises en transit (Bâle, Domodossola, Luino et Chiasso) et des innovations auxquelles il faut s'attendre dans le domaine de la technique de freinage, il semble qu'il soit possible de doubler la longueur maximale actuelle des trains de marchandises sur les deux axes des NLFA, longueur qui pourrait ainsi atteindre près de 1400 m.

- *Utilisation accrue de trains à caisses inclinables pour réduire la durée des trajets et améliorer les correspondances.*

En effet, depuis quelques années, l'Espagne, l'Italie, le Japon, l'Allemagne et la Suède utilisent des trains à caisses inclinables. Les premiers trains de ce genre en Suisse entreront en service en automne 1996 et assureront une partie du trafic EC international. A l'avenir, le nombre de trains inclinables assurant le trafic national et international (IC/EC) à des vitesses pouvant atteindre 250 km/h devrait augmenter aussi bien sur les lignes à grande vitesse que sur les lignes conventionnelles. Le coût d'acquisition de tels trains se rapproche de plus en plus de celui de trains ordinaires. Grâce à des gains de productivité (temps de rotation réduit

des véhicules et du personnel), les charges d'exploitation sont généralement plus faibles et le rendement supérieur en raison de la meilleure qualité du produit. Le coût des adaptations à apporter aux installations fixes pour pouvoir utiliser les trains à caisses inclinables reste limité, grâce notamment aux progrès accomplis dans le domaine des techniques de signalisation.

Toutes les indications relatives à la capacité de transport et à la durée des trajets tiennent compte des innovations techniques susmentionnées. Celles-ci sont réalisées par étapes, en fonction de l'offre et de la demande.

22 Mesures destinées à revitaliser le chemin de fer

221 Raccordement de la Suisse au réseau ferroviaire européen à grande vitesse

221.1 Réseau ferroviaire à grande vitesse: un marché en expansion

Le transport des voyageurs à grande vitesse en Europe à partir de 1981 a donné un nouvel essor au trafic ferroviaire sur de longues distances. En 1993, on a atteint 30 milliards de personnes-kilomètres (PK) sur le réseau à grande vitesse du transport des voyageurs, ce qui représente 11 pour cent du transport ferroviaire des voyageurs en Europe de l'ouest. Le transport à grande vitesse des voyageurs est également intéressant du point de vue de la rentabilité: le taux d'occupation des trains (70% - 80%) est supérieur à la moyenne.

Le marché des transports à grande vitesse des voyageurs est considéré comme le plus prometteur dans le domaine ferroviaire. Selon une étude commandée par l'UE⁸, le trafic européen sur de longues distances devrait passer d'ici à l'an 2010 à 197 milliards de personnes-kilomètres sans réseau à grande vitesse et à 339 milliards de personnes-kilomètres avec réseau à grande vitesse, en tenant compte des liaisons clés dont font partie les NLFA. Cela équivaldrait à une croissance de 72 pour cent. La progression de 142 milliards de personnes-kilomètres proviendrait à raison de 40 pour cent environ du trafic

⁸ „Trafic et rentabilité du réseau ouest-européen de trains à grande vitesse“, rapport final de décembre de 1993, réalisé par les firmes INTRAPLAN et INRETS sur mandat de la Commission de la Communauté européenne et de l'Union Internationale des Chemins de Fer

transféré de la route au rail et à raison de 31 pour cent du trafic transféré de l'air au rail. Le soutien apporté au trafic à grande vitesse de voyageurs comporterait donc un important avantage écologique. Les 29 pour cent restants représentent le trafic nouvellement engendré par le rail.

L'Union européenne a donc élaboré de vastes projets d'extension du réseau ferroviaire à grande vitesse. Elle envisage d'en multiplier la longueur par cinq d'ici à l'an 2010, la faisant passer de 2500 kilomètres à l'heure actuelle à près de 12'000 kilomètres. Le raccordement de la Suisse à ce réseau est hautement prioritaire, pour des motifs d'ordre économique et écologique ainsi que pour une raison liée à la position centrale de la Suisse. Des gains de temps de 20 pour cent à 50 pour cent sur la durée des trajets entre les centres européens et les centres suisses renforceront notablement l'attrait de ces derniers. Par son arrêté sur le transit à travers les Alpes, la Confédération a posé les bases de l'intégration de la Suisse dans le réseau ferroviaire européen à grande vitesse.

Les NLFA constituent une étape importante de l'intégration de la Suisse dans le réseau européen du transport à grande vitesse des voyageurs⁹ sur l'axe nord-sud. L'axe du Saint-Gothard comme celui du Loetschberg sont partie intégrante de ce réseau et du réseau à haute performance de transport combiné. L'extension rapide du réseau à grande vitesse au sud, au nord et au centre de l'Europe confère une importance croissante au raccordement des réseaux nationaux. La Suisse a mis sur pied des groupes de travail avec ses voisins sur le plan bilatéral afin d'harmoniser les projets transfrontaliers. Nous présentons ci-après les raccordements envisagés.

221.2 Raccordement des NLFA au réseau ferroviaire allemand à grande vitesse

Le DFTCE a élaboré conjointement avec le ministère fédéral allemand des transports un accord bilatéral visant à assurer une utilisation optimale des NLFA en Suisse. Les ministres des transports des deux pays l'ont signé en juin 1996¹⁰. Cet accord, qui garantit des offres

⁹ Réseaux transeuropéens (RTE)

¹⁰ Voir le message du 26 juin 1996 traitant de cet objet.

attrayantes et des capacités toujours suffisantes, assure à la Suisse des temps de trajet réduits à destination des grandes villes allemandes et du nord de l'Europe. En outre, la construction et l'extension des voies d'accès, de même que de nouvelles méthodes d'exploitation sont prévues. Les dates de réalisation des aménagements dépendent des besoins et, donc, de la demande future en matière de transports.

En Allemagne, la capacité du tronçon du Haut-Rhin Karlsruhe - Offenbourg - Bâle, qui constitue la voie d'accès principale pour le trafic de marchandises, sera augmentée à court terme grâce à l'installation de moyens modernes de régulation des trains. A moyen terme, on prévoit d'élargir à quatre voies le tronçon jusqu'à Bâle, en procédant par étapes et selon l'évolution de la demande.

Les tronçons Zurich - Schaffhouse - Stuttgart et Zurich - Saint-Gall - Munich servent essentiellement au transport de voyageurs. Ils figurent dans le schéma directeur du réseau ferroviaire européen à grande vitesse en tant que tronçons de raccordement entre les lignes à grande vitesse des NLFA et la ligne à grande vitesse Mannheim - Stuttgart - Munich - Salzbourg - Vienne. L'introduction de trains à caisses inclinables et des aménagements ponctuels sur certains tronçons devraient permettre de réduire la durée de trajet d'environ une heure et de la ramener à deux heures et quart entre Zurich et Stuttgart et à trois heures et quart entre Zurich et Munich.

Parmi les mesures citées dans l'accord et concernant la Suisse, figurent l'aménagement du nouveau tronçon Mattstetten - Rothrist (lors de la première étape de RAIL 2000), le percement d'un nouveau tunnel dans le Jura (en cas de besoin lors de la deuxième étape de RAIL 2000) à un emplacement non encore déterminé, et la construction d'un nouveau pont à deux voies sur le Rhin entre Bâle, gare de Bade et Bâle gare CFF.

C'est sur le principe de territorialité qu'on se fonde pour le financement. Les mesures prises sur territoire allemand sont financées par l'Allemagne, celles appliquées sur territoire suisse le sont par notre pays. L'accord bilatéral se fonde sur l'arrêté sur le transit alpin, sur l'accord de transit conclu le 2 mai 1992 entre la Suisse et l'UE (RO 1993 1197) et sur l'accord trilatéral du 3 décembre 1991 entre l'Allemagne, la Suisse et l'Italie concernant

l'amélioration du trafic combiné rail/route des marchandises à travers les Alpes suisses (RO 1993 1231).

221.3 Liaisons avec l'Autriche

Jusqu'ici, les deux pays ont harmonisé leurs projets essentiellement lors des entretiens qui ont lieu régulièrement entre les CFF et les chemins de fer autrichiens (ÖBB). Cela suffisait jusqu'ici, étant donné qu'aucun problème concernant la capacité ne s'était posé à court terme dans cette région frontalière. La mise au point de l'horaire des trains à caisses inclinables entre Zurich et Munich devrait s'accompagner d'une nouvelle conception régionale des transports publics dans la région Lindau - Bregenz - St. Margrethen.

Pour ce qui est de la ligne passant par l'Arlberg, il faut s'attendre à ce que le trafic rapide à longue distance entre Zurich et Vienne passe désormais par Bregenz et Munich, conformément au projet de l'UE de réseau transeuropéen. Cette ligne permettra de raccourcir la durée du trajet d'environ une demi-heure. La ligne passant par l'Arlberg servira dès lors essentiellement au trafic de marchandises et de voyageurs entre la Suisse et les Länder autrichiens du Tyrol, de la Carinthie et de la Styrie, ainsi qu'entre la Suisse et la province italienne de Bolzano, la Slovénie et la Croatie (liaison Zurich - Innsbruck - Villach - Ljubljana et Klagenfurt/Graz).

221.4 Raccordement des NLFA au réseau ferroviaire italien à grande vitesse

Au sud, le raccordement des NLFA au réseau ferroviaire italien à grande vitesse et donc le prolongement jusqu'à Milan du trafic à grande vitesse est essentiel à l'intégration de notre réseau ferroviaire dans le réseau international; il est aussi nécessaire à la réalisation du réseau ferroviaire transeuropéen prévu par l'UE (TGV et trafic combiné).

Le prolongement des NLFA de Lugano jusqu'à Milan est dans l'intérêt de la Suisse. Pour des raisons de capacités, il ne sera pas à l'ordre du jour avant 2017. L'utilisation de trains à caisse inclinable en direction de Milan permettra des gains de temps sur le réseau actuel; de plus, les trains de voyageurs sont intégrés de manière optimale dans le noeud ferroviaire

milanais, de sorte qu'il n'y a pas urgence en la matière. Cependant, les travaux de planification concernant le prolongement des NLFA de Lugano jusqu'à Milan se poursuivent. On dispose à présent d'une étude de faisabilité technique élaborée conjointement par la Suisse et par l'Italie avec le concours de représentants du Tessin. L'évaluation des tracés et l'appréciation de la faisabilité sur le plan technique sont terminées. Il est apparu que tous les tracés étudiés et toutes les variantes sont techniquement réalisables.

Il est prévu de lancer en 1996, en collaboration avec l'Italie, une étude portant sur l'opportunité des projets et de conclure dès que possible un accord bilatéral pour planifier le prolongement des axes du Saint-Gothard et du Loetschberg-Simplon au sud de la Suisse et pour organiser le réseau ferroviaire restant dans la région Simplon - Lac Majeur - Novare - Gênes. L'article 9 de l'arrêté sur le transit à travers les Alpes charge la Confédération de garantir dans un délai raisonnable l'extension au sud des voies d'accès aux deux axes et d'en régler le financement.

221.5 Raccordement de la Suisse au réseau français du TGV

Genève est desservie par le TGV depuis 1981 déjà, année de son introduction en France. A partir de 1987, Lausanne, Neuchâtel et Berne ont accueilli successivement le train à grande vitesse. Six TGV font chaque jour l'aller et retour entre Genève et Paris et un TGV relie Genève à Lyon et Montpellier, où l'attend une correspondance vers l'Espagne. Quatre convois circulent chaque jour dans les deux sens entre Lausanne et Paris via Vallorbe. Un train TGV exploité en unités multiples assure chaque jour la liaison avec Berne et Neuchâtel; deux autres liaisons avec changement à Frasné existent par ailleurs. A l'exception des trains circulant sur l'axe Paris - Lyon - sud de la France, les TGV qui desservent la Suisse circulent sur des voies ordinaires. Ainsi, les trains au départ de Genève mettent 1 heure trois quarts pour parcourir les 172 kilomètres qui séparent Genève de Mâcon et encore une fois 1 heure trois quarts pour les 380 kilomètres existant entre Mâcon et Paris.

La France considère le développement du réseau ferroviaire à grande vitesse comme hautement prioritaire. Parmi les projets qui figurent en tête de liste, on trouve notamment:

- le prolongement du TGV Sud-Est Paris - Lyon - Valence en direction de Montpellier/Espagne et de Marseille;
- la liaison Lyon - Turin, avec un tunnel de base à travers le Mont Cenis;
- le TGV Est Paris - Strasbourg - Allemagne.

Un autre projet très important pour la Suisse est celui du TGV Rhin - Rhône, qui assurera la liaison entre Mâcon/Dijon (TGV Sud-Est) et Mulhouse et le Haut-Rhin. Les difficultés financières de la SNCF ont ralenti la planification et la réalisation des projets de TGV, et modifié l'ordre des priorités. Cela a des conséquences pour la Suisse, où certains projets de raccordement sont directement liés à la construction du TGV Rhin - Rhône.

L'article 7 de l'arrêté sur le transit alpin constitue la base légale pour l'intégration de la Suisse occidentale au réseau ferroviaire européen à grande vitesse. Selon le 1^{er} alinéa, la Confédération envisage d'adapter et de moderniser le tronçon Genève - Mâcon et d'y raccorder Bâle. Selon le 2^e alinéa, la Confédération s'engage en faveur de l'amélioration des liaisons à destination de la France entre Bâle et Genève ainsi que des liaisons à destination de l'Italie. Cela concerne l'amélioration des lignes traversant l'arc du Jura, ainsi que de la ligne du Simplon.

En 1991, un groupe de travail franco-suisse a été créé en vue de planifier l'intégration de la Suisse occidentale au réseau ferroviaire européen à grande vitesse. Ce groupe a tout d'abord commandé des études portant sur la faisabilité, sur la rentabilité et sur le financement d'une ligne TGV entre Mâcon et Genève. En 1994, il a fait adapter des études réalisées par des tiers sur d'autres raccordements possibles ("Sillon alpin" Genève - Annecy - Chambéry, Lausanne/Berne - Dôle) de manière à remettre de les comparer aux études précitées. Par ailleurs, il a examiné en détail le cas de la gare de Bâle, qui représente une porte d'entrée dans notre pays. A l'heure actuelle, le groupe de travail binational étudie les effets sur les plans du trafic et de l'économie des différents projets de raccordement et des relations entre ces projets. Les résultats de ces études constitueront l'une des bases sur lesquelles reposeront les recommandations du groupe de travail en faveur de chaque variante. On tient

compte, dans la conception des possibilités de raccordement, de l'évolution des techniques ferroviaires.

Dans une troisième phase, les ministres des deux pays doivent signer un accord sur la variante choisie. Un message à l'intention des Chambres fédérales sera élaboré simultanément. Il sera prêt au plus tôt en 1998 et contiendra des données précises sur les projets envisagés et sur le financement de ces derniers.

222 Adaptation du projet RAIL 2000

222.1 Conception initiale

La Suisse dispose d'un réseau ferroviaire dense sur lequel la circulation est régie par un horaire serré. Malgré l'introduction de l'horaire cadencé, les correspondances sont restées insatisfaisantes dans un grand nombre de gares. Idéalement, il faudrait que les trains se croisent dans les gares qui constituent des noeuds ferroviaires. En outre, sachant qu'un train part toutes les heures dans chaque direction, les trains intercités et les trains directs devraient mettre un peu moins d'une heure pour relier deux noeuds voisins. Aujourd'hui, c'est le cas uniquement entre Zurich et Bâle et entre Zurich et Lucerne.

Le projet RAIL 2000 prévoit que les trains provenant de toutes les directions entrent en même temps dans les gares des principales villes de Suisse. Les voyageurs disposent ainsi des meilleures correspondances possibles dans toutes les directions et l'attente est réduite. Le trafic régional peut être intégré de manière optimale dans le réseau des intercités et des directs. La conception prévoit d'améliorer les tronçons existants ou d'en construire de nouveaux là où le réseau actuel ne permet pas de relier deux noeuds voisins en moins d'une heure ou lorsque les capacités ne suffisent pas à satisfaire l'augmentation prévue des prestations.

L'arrêté fédéral du 19 décembre 1986 concernant le projet RAIL 2000 (RS 742.100) mentionne quatre nouveaux tronçons: Mattstetten - Rothrist, Muttens - Olten, Vauderens - Villars-sur-Glâne et Zurich aéroport - Winterthour. Les Chambres fédérales ont voté un crédit de 5,4 milliards de francs pour financer ce projet (état et prix de 1985). Parallèlement, elles ont exigé que Bienne y soit intégrée en tant que noeud ferroviaire important (gare dans

laquelle les trains se croisent) et que la ligne suivant le pied du Jura (Olten - Bienne - Lausanne/Genève) et celle qui traverse le Plateau (Olten - Berne - Lausanne/Genève), soient considérées comme équivalentes.

222.2 RAIL 2000: première étape

Le rapport du 11 mai 1994 sur la première étape de RAIL 2000 (FF 1994 III 683) met en évidence les changements qui ont affecté la conception initiale, et notamment une nette augmentation des coûts d'investissement par rapport à la première moitié des années 80. Etant donné que cette augmentation aurait entraîné un surcoût annuel d'un milliard de francs, le Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie a, au début de 1993, chargé les CFF de faire, dans une première étape, une proposition permettant d'atteindre autant que possible les objectifs de RAIL 2000 sans dépasser le cadre financier fixé par le Parlement. Tant le message de 1985 que l'arrêté fédéral sur RAIL 2000 soumis au référendum prévoient la possibilité de procéder par étapes. En prenant connaissance du rapport du Conseil fédéral, les Chambres fédérales ont approuvé la première étape de RAIL 2000 (Conseil des Etats: 4 octobre 1994; Conseil national: 6 mars 1995).

La première étape se concentre sur des éléments indispensables à la réalisation du projet. Ce qui, pour des raisons liées aux capacités, n'apparaît pas encore nécessaire, est remis à plus tard. Par ailleurs, on tire le meilleur profit possible des innovations techniques dans le domaine ferroviaire. Au lieu d'améliorer l'offre par la mise en place d'une infrastructure lourde et chère, on cherche à le faire dans la mesure du possible par des mesures techniques permettant une meilleure exploitation.

La première étape met l'accent sur le trafic national à longue distance (augmentation de la vitesse, de la fréquence, du confort). Grâce à l'optimisation des correspondances, elle permet à elle seule de réduire les temps de parcours de 8 pour cent en moyenne. Le nombre de kilomètres parcourus par des intercités et par des directs devrait progresser de 13 pour cent et le nombre de places assises de 24 pour cent. On introduira une cadence double (semi-horaire) partout où la demande le permettra. L'utilisation d'un matériel roulant moderne (trains à caisses inclinables, trains à deux étages) permettra non seulement d'éviter

des infrastructure coûteuses, mais elle accroîtra aussi le confort. La ligne du pied du Jura et celle qui traverse le Plateau seront désormais équivalentes. Par rapport à la conception initiale, les trains circulant via Lausanne, Bienne et Lucerne mettront un peu plus de temps, de sorte que les groupes (batteries) de correspondances se situeront aux minutes 15 et 45. Globalement, la première étape permettra d'atteindre environ trois quarts des objectifs prévus dans le message.

L'augmentation de l'attrait qui en résultera devrait conduire à une utilisation plus intense du rail. Des estimations prudentes indiquent que la demande devrait croître d'environ 15 pour cent d'ici à l'an 2004. Néanmoins, RAIL 2000 ne sera pas rentable si la politique des transports se poursuit dans sa forme actuelle. Le message sur RAIL 2000 datant de 1985 considèrerait déjà que la rentabilité ne serait obtenue que si l'aménagement des différentes voies de communication était harmonisé en tenant compte des fonctions de chacun.

Le rapport du Conseil fédéral du 11 mai 1994 sur la première étape de RAIL 2000 (FF 1994 III 683) prévoit d'autres étapes. Les travaux concernant la conception à adopter et la stratégie à suivre lors de la deuxième étape ont déjà commencé. Un message devrait en résulter vers la fin des années 90.

223 Réforme des chemins de fer

223.1 Contenu

Actuellement, différentes lacunes d'ordre structurel entravent l'efficacité des prestations offertes par les CFF et par les ETC. Les structures actuelles sont l'aboutissement d'un processus vieux de plusieurs décennies. Certaines d'entre elles ne répondent plus aux exigences d'un système moderne de transports. La réforme des chemins de fer vise à créer de nouvelles bases et à améliorer au départ la situation des entreprises de transport public et des sociétés de chemins de fer. Ce processus a pour but d'adapter les transports publics en général et les chemins de fer en particulier aux conditions actuelles. Il doit livrer les instruments permettant de distinguer plus clairement le rôle de la politique et celui de l'entreprise, d'élargir la marge de manoeuvre de l'entreprise et d'introduire des éléments de

concurrence dans ce domaine. Il s'agit également de résoudre la question du refinancement des CFF et de trouver de nouvelles modalités de financement.

223.2 Objectifs

La réforme des chemins de fer a pour principal objectif d'accroître l'efficacité des transports publics. L'offre doit être optimale et son coût le plus faible possible. Un autre objectif est de mieux utiliser le potentiel du marché. La position des entreprises de transports publics doit être renforcée vis-à-vis de celle de leurs concurrents grâce à une offre mieux adaptée aux désirs du client. Il s'agira à cet effet d'accroître l'autonomie des chemins de fer sur le plan de la gestion d'entreprise, sans laquelle les chemins de fer ne sont pas en mesure d'offrir de manière rationnelle des prestations avantageuses répondant aux vœux de la clientèle ni de réagir avec souplesse à l'évolution des besoins de cette dernière.

Il faudra harmoniser les bases de financement et améliorer la transparence dans ce domaine. La réforme doit montrer clairement quels montants sont nécessaires aux transports publics et à quoi ils sont utilisés. Le principe selon lequel on confie à des tiers des prestations qui sont payées à un tarif fixé au préalable devrait permettre de mieux adapter l'offre aux besoins réels. Anticipant sur la réforme des chemins de fer, ce principe est appliqué depuis le 1^{er} janvier 1996 dans le trafic régional (loi révisée sur les chemins de fer, RS 742.101).

Il s'agira de prendre en considération de l'évolution sur le plan européen. Le réseau ferroviaire et l'économie de la Suisse sont étroitement liés à ceux de nos voisins. C'est pourquoi il est nécessaire de procéder d'entente avec l'UE. Il faut donc tenir compte de la directive publiée par cette dernière (directive 91/440 du 29 juillet 1991).

223.3 Mesures

Voici les mesures prévues pour l'ensemble des entreprises de transport:

- *Séparation de l'infrastructure et des transports:* dans leur comptabilité, les entreprises de chemins de fer doivent désormais séparer le domaine de l'infrastructure de celui des transports, ce qui permettra d'assurer la transparence nécessaire en matière de coût et d'éliminer les subventions croisées internes qui entravent l'efficacité de l'entreprise. Les

CFF et les principales ETC à voies normales devront en outre séparer ces deux domaines sur le plan organisationnel.

- *Accès au réseau:* accorder l'accès au réseau signifie autoriser une entreprise de transports à utiliser contre paiement une ligne de chemin de fer qui ne lui appartient pas. Une entreprise de transports peut acquérir le droit de circuler sur un certain tronçon pendant un espace de temps donné (slot). Ce principe sera appliqué au transport de marchandises et, dans certains cas, au transport de personnes.
- *Financement:* le Conseil fédéral entend modifier les principes de financement des investissements des CFF dans le cadre de la révision de l'ordonnance sur les finances de la Confédération déjà. Le nouveau mode de financement serait introduit le 1^{er} janvier 1997. Dans une phase ultérieure, il faudra adapter le mode de financement des investissements des ETC à celui choisi nouvellement pour les CFF; les cantons devront être consultés à ce sujet.
- *Transport de marchandises:* les objectifs de la réforme des chemins de fer concernent particulièrement le transport de marchandises. Ils devraient être atteints grâce à la mise en place de mécanismes d'incitation et à l'encouragement de l'économie de marché. A cet effet, il faudra libéraliser l'accès au réseau du trafic de marchandises. Grâce à leur offre, les chemins de fer devraient pouvoir se maintenir sur le marché dans les conditions du moment sans qu'il soit nécessaire de les indemniser davantage.

Les dispositions suivantes sont prévues spécialement pour les CFF:

- *Rapports Confédération/CFF:* la répartition des tâches doit être claire. La Confédération doit se contenter de définir les principes de nature politique ou financière et laisser à l'entreprise le soin de conduire les opérations. Par ailleurs, le Conseil fédéral et les CFF doivent fixer pour des périodes de quatre ans les objectifs de l'entreprise au moyen d'un accord sur les prestations qui sera soumis à l'approbation des Chambres fédérales. Le
- Parlement fixera un cadre financier applicable aux CFF pendant la même période.

- *Refinancement (désendettement) des CFF*: le refinancement deviendra effectif le 1^{er} janvier 1998. A cet effet, il s'agira pour l'essentiel de transformer en capital propre et en prêts à intérêts variables les prêts porteurs d'intérêts qui ont financé les infrastructures: la Confédération reprend les prêts et les obligations des CFF à l'égard de la caisse de pensions et de secours (CPS), qui totalisent quelque 6 milliards de francs. Les dettes des CFF et les 6 milliards de prêts de la Confédération seront transformés en capital de dotation (8 mia. de fr.) grâce à un échange d'actifs dans le bilan de la Confédération. A l'exception des investissements rentables existants, les prêts restants (4 mia. de fr.) seront transformés en prêts remboursables à certaines conditions et porteurs d'intérêts variables.
- *Statut juridique des CFF*: l'organisation et le statut juridique actuels des CFF, qui sont une entreprise non dotée de personnalité juridique, ne permettent pas d'entreprendre les changements envisagés sur le marché des transports. L'entreprise pourrait devenir soit un établissement de droit public constitué en société ou la société par action de droit public, dont le statut serait défini dans une loi spéciale.

223.4 Suite des opérations

La réforme des chemins de fer devant assurer le remplacement du mandat de prestation de 1987, qui arrive à échéance à la fin de 1997, elle devrait prendre effet le 1^{er} janvier 1998. Pour cette raison, le message devra être soumis au Parlement cette année encore.

La réforme des chemins de fer représente un processus. Il est prévu, au terme d'une première étape, d'y apporter des adaptations qui s'inspireront des enseignements virés de l'expérience. Voici quels pourraient être les points forts d'une deuxième étape: rapprochement du mode de financement des investissements des ETC et de celui utilisé pour les CFF, première mesures en vue d'une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, révision des compétences de la Confédération et des CFF (acceptation des plans, contrôle de la sécurité), révision de la législation relative à la responsabilité civile des chemins de fer et révision de la législation relative à la police des chemins de fer.

224 Autres mesures et contexte politique dans le domaine des transports

224.1 Instauration de conditions équitables

La politique des transports du Conseil fédéral vise en priorité à encourager les transports publics de voyageurs et le trafic de marchandises par rail. Dans les conditions actuelles, les chemins de fer ne peuvent offrir davantage de prestations, sans risquer d'aggraver leurs comptes et d'alourdir le budget de la Confédération. Cette offre supplémentaire de prestations couvre la plupart du temps la totalité des coûts d'exploitation mais rarement les ➔ coûts d'infrastructure.

Si la rentabilité des chemins de fer dans le transport des marchandises baisse de plus en plus, c'est aussi en raison de l'accroissement de la productivité du transport par route. Aujourd'hui, c'est ce dernier qui détermine les prix du marché dans le domaine des transports de marchandises. Mais la transparence des coûts n'est pas entièrement assurée, et rien n'oblige les entreprises de transport par route à tenir compte des coûts externes dans le calcul des prix, de sorte que la répartition du trafic n'est pas optimale sur le plan macro-économique. Seule l'internalisation des coûts externes assurerait une concurrence loyale sur le plan macro-économique. Pour cela, il faudrait que ces coûts soient imputés à leurs responsables, ce qui suppose l'institution d'une redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations qu'il s'agirait de compléter par d'autres mesures dans les régions alpines, particulièrement sensibles sur le plan écologique (application de l'article tiré de l'initiative des Alpes).

224.2 Redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP)

Le Conseil fédéral considère l'application de l'article constitutionnel 36^{quater} comme faisant partie des priorités de la politique des transports. La RPLP fera que les coûts des travaux de viabilité dépendront des prestations et seront donc répartis de manière plus équitable entre les responsables de ces coûts. Mais il s'agira également de tenir compte des coûts externes quantifiables du trafic des poids lourds. Le Conseil fédéral a l'intention d'instituer la RPLP

vers l'an 2001, si possible en coordination avec l'UE. Il mettra en consultation un projet de message et un projet de loi avant la fin de 1996.

L'actuelle redevance forfaitaire sur le trafic des poids lourds tient compte uniquement des coûts de viabilité non couverts et du poids des véhicules, mais pas des prestations fournies par ces derniers. Elle avantage ceux qui roulent beaucoup ou qui parcourent de longues distances au détriment de ceux qui roulent peu ou sur de courtes distances. Cela a pour conséquence que le transport de marchandises lourdes sur de longues distances, pour lesquelles il serait intéressant d'utiliser le chemin de fer, est grevé dans une mesure inférieure à la moyenne, alors que la distribution finale des marchandises, pour laquelle le transport par route convient bien, l'est dans des proportions supérieures à la moyenne. De cette manière, la route détient un avantage supplémentaire dans un domaine où elle est en concurrence avec le rail.

224.3 Application de l'article sur la protection des Alpes

L'application de l'article constitutionnel 36^{sexies} constitue une mesure supplémentaire d'accompagnement pour le transport des marchandises à travers les Alpes. L'application de l'article sur la protection des Alpes entraînera une utilisation accrue des capacités de transport par chemin de fer à travers les Alpes.

En avril 1996, le Conseil fédéral est arrivé à la conclusion qu'il était impossible, dans les faits et pour des raisons politiques, d'appliquer l'article 36^{sexies} d'une façon absolument conforme à la constitution. Il a donc confirmé en septembre 1994 la conception d'application non discriminatoire et eurocompatible de l'initiative, qui repose sur trois principes:

- l'application du principe de la vérité des coûts par l'introduction de la RPLP constitue la mesure principale;
- l'introduction complémentaire d'une taxe sur le transport des marchandises par poids lourds à travers les cols alpins (on envisage en premier lieu une taxe sur le transit à travers les Alpes, [TTA]);

224.4 Négociations bilatérales sur le trafic terrestre

Le transport de marchandises à travers les Alpes revêt une forte dimension internationale. Plus de la moitié des courses de poids lourds à travers les Alpes suisses (véhicules dont le poids total autorisé dépasse 3,5 t) proviennent du trafic de transit, et il faut s'attendre à ce que cette part augmente encore à l'avenir. C'est une des raisons pour lesquelles la politique des transports a une dimension de plus en plus européenne. Les buts de la politique suisse des transports seront plus faciles à atteindre d'entente avec les voisins européens, surtout en ce qui concerne le transit à travers les Alpes. Pour cette raison, le Conseil fédéral s'efforce d'harmoniser la politique des transports dans les régions alpines. Il envisage de réaliser dans la mesure du possible, par étapes et en coordination avec l'UE, la transparence des coûts et de charger davantage le trafic dans les zones sensibles (dans les régions alpines notamment).

Dans le cadre des négociations bilatérales, le Conseil fédéral vise à remplacer progressivement la "limite de poids" par d'autres instruments plus conformes au marché et aux effets similaires. A ce propos, l'introduction de la RPLP jouera un rôle essentiel. Cette mesure devrait permettre d'éviter que les effets négatifs du transport de marchandises ne remettent en question les objectifs de la politique suisse dans le domaine des transports et le mandat constitutionnel visant la protection des régions alpines. La Suisse se réservera la possibilité d'appliquer des clauses de sauvegarde.

23 Projet d'investissements dans le domaine des transports publics

231 NLFA

231.1 Situation de départ

A partir de 1994, les doutes se sont multipliés quant à la rentabilité de l'exploitation des NLFA. Depuis le milieu des années 70, on constate un recul continu des recettes provenant des transports, notamment dans le domaine des marchandises.

- l'application d'un programme spécifique visant à encourager le transport des marchandises à travers les Alpes par le rail.

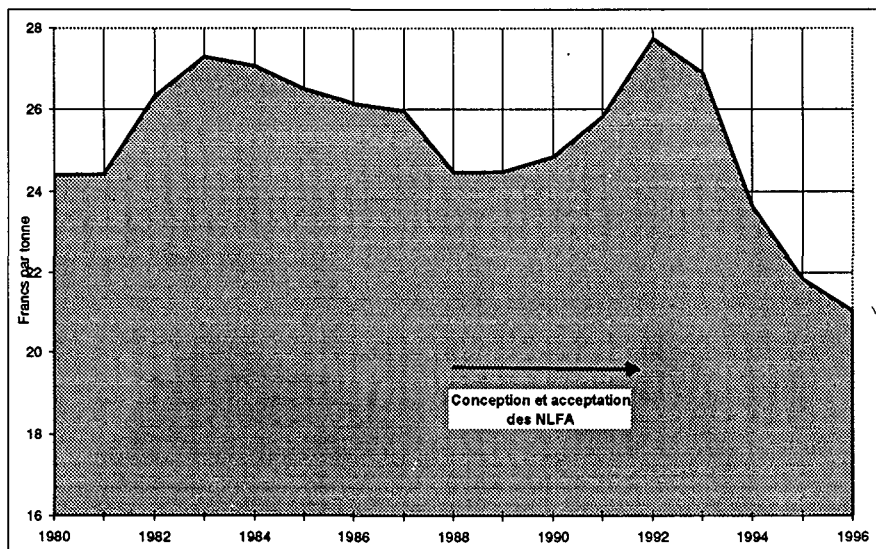
Selon cette conception non discriminatoire, le transfert au rail des marchandises en transit ne se fera pas que d'une frontière à l'autre, mais concernera tous les genres de transport (intérieur, à l'importation, à l'exportation, de transit) dans la mesure des capacités des voies de transit. Tous les genres de transport sont donc obligatoirement soumis à la TTA. Cette stratégie permet de remplir aussi bien les objectifs écologiques que les exigences de l'initiative relatives aux quantités à transférer.

En soumettant à la TTA le transport intérieur de marchandises à travers les Alpes, on défavorise quelque peu certaines régions de Suisse (le canton du Tessin notamment) ou certaines branches de l'économie. Le Conseil fédéral est d'avis qu'une partie des moyens financiers provenant de la TTA pourrait être mise à la disposition des cantons concernés à titre de compensation.

Le volume des transports dont il faut tenir compte pour le transfert (qui doit correspondre au trafic de transit) sera déterminé sur la base de recensements différenciés qui auront lieu en 1999. Selon des estimations actuelles, il devrait s'élever à près de 600'000 courses de poids lourds. Ce volume de trafic devrait être transféré d'ici à l'an 2004/05. Au cas où des problèmes surviendraient quant à la capacité des chemins de fer avant la mise en service des NLFA, il faudrait attendre que ces dernières soient réalisées pour atteindre pleinement l'objectif visé.

Considérant la nécessité de soumettre à la TTA les trafics intérieur ainsi que les trafics d'importation et d'exportation, le Conseil fédéral est d'avis que ces trois catégories de trafic devraient eux aussi bénéficier, sur les voies de transport existantes, d'une offre avantageuse, économique et adaptée au mode d'exploitation du rail, qu'il s'agira de financer si nécessaire à l'aide d'une partie des recettes provenant de la TTA. Le Conseil fédéral envisage de mettre en consultation, à la fin de 1996, un projet concernant l'application des dispositions de l'initiative des Alpes.

Evolution des recettes des CFF provenant du transport de marchandises de 1980 à 1996 (recettes par tonne-kilomètre)



La conclusion de l'entreprise anglaise Coopers & Lybrand, qui exclut que l'exploitation des NLFA soit entièrement rentable aux prix actuels ne constitue donc pas une surprise. Dans son rapport du 22 mars 1995 sur le financement des NLFA (FF 1995 III 416), la délégation des finances des Chambres fédérales s'est ralliée à ce point de vue.

Se fondant sur les nouvelles conditions et sur les dernières innovation techniques dans le domaine ferroviaire, le Conseil fédéral a demandé, les 19 et 20 février 1995, qu'on examine l'application du projet des NLFA dans son ensemble. Le programme d'investissement devrait être optimisé de manière à ce qu'on atteigne, dans la mesure la plus large possible, les objectifs techniques fixés au départ en matière de prestations de transports (capacités du trafic de marchandises) et de la qualité de l'offre (temps de parcours). D'importantes économies par rapport au projet initial seront nécessaires à cet effet, et il s'agira de tenir compte des exigences liées à l'environnement.

231.2 Solution esquissée

Il s'agit de s'inspirer de la solution esquissée pour RAIL 2000 en cherchant à trouver un équilibre entre les paramètres offre/infrastructure/matériel roulant, de manière à atteindre un maximum d'objectifs grâce à des investissements réduits et de réaliser la meilleure offre possible sur le plan qualitatif. Pour ce qui est du matériel roulant, il s'agit en premier lieu de favoriser l'utilisation de trains à caisses inclinables et de trains de marchandises plus longs. Dans le domaine de l'infrastructure, où différentes innovations techniques seront introduites, il s'agira de ne construire, parmi les nouveaux tronçons prévus, que ceux qui permettront des gains de temps et de capacités notables (infrastructure dite "légère").

Sur la base des avant-projets déposés en février 1994 et des documents disponibles concernant l'intégration de la Suisse orientale, 16 variantes des NLFA ont été étudiées au total¹¹. Au terme de la procédure de consultation, compte tenu de l'avis exprimé, le 9 janvier 1996, par les partis politiques, les cantons et les associations faîtières et compte tenu des propositions du groupe de travail mis sur pied par les partis gouvernementaux, un plan d'investissements et de financement portant sur différentes variantes des NLFA, les autres grands projets de RAIL 2000, le raccordement au réseau TGV et les mesures de lutte contre le bruit a été réalisé. Nous allons à présent examiner ces éléments.

231.3 Description des éléments constitutifs des NLFA

231.31 Axe du Loetschberg à une voie

L'élément clé de l'axe du Loetschberg est le tunnel de base entre Frutigen et la vallée du Rhône. Des trois fonctions que l'arrêté sur le transit alpin attribuait à l'axe du Loetschberg, les fonctions "trafic de transit" et "intégration du Valais dans le projet RAIL 2000" sont considérées prioritaires par rapport à la fonction "chargement des voitures en remplacement du Rawil". L'extension des infrastructures entre Spiez et la vallée du Rhône sera réalisée dans la mesure où elle servira les objectifs prioritaires et où cela s'avèrera nécessaire pour que puissent être assurées les prestations de transport prévues sur le tronçon Berne -

¹¹ Voir le rapport du 23 août 1995 réalisé par le groupe de travail chargé du financement des transports publics

Thoune. Il en résultera un programme d'investissement pour un tunnel de base d'une longueur d'environ 36 kilomètres, qui comportera sur sa plus longue partie une seule voie et qui reliera Frutigen à Baltschieder. Les nouveaux tronçons rejoindront les lignes existantes en gare de Frutigen et environ deux kilomètres avant Viège. Le chargement des automobiles continuera de s'effectuer par le tunnel de façade. Ces infrastructures pourraient être étendues par la suite (avec les options suivantes: tunnel de base à deux voies sur toute la longueur, contournement de Frutigen, tunnel du flanc du Niesen, chargement des automobiles à Heustrich, liaison directe avec le Valais central, chargement des automobiles à Steg et ➔ embranchement du tunnel vers Mundbach).

231.32 Axe du Loetschberg à double voie

Une autre étape de l'extension permettra d'assurer en partie la troisième fonction attribuée au Loetschberg, celle du chargement des voitures, mais seulement entre Frutigen et Steg, soit dans une mesure réduite par rapport au projet initial. On disposera ainsi d'un tunnel de base d'une longueur d'environ 36 kilomètres comportera une double voie sur toute sa longueur et qui reliera Frutigen et Baltschieder. Les nouveaux tronçons rejoindront les lignes existantes en gare de Frutigen et environ 2 kilomètres avant Viège. Un embranchement de tunnel à une voie, d'une longueur de 2,5 kilomètres environ, conduira à Steg et rejoindra la ligne de la vallée du Rhône en direction du Valais central; des installations de chargement des automobiles sont prévues à Frutigen et à Steg.

231.33 Axe du Saint-Gothard

Les éléments clés de l'axe du Saint-Gothard sont les deux tunnels de base du Saint-Gothard et du Ceneri. Il permettront d'importants gains de temps aux trains de voyageurs et aux trains de marchandises. En outre, le tracé à travers les Alpes sera pratiquement celui d'une ligne de plaine, puisqu'il culminera à seulement 550 mètres au-dessus du niveau de la mer. Le programme d'investissements prévoit un nouveau tronçon à deux voies d'une longueur de 63 kilomètres environ (tunnel de base de 57 km et 6 km à ciel ouvert), avec des raccordements aux lignes d'origine dans les environs d'Altdorf/Erstfeld et de Biasca (Giustizia) ainsi qu'un nouveau tronçon de 18 kilomètres environ (17 km pour le tunnel du

Ceneri et 1 km à ciel ouvert), avec des raccordements aux lignes d'origine dans les environs de San Antonino et de Lugano(Massagno)/Vezia.

231.34 Intégration de la Suisse orientale

Le tunnel du Zimmerberg, qui figure dans le projet initial d'intégration de la Suisse orientale, remplit les objectifs fixés quant au gain de temps et à l'augmentation des capacités. Le tunnel du Hirzel n'est plus aussi prioritaire, puisqu'il augmente le temps de parcours (d'environ 5 minutes) du trafic des voyageurs de la Suisse orientale (Saint-Gall p. ex.) en direction de l'axe du Saint-Gothard et le sud par rapport à la ligne qui passe par Sattel. Par ailleurs, l'extension du réseau prévue dans le cadre de RAIL 2000 (tronçon à quatre voies entre Thalwil, Zurich et la vallée de la Limmat) permettra de faire passer le trafic de marchandises par la région de Zurich.

Les aménagements prévus ponctuellement sur le tronçon Saint-Gall - Pfäffikon SZ sont redéfinis en fonction de la conception arrêtée concernant l'offre et l'exploitation et redimensionnés par rapport au projet initial.

231.35 Extension du reste du réseau

Pour optimiser les NLFA redimensionnées, il sera nécessaire d'adapter les infrastructures des tronçons qui n'en font pas partie et des tronçons encore utilisés qui font partie des lignes d'origine. Dans le cas des trains à caisse inclinables, il s'agira notamment d'adapter la signalisation à des vitesses plus élevées. Des investissements seront nécessaires pour aménager des installations servant à coupler et à découpler des trains de marchandises plus longs dans les gares-frontières de Bâle, de Domodossola et de Chiasso, pour allonger des voies de dépassement existantes et pour construire de nouvelles voies de dépassement sur les axes de transit. Les infrastructures appartenant au réseau ferroviaire existant sur lesquelles se fondent les calculs de coût pour l'utilisation de trains à caisses inclinables et de trains de marchandises plus longs figurent dans l'annexe. Cette liste sert à établir les coûts globaux. Elle pourra être modifiée au fur et à mesure que le projet sera approfondi.

231.4 Précision des coûts, marge de variation et délais

Les coûts calculés par les chemins de fer correspondent à l'hypothèse la plus vraisemblable au sens du chiffre 221 du message sur les NLFA. Ils n'englobent aucune réserve. Les données fournies par les chemins de fer proviennent des avant-projets et sont calculées aux prix de 1991, sans qu'il soit tenu compte du renchérissement ni des intérêts intercalaires. L'Office fédéral des transports a converti ces coûts aux prix de 1995 sans prendre en considération les intérêts intercalaires. Ces coûts tiennent compte des mandats relatifs aux NLFA qui sont venus s'ajouter entretemps et qui figurent dans les derniers messages. En sont exclus les coûts supplémentaires pour la transformation éventuelle des tunnels du Ceneri et du Zimmerberg (transformation d'un tube à deux voies en deux tubes à une voie chacun). Selon les CFF, une telle modification engendrerait des coûts supplémentaires de l'ordre de 650 à 850 millions de francs (Zimmerberg et tronçon Zurich-Thalwil prévu dans RAIL 2000). Pour les tunnels de base du Saint-Gothard et du Loetschberg, les coûts portent sur un système comprenant deux tubes d'une voie chacun (sans galerie de sécurité supplémentaire).

La marge de variation des coûts reflète la précision des calculs et les incertitudes qui demeurent quant aux coûts calculés. Elle donne un ordre de grandeur du coût final du projet. Elle tient notamment compte des incertitudes liées à la géologie et aux techniques de construction. Des conditions géologiques et hydrologiques défavorables, qui ne correspondent pas à l'état des connaissances au moment du calcul des coûts entraînent une augmentation des frais par rapport aux coûts envisagés. Les programmes de réalisation des NLFA se fondent sur l'idée que la garantie du financement (ouverture des crédits d'engagement) ainsi que la procédure d'autorisation permettront un déroulement continu des travaux de planification et de construction. Il en résulte que le tunnel de base du Loetschberg devrait pouvoir entrer en service en 2006 et ceux du Saint-Gothard, du Mont-

Ceneri et du Zimmerberg en 2008. Ces dates ne tiennent pas compte des retards qui pourraient survenir pour des raisons liées à la géologie, la construction ou la sécurité¹².

C'est pourquoi on prévoit dans le cas des NLFA une réserve correspondant à 15 pour cent des coûts du projet pour couvrir les coûts non prévus et garantir l'équilibre du plan de financement. La réserve n'est pas comprise dans le coût global de la planification et de l'exécution par les maîtres d'ouvrage. Le déblocage éventuel de réserves exige une demande dûment motivée de la part des chemins de fer et n'est possible que si le Parlement accepte de voter un crédit supplémentaire. L'alternative au déblocage de réserves est de renoncer à certains points du projet, ce qu'il y a lieu d'examiner dans chaque cas. En raison de l'état avancé des travaux de planification et d'exécution, aucune réserve n'est prévue pour la 1^{re} étape de RAIL 2000.

231.5 Conception de l'offre et de l'exploitation

231.51 Généralités

Il s'agit, dans la mesure du possible, de ne pas affecter, dans le domaine du trafic voyageurs à longue distance, la qualité des prestations que l'on espère offrir grâce à la réalisation intégrale des NLFA, malgré la renonciation provisoire aux nouveaux tronçons entre Arth-Goldau et Altdorf/Erstfeld, entre Biasca et la plaine de Magadino, entre Heustrich et Frutigen et aux tronçons de Steg et Mundbach du tunnel de base du Loetschberg ainsi qu'au tunnel du Hirzel.

231.52 Transport régional et dans les agglomérations

La conception de l'offre et de l'exploitation relative aux axes de transit et les affirmations qui en découlent concernant les capacités et le temps de parcours pour le transport des marchandises et des personnes incluent systématiquement le trafic régional et, dans la

¹² Voir le message du 23 mai 1990 sur les NLFA (FF 1990 II 1015) ainsi que le message du 12 avril 1995 sur le deuxième crédit d'engagement concernant la réalisation du projet de ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes (FF 1995 III 229)

mesure où il est concerné, le trafic dans les agglomérations. Les calculs partent de l'hypothèse selon laquelle le *trafic régional actuel ou prévu sera maintenu, voire augmenté.*

231.53 Temps de parcours

On part de l'idée qu'un nombre plus important de rames à caisse inclinables seront utilisées sur le réseau ferroviaire suisse qu'il n'était prévu pour la première étape du projet RAIL 2000. Cela permettra aux liaisons assurées sur les axes des NLFA *redimensionnées d'atteindre voire même d'améliorer les temps de parcours prévus avec le matériel roulant conventionnel après la construction intégrale des NLFA.* Le projet de conception de l'offre servant de base provisoire pour la planification prévoit, comme offre de base, des liaisons toutes les heures sur les axes des NLFA ainsi que sur leurs voies d'accès. Il est en même temps ainsi possible d'assurer à d'autres parties du pays la qualité de l'offre visée pour le projet RAIL 2000.

Dans le *transport des personnes*, les trajets Bâle - Milan par le Saint-Gothard ou le Loetschberg ainsi que Zurich - Milan auront les mêmes temps de parcours.

	Saint-Gothard	Loetschberg
Bâle - Milan	3 h 1/2 - 3 h 3/4	3 h 1/2 - 3 h 3/4
Zurich - Milan	2 h 1/2 - 2 h 3/4	
Berne - Milan		2 h 1/2 - 2 h 3/4
Gain de temps moyen	1 heure	1/2 heure

La *renonciation au tunnel du Hirzel* avec raccordement à la ligne du Saint-Gothard à Zoug entraîne, pour un trajet empruntant un tronçon du Südostbahn (SOB) passant par le col du Sattel avec raccordement à Arth-Goldau comme aujourd'hui, une diminution du temps de parcours de 4 à 6 minutes par rapport à l'horaire prévu par le tunnel du Hirzel.

Dans le *transport des marchandises*, ce sont les axes transitaires de Bâle à Chiasso et Domodossola qui ont été pris en compte au départ. Pour un train de marchandises, le trajet de Bâle à Domodossola (Domo II) dure entre 3 heures 3/4 et 4 heures 3/4 et de Bâle à Chiasso (Stabio-Gaggiolo) entre 4 heures et 4 heures 1/2. Les différences sont dues aux temps d'arrêt sur la route de transit. Les trains de marchandises, qui roulent lentement,

doivent en effet attendre le passage des trains de voyageurs plus rapides (voies de dépassement). Les trains de marchandises de la région du lac de Constance atteignent l'axe du Saint-Gothard par la ligne sud Buchs SG - Thalwil - Zurich - Othmarsingen ainsi que par Singen - Schaffhouse - Bülach - Südbahn.

231.54 Prestations de transport et capacités du réseau ferroviaire

En ce qui concerne les capacités, on part de l'idée que les infrastructures nécessaires pour la 1^{re} étape de RAIL 2000 et pour les NLFA redimensionnées sont réalisées. Une nouvelle percée du Jura conformément à la 2^e étape de RAIL 2000 n'est pas prise en compte et le trafic de transit prévisible ne suffit pas à la justifier¹³.

En 1994, *14,3 millions de tonnes nettes de marchandises* ont été transportées par rail à travers la Suisse. Les prévisions concernant l'ensemble du transport des marchandises à travers les Alpes (route et rail) en direction de l'Italie et en provenance de ce pays prévoient en moyenne un doublement du volume des transports au cours des 25 à 30 années à venir. Le transport de marchandises par la route contourne aujourd'hui en partie la Suisse en raison de notre législation sur la circulation routière et de l'attrait plutôt faible du trafic combiné actuel. Si seuls le temps et la distance étaient déterminants pour le choix de la route nord-sud, la Suisse connaîtrait un trafic beaucoup plus important. Selon les études réalisées, les estimations sur le volume des transports à travers la Suisse sont très variables. Pour 2010, elles se situent selon l'évolution du prix des transports dans une fourchette d'environ *30 à 40 millions de tonnes de marchandises* et, pour 2020 dans une fourchette de *35 à 60 millions de tonnes de marchandises* sur le rail.

Pour l'axe du Loetschberg, le rendement est limité par la ligne d'accès au nord entre Berne et Thoune. Les développements nécessaires pour faire augmenter cette capacité des quelque 60 trains actuels (avec RAIL 2000 : 74 trains) à 100 - 110 trains de marchandises par jour sont compris dans les coûts de l'axe du Loetschberg. Ces développements et l'utilisation partielle de trains de marchandises d'une double longueur permettront, selon une étude de

¹³ Voir chiffre 232

l'EPF à Lausanne, à certains tracés de lignes ferroviaires de transporter entre 19 et 24 millions de tonnes de marchandises nettes. Les calculs des CFF donnent quant à eux le chiffre de 19 millions de tonnes nettes par an (en comparaison : Message sur les NLFA : 19 mio. de tonnes nettes, sans trains de marchandises d'une double longueur). Un tunnel de base à deux voies assurerait une plus grande liberté d'exploitation et la capacité supplémentaire pourrait être utilisée pour le chargement (redimensionné) de véhicules automobiles de Frutigen à Steg (par le tunnel de base), mais pas pour le transport de transit des marchandises sur des trains supplémentaires (manque de voies d'accès).

Sur l'axe du Saint-Gothard, on obtient une capacité de 32 à 50 millions de tonnes nettes par an, selon le type de train utilisé (utilisation partielle de trains de marchandises d'une double longueur). (En comparaison, la construction intégrale des NLFA sans trains d'une double longueur, mais avec la troisième percée du Jura prévue dans la 2^e étape de RAIL 2000 offrirait une capacité de 50 mio. de tonnes nettes).

Le trafic de transit s'élève pour 1995 à environ 5000 trajets par jour répartis pour moitié entre le Saint-Gothard et le Loetschberg/Simplon. Le trafic à l'intérieur du pays est très important tout comme le trafic à partir de la Suisse et vers la Suisse. Dans l'ensemble, on s'attend au volume de transports suivant sur les deux axes :

(Trajets de personnes par jour)	Saint-Gothard	Loetschberg
1995	13'000	7'300
2010	17'900	10'000
2020	19'100	10'650
augmentation prévue		
d'ici 2010	4'900	2'900
d'ici 2020	6'100	3'350

231.55 Article sur la protection des Alpes

Pour pouvoir appliquer l'article sur la protection des Alpes, les capacités du trafic ferroviaire à travers les Alpes doivent augmenter et le gabarit d'espace libre pour

l'exploitation d'une route nationale roulante (RNR) atteindre une hauteur aux angles de 4 m¹⁴.

Sans l'axe du Saint-Gothard, l'article sur la protection des Alpes ne pourra pas être appliqué dans le cadre prévu pour des raisons de capacité et en raison du gabarit d'espace libre¹⁵ pour le transfert du trafic vers le Tessin et à partir de ce canton. Le corridor de ferroutage de 4 mètres de hauteur aux angles n'est assuré que sur l'axe du Loetschberg. Celui-ci aura une grande importance s'il s'agit de réaliser une RNR attrayante et performante.

231.56 Avantages particuliers des différents axes

Grâce à la construction de l'axe du Saint-Gothard, une ligne à faible déclivité est réalisée à travers les Alpes avec un point culminant à seulement 550 m au-dessus du niveau de la mer. Le sud de la Suisse est ainsi raccordé, en complément au projet RAIL 2000, au reste du pays. Par rapport à l'axe du Loetschberg, le Saint-Gothard présente un nombre de trains nettement plus élevé grâce aux nombreuses voies d'accès au nord et au sud de la ligne du Saint-Gothard proprement dite.

Dans le message sur le deuxième crédit d'engagement concernant la réalisation des NLFA, les risques encourus ont été pris en considération. Il en résulte que des investissements plus élevés, des temps de construction plus importants et des tunnels plus longs entraîneraient plus de risques pour le calcul des coûts et l'observation des délais. On estime actuellement que le Loetschberg présente moins de risques (principalement géologiques). L'axe du Loetschberg complète en outre le projet RAIL 2000 par un meilleur raccordement du Valais central et du Haut-Valais.

¹⁴ Grâce au corridor de ferroutage Loetschberg-Simplon actuellement en construction, un chemin direct sera à disposition dès 1999 pour le transport des camions ayant une hauteur aux angles de 4 m. Les capacités permettent le transport d'environ 105'000 envois par an.

¹⁵ Sur les voies d'accès différées au tunnel de base du Saint-Gothard, seuls les camions ayant une hauteur aux angles de 3m80 peuvent être transportés dans le trafic combiné accompagné. Le chargement de camions ayant une hauteur aux angles de 4 m ne serait possible que par le tunnel de base. Pour le trafic combiné non accompagné (containers, semi-remorques, caisses mobiles), la hauteur maximale admise sur

232.1 De la nécessité d'encourager les transports publics de façon plus soutenue

En 1993, quelque 81 milliards de kilomètres/voyageurs ont été transportés en Suisse par la route contre 13,5 milliards par le rail (chemins de fer et autres). Dans un contexte de progression régulière, les prévisions tablent, jusqu'en 2015, sur une croissance des prestations des transports privés sur les routes suisses de l'ordre de 30 pour cent; à cette date, les kilomètres/voyageurs transportés devraient atteindre 104,5 milliards.

Cette croissance de la mobilité épuisera les capacités du réseau routier. L'accroissement du trafic se ressentira notamment dans les agglomérations par un nombre accru de bouchons, par des préjudices pour l'économie nationale et par de nouvelles nuisances causés au territoire et à l'environnement. Tout porte à croire que les populations habitant ces zones déjà fortement encombrées n'accepteront pas facilement une extension du réseau routier dans leur secteur. Si l'on veut éviter une paralysie du trafic avec tous les inconvénients qui en découlent pour l'économie (soit les pendulaires, les transports de livraison), il importe qu'une fraction au moins de l'accroissement prévisible de la mobilité soit prise en charge par les transports publics. A cet effet, ceux-ci devront faire valoir certains atouts et être en mesure d'offrir des prestations modulables en fonction des exigences de la clientèle. La 2^e étape de RAIL 2000 constitue la base nécessaire à long terme à la réalisation de ces conditions. Il s'agit d'éviter des surcharges du réseau et de combler de façon ciblée les segments de marchés qui se sont développés durant la dernière décennie. Sur le plan du transport des voyageurs, les chemins de fer doivent être dotés des moyens d'offrir des prestations comparables à celles du secteur privé là où ils sont en mesure de prendre en charge, aux conditions du marché, des activités de ce dernier.

Au regard des intérêts fondamentaux de l'économie nationale et de l'environnement, il importe de développer les transports publics. Une augmentation de 30 pour cent des transports par route n'est pas conciliable avec les principes d'un développement durable. Un

l'axe du Saint-Gothard est de 3 m 90. Seul le transport des véhicules automobiles conventionnels n'est soumis à aucune restriction.

tel accroissement du trafic réduirait à néant les progrès technologiques incontestables réalisés en matière de lutte contre les émissions et le bruit. De surcroît, il y aurait fort à craindre que les valeurs-seuils des tolérances écologiques ne soient dépassées.

En outre, une extension de l'offre dans le domaine du transport des voyageurs renforcera les atouts économiques du pays et contribuera par ailleurs à soutenir le tourisme. La Suisse ne saurait négliger ces deux aspects si elle veut rester compétitive sur le plan international.

232.2 Principes régissant la 2^e étape de RAIL 2000

Les travaux de planification portant sur la deuxième étape ont commencé en 1995 avec l'analyse des besoins, la discussion des objectifs visés et la stratégie à adopter pour la réalisation des travaux. Ils se trouvent par conséquent pour l'instant à un stade encore très peu avancé. 5,9 milliards de francs (niveau des prix de 1995) ont été engagés pour la 2^e étape de RAIL 2000 dans le programme d'investissement pour les grands projets ferroviaires. Pour la suite de la planification, il est impératif de ne pas dépasser le cadre des coûts fixés. Dans la mesure où cela s'avérerait nécessaire, on devra s'en tenir aux coûts prévus en renonçant successivement à plusieurs projets.

Les principes suivants découlant du contrôle des buts à atteindre et de la nature des opérations à réaliser :

- *Développement ultérieur de l'offre réalisée lors de la 1^{re} étape - Prise en compte de nouveaux niveaux de l'offre*

Le Conseil fédéral est disposé à renforcer les transports publics. Cette mesure d'encouragement implique de tenir compte de nouveaux niveaux de l'offre. Tandis qu'au début des années 80, la Suisse, pays à forte densité de population, n'était pas encore prête pour un trafic à grande vitesse, il est aujourd'hui d'une importance capitale pour sauvegarder l'attrait de la Suisse, d'intégrer celle-ci dans le réseau européen à trains à grande vitesse. Le trafic international sur de longues distances revêt par conséquence une importance beaucoup plus grande que par le passé.

Les grandes agglomérations ont elles aussi une importance croissante. En raison du développement économique et démographique, les problèmes de trafic s'aggravent dans les agglomérations. Afin d'y remédier, l'offre de transports ferroviaires a augmenté dans plusieurs agglomérations grâce à la création d'un métro. La combinaison du trafic rapide sur de longues distances et du métro relativement lent nécessitent cependant des capacités supplémentaires dans les gares de jonction. Le développement des noeuds ferroviaires actuellement surchargés sert non seulement aux agglomérations mais profite également à l'ensemble du réseau en ce sens qu'il est possible d'offrir des transports supplémentaires au niveau régional et d'augmenter la fiabilité des horaires pour l'ensemble du réseau, même pour le trafic régional dans les zones périphériques.

- *Un maximum d'avantages avec des moyens limités - adaptation conséquente de l'offre aux besoins des clients*

Les transports publics ne sont pas rentables sur le plan de l'économie d'entreprise. Etant donné que seuls des moyens financiers limités sont disponibles, ils doivent pouvoir engendrer un maximum d'avantages pour l'économie publique. Les besoins du client, c'est-à-dire la demande constituent le critère le plus important dans ce domaine. C'est pourquoi la 2^e étape de RAIL 2000 doit s'aligner de façon conséquente sur le marché.

- *Planification flexible - Modifier les offres au lieu de construire de nouveaux ouvrages*

Si le temps de réalisation des grands projets devient plus long, l'environnement social (structure de l'habitat et de l'économie) et technologique change de plus en plus vite. Dans ces conditions, la planification des projets telle que pratiquée dans le passé, c'est-à-dire la programmation détaillée des différentes mesures d'infrastructure, se révèle trop peu flexible. Il convient de la remplacer par une planification avec des objectifs précis. Comme pour la première étape, l'amélioration de l'offre doit avoir comme objectif prioritaire l'optimisation des mesures organisationnelles et techniques puis, en troisième lieu seulement, des mesures d'infrastructure plus coûteuses et rigides.

232.3 Estimations pour la 2^e étape de RAIL 2000

On peut en principe imaginer plusieurs estimations et stratégies pour atteindre l'objectif de RAIL 2000, c'est-à-dire l'amélioration nationale des transports publics, dans le cadre de la 2^e étape.

- *L'achèvement du projet dans le sens du message de 1985 dépasse les possibilités financières et n'engendre pas un rapport coût-bénéfice satisfaisant.*

Le fait de s'en tenir à l'arrêté fédéral du 19 décembre 1986 sur le projet RAIL 2000 impliquerait que les nouveaux tronçons qui y sont mentionnés (Vauderens) - Sviriez - Villars-sur-Glâne, nouvelle percée à travers le Jura et aéroport de Zurich - Winterthour doivent être réalisés. La réalisation simultanée de tous ces projets d'infrastructure dépasserait le cadre financier prévu. Si les objectifs principaux concernent des projets dont l'infrastructure est coûteuse, le rapport coût-bénéfice de la 2^e étape ne sera pas satisfaisant. C'est la raison pour laquelle les offres visées doivent dans la mesure du possible être réalisées grâce à un ensemble de mesures plus avantageuses au niveau des coûts, mesures d'entreprise ou d'organisation et mesures techniques (recours à la haute technologie).

- *Une concentration des investissements dans le domaine du trafic sur de longues distances avec recours à la haute technologie permet certes de réaliser les objectifs fixés à des prix moins élevés mais non d'optimiser les transports publics.*

La 1^{re} étape a pour objectif principal la réalisation du principe de l'optimisation des correspondances. Cela suppose en premier lieu des investissements dans le domaine du trafic national sur de longues distances. La 2^e étape pourrait s'en tenir à la concentration de ce type d'investissements et continuer à optimiser en priorité ce projet grâce à des mesures d'exploitation, d'organisation et de technique moins onéreuses. Si une telle stratégie était adoptée, le rapport coût-bénéfice ne serait pas satisfaisant, étant donné que les investissements seraient réalisés dans un domaine où l'augmentation des bénéfices ne peut être qu'inférieure à la moyenne. La contribution à la qualité de l'environnement et à l'amélioration des avantages liés à l'emplacement serait limitée. Il ne serait pas possible de réaliser un bénéfice maximal avec un minimum de moyens financiers.

- *Stratégie innovatrice : prise en considération d'autres niveaux de l'offre outre le trafic national sur de grandes distances.*

Vu ce qui précède, on ne se concentrera pas, dans la deuxième étape de RAIL 2000, sur le trafic national sur de longues distances. On tiendra compte de nouveaux segments de marché complémentaires dans le domaine des transports publics. Les investissements concerneront principalement le trafic transfrontalier des voyageurs et la desserte de nouvelles agglomérations. En ce qui concerne le trafic sur de longues distances, l'offre sera adaptée au changement des besoins (p. ex. modification de la structure de l'habitat). Grâce à cette stratégie, l'amélioration de l'offre touchera les segments du marché les plus mal lotis. La combinaison des différents segments du marché offrira des avantages multiples.

232.4 Eléments réalisables dans le cadre de la 2^e étape de RAIL 2000

232.41 Généralités

La deuxième étape doit être planifiée en modules. Les objectifs prioritaires de l'offre sont fixés mais la façon dont ils peuvent être réalisés reste toutefois très flexible. Les modules sont les parties d'une conception de l'offre réalisables en tant que tels et engendra un avantage par eux-mêmes. Un module conserve toute sa valeur même si un autre module n'est plus réalisé ou l'est sous une forme différente en raison du changement des besoins du client. La flexibilité de la planification et un niveau élevé de réalisation des objectifs sont ainsi garantis. Etant donné que les travaux de planification ne font que commencer et que l'on souhaite une planification flexible avec des objectifs précis, il n'est pas possible de donner des indications détaillées sur le contenu de la deuxième étape. Cette tâche reste réservée au message prévu pour la fin des années 90. Il s'agit ci-après au contraire de présenter les éléments réalisables et les différents problèmes qui peuvent se poser.

232.42 L'axe nord-sud (liaison Bâle - Zurich/Plateau - frontière méridionale)

A moyen terme, il est nécessaire d'agir sur les communications entre Bâle et le Plateau. Cet axe fait partie intégrante d'un futur tronçon à grande vitesse nord-sud. Il sert au trafic de

transit des marchandises à travers les Alpes, doit pouvoir absorber le gros volume des transports entre Bâle et Zurich et dégager des capacités pour les offres de transports régionaux autour de Bâle et dans la zone de Zurich-Argovie. Il faut éviter que la chaîne du Jura ne devienne un goulot d'étranglement restreignant les capacités. Si l'augmentation de la capacité dans ces régions s'avère nécessaire au cours de la réalisation de la 2^e étape de RAIL 2000 et que ces exigences ne peuvent pas être remplies de manière satisfaisante par des mesures organisationnelles et techniques, la nouvelle percée du Jura ou l'accès par le sud aux NLFA constituerait les principaux éléments de la 2^e étape.

232.43 Axe ouest-est (liaison Genève - Bienne / Berne - Suisse orientale)

Le projet de 1985 comprend deux nouveaux tronçons sur l'axe ouest-est. Dans la première étape, le tunnel de Vauderens est construit sur le nouveau tronçon Vauderens - Villars-sur-Glâne. Etant donné les moyens limités et les nouvelles possibilités techniques, il convient d'opter dans la 2^e étape pour un ensemble de mesures adaptées aux besoins, composées de corrections ponctuelles du tracé, signalisation moderne, utilisation de rames à caisse inclinable qui seront appliquées au tronçon existant, plutôt que de construire un nouveau tronçon. Dans la région de Zurich, le projet de 1985 prévoit, avec le tunnel de Brütten, un nouveau tronçon entre l'aéroport de Zurich et Winterthur. Cet ouvrage n'est pas vraiment indispensable dans le cadre de la 2^e étape pour pouvoir atteindre la durée du parcours requise. Un système de gare de jonction peut très bien être créé à Winterthur sans le tunnel précité. Grâce à l'utilisation de rames à caisse inclinable pour le trafic national sur de longues distances, la durée du parcours visée à l'origine entre Zurich et Saint-Gall sera déjà atteinte lors de la 1^{re} étape. La charge imposée au tronçon Effretikon- Winterthur fait toutefois problème. Avec environ 390 trains par jour, ce tronçon à deux voies est très fortement sollicité. Cette circulation intense peut toutefois parfaitement être maîtrisée, étant donné que ce tronçon ne représente que 9 kilomètres environ et qu'il est équipé d'un système de signalisation moderne avec des intervalles très courts entre le passage de deux trains. De plus, les écarts de vitesse entre les différentes catégories de trains sont relativement faibles. Les réserves de capacité disponibles pour pouvoir augmenter le nombre de trains entre Effretikon et Winterthur sont toutefois limitées. C'est la raison pour laquelle

il convient de prendre, entre Zurich et Winterthour, des mesures destinées à augmenter la capacité afin de maîtriser le trafic supplémentaire prévu au cours de la 1^{re} étape de RAIL 2000. A moyen terme, il est indispensable de délester la gare d'Effretikon. On pourrait par exemple envisager de contourner Effretikon, solution avantageuse sur le plan financier et présentant un rapport coût-bénéfice important ou encore adopter une solution qui aurait un effet similaire.

232.44 Trafic national sur de grandes distances entre les centres

Les améliorations dans le domaine du trafic national sur de grandes distances en-dehors des axes nord-sud et est-ouest doivent compléter la première étape et combler les lacunes actuelles de l'offre en la matière. L'offre se concentre sur les lignes faisant l'objet d'une forte demande. Il est souhaitable de réaliser des projets d'infrastructure moins importants là où des transports supplémentaires sur le réseau actuel pourraient se révéler d'une utilité certaine. En font par exemple partie l'amélioration des tronçons à deux voies et à quatre voies ainsi que la décongestion des flux de trafic aux croisements et dans les gares de jonction.

Les moyens actuels ne suffisent pas à couvrir de manière efficace et avantageuse au niveau des coûts le trafic sur de grandes distances entre les centres de petite et de moyenne importance situés dans les zones limitrophes. C'est la raison pour laquelle il convient de développer de nouvelles formes de production, comme par exemple une technique adaptée pour les rames à caisse inclinables ou l'utilisation de bus pour de longues distances offrant un niveau de confort sans comparaison avec ce que l'on connaît actuellement. Dans ce cas, il apparaît judicieux d'utiliser les infrastructures actuelles de la route parallèlement aux transports publics sur rail, comme c'est déjà le cas aujourd'hui entre Fribourg et Bulle.

232.45 Trafic régional de personnes

Conformément à la révision de la loi sur les chemins de fer, la responsabilité pour le trafic régional de personnes incombe aux cantons. La deuxième étape de RAIL 2000 ne peut pas

contenir d'offres pour le trafic régional. Elle peut toutefois améliorer les conditions de raccordement du trafic régional de personnes aux gares de jonction. On peut aussi envisager, au moyen d'un système coopératif, des mesures visant à l'insertion des CFF et des ETC dans une chaîne de transport intégrale rail et bus.

232.5 Bilan et aperçu général

L'extension de RAIL 2000 à de nouveaux niveaux de l'offre correspond au caractère combiné des transports publics. Grâce aux moyens financiers disponibles, il doit être possible de tirer le meilleur parti de la situation. Le développement du projet RAIL 2000 requiert un nouvel arrêté fédéral. Celui-ci devrait être présenté au Conseil fédéral approximativement en 1999 avec un message sur la 2^e étape de RAIL 2000. Les cantons et les régions concernées sont consultés sur la planification adoptée jusqu'à maintenant.

233 Raccordement de la Suisse occidentale au réseau des TGV

233.1 Principes

Selon l'article 7 de l'arrêté sur le transit alpin, Genève et Bâle sont considérées comme les entrées principales de la Suisse pour les TGV français. A teneur de l'alinéa 2 dudit article, la Confédération vise la réalisation de liaisons plus performantes vers la France entre Bâle et Genève. Il ne faut toutefois pas interpréter abusivement cet objectif (compte tenu également des priorités de la France) et en conclure que deux lignes supplémentaires de TGV peuvent être réalisées entre la Suisse et la France outre le raccordement à Bâle. Seule une *concentration du trafic* permettra une rentabilité acceptable sur le plan économique de l'intégration de la Suisse dans le réseau français des trains à grande vitesse.

233.2 Entrée de Bâle

En tant qu'entrée principale au nord du pays pour le transport des marchandises et des personnes à travers les Alpes, la région de Bâle occupe une position importante. Une grande partie du trafic de la Suisse vers les centres européens passe par Bâle. Les trains ICE (Intercity Europe) qui viennent d'Allemagne passent aujourd'hui par Bâle pour atteindre

Zurich et Berne - Interlaken ainsi qu'une fois par semaine en été, la ville de Lucerne. Aucun TGV ne circule par contre pour l'instant en direction de Bâle ou du Plateau suisse.

Dans un premier temps, ce seront le nord-ouest de la Suisse, la Suisse centrale et la Suisse orientale qui profiteront de l'extension du réseau TGV Est par l'entrée de Bâle. Même sans train direct, le temps de parcours entre Paris et Bâle passera des quelque 4 h 3/4 actuels (par Belfort) à environ trois heures (par Strasbourg) grâce à l'extension intégrale du TGV. La première étape de la ligne de TGV Rhin-Rhône (nouveau tronçon Mulhouse - Dijon) permettra de réduire le trajet Bâle - Paris à 2 h 50. L'objectif prévu avec la construction intégrale de l'axe Ouest Dijon - Montbard est d'atteindre un temps de parcours de 2 h 25. Avec ce temps record, le chemin le plus rapide au départ de Berne et de Bienne à destination de Paris passera aussi par Bâle. Le rail sera ainsi plus compétitif que l'avion ou la voiture pour se rendre dans la capitale française.

En ce qui concerne les mesures à prendre, les différentes compagnies ferroviaires nationales (CFF, SNCF, chemins de fer allemands) prévoient dans leur planification un renforcement harmonisé du noeud ferroviaire de Bâle axé entre autres sur le raccordement général au réseau à grande vitesse à partir de l'Allemagne et de la France. Mais ces mesures profitent également aux autres types de transport par rail (métro, trafic régional et trafic des marchandises traditionnels) et constituent des projets multifonctionnels. Grâce à des améliorations ponctuelles, les phases d'exploitation sont optimisées et on arrive à obtenir une certaine décentralisation des différents moyens de transports. Font par exemple partie de ces améliorations la remise en état de la voie ferrée entre Saint-Louis et Bâle (SNCF) (pour atteindre le maximum de la vitesse admise sur le plan technique) ainsi que la modernisation des installations de sécurité. Différentes mesures sont également prévues dans cette planification-cadre dans le domaine des installations nécessaires pour le transport de personnes, des passerelles et des postes d'aiguillage. Cette planification-cadre des CFF concernant la gare de jonction de Bâle prévoit des améliorations sur les installations ferroviaires pour un montant d'environ un demi-milliard de francs (sans compter le tunnel de Kannenfeld). Les différents projets de RAIL 2000 sont étroitement liés à ces mesures.

Le financement de l'ensemble de ces mesures, dont il est difficile de dissocier précisément celles qui concernent le trafic des TGV dans la région de Bâle, fait partie de la planification à moyen terme du budget ordinaire des CFF. Le développement du noeud ferroviaire de Bâle est ainsi assuré.

233.3 Entrée de Genève

Le raccordement de Genève au réseau TGV a pour but d'atteindre aussi efficacement que possible une réduction maximale du temps de parcours entre la Suisse occidentale et les centres européens, en particulier vers Paris. Le point de raccordement de Genève rassemble les différents flux de trafic de l'ensemble du bassin lémanique, du Chablais français (Evian) et de la Vallée de l'Arve (Chamonix) en direction de Paris d'une part et de Lyon et du Sud de la France d'autre part. Une combinaison optimale du réseau ferroviaire suisse tenant compte de l'offre de RAIL 2000 présente en outre de grands avantages pour de nombreuses régions du reste de la Suisse.

En ce qui concerne l'entrée de Genève, la Suisse a pour objectif le raccordement de Genève à Mâcon via Châtillon - Nurieux - Bourg-en-Bresse. Cette liaison directe à destination de Mâcon offrira à ceux qui se rendent à Paris ou au nord-ouest de l'Europe la réduction du temps de parcours la plus importante. Une analyse du flux des voyageurs montre que 80 pour cent des passagers venant de la région du Lac Léman vont vers le nord et 20 pour cent vers le sud. Mais ceux qui se rendent vers le Sud profitent aussi de ces avantages, car la liaison directe avec Bourg-en-Bresse réduit de moitié le temps de parcours entre Genève et Lyon. Pour ce qui concerne la variante prévue, deux nouveaux tronçons vont être installés sur sol français ; l'un entre la frontière et Châtillon-de-Michaille, l'autre entre Nurieux et la région de Bourg-en-Bresse. Le tronçon du milieu qui passe par le défilé de Nantua est assaini, électrifié et aménagé pour les trains à grande vitesse. Les mesures envisagées sur sol suisse concernent le tronçon situé entre la gare de Genève Cornavin et la zone frontière de Genève-Sud. C'est cette solution qui offre le meilleur rapport coût-bénéfice. Par rapport à la durée actuelle de 3 h 1/2 du trajet Genève - Paris, une réduction considérable du temps de parcours sera réalisée (but prévu : 2 h 25). Cela devrait inciter une grande partie de la clientèle qui se rend actuellement à Paris en avion, à voyager en train, moyen de transport

plus rapide et plus écologique. En ce qui concerne le financement, un groupe d'investisseurs privés s'intéresse à la construction et éventuellement à l'exploitation de la ligne Genève - Mâcon. Les plans des investisseurs privés font actuellement l'objet d'une discussion au sein du groupe de travail franco-suisse.

En France, le raccordement de la région de Genève via Annecy - Chambéry - Lyon est à l'étude. Cette solution permettrait un raccordement à la future ligne Lyon - Turin à travers les Alpes. Pour la région de Genève, il en résulterait, par rapport à une ligne Genève - Mâcon, un temps de parcours plus important ainsi qu'un détour.

233.4 Amélioration de la ligne du Jura

Les TGV entre Paris et Lausanne circulent depuis 1984 et entre Paris et Neuchâtel/Berne depuis 1987. Le temps de parcours Paris - Lausanne est de 3 h 3/4. La ligne Paris - Dijon - Dôle - Lausanne ou Neuchâtel - Berne constitue la ligne traditionnelle classique d'accès au Simplon. Elle revêt toutefois une importance secondaire sur le plan du volume du trafic et ne figure pas dans le Schéma directeur français parmi les futurs tronçons du TGV. Cette ligne représente pour la région Lausanne/Berne la liaison la plus courte à destination de Paris.

Différentes études existent concernant l'amélioration de la liaison avec le Jura. Elles prévoient de nouveaux tronçons entre Dôle et Frasne ainsi qu'entre Vallorbe et la région de Chavornay - Eclépens. Conjointement avec la mise en service ultérieure de la ligne TGV Rhin-Rhône, le temps de parcours entre Paris et Berne pourra ainsi passer des quelque 4 h 1/2 actuels à 3 h 3/4 (ce qui est plus long que le trajet par Bâle une fois réalisée la ligne de TGV Rhin-Rhône et le nouveau tronçon Mattstetten - Rothrist) ; entre Paris et Lausanne, la durée du trajet sera ramenée au maximum de 3 h 40 à 2 h 3/4. Il est possible de gagner encore quelques minutes grâce à une amélioration à peu de frais de l'alimentation électrique sur ce tronçon.

233.5 Financement

Différentes études de corridor présentant plusieurs solutions aux coûts très variables ont été réalisées concernant le raccordement de la Suisse occidentale au réseau français du TGV. Etant donné que la planification n'est pas encore terminée et que des négociations sont en cours avec la France, il n'est pour l'instant pas possible d'indiquer précisément quel sera le besoin de financement nécessaire pour l'ensemble des mesures concernant le futur raccordement du TGV. Après examen d'un rapport succinct sur les possibilités de raccordement actuellement à l'étude et sur la base de réflexions relevant du rapport coût-bénéfice, un montant de 1,2 milliard de francs a été inscrit au budget. Cette somme permet un raccordement optimal de la Suisse occidentale au réseau français à grande vitesse. On examine également si la Confédération doit verser sa contribution à un groupe privé franco-suisse (groupement européen d'intérêt économique, geie) qui s'occupera de la construction des tronçons de raccordement.

234 Réduction des émissions sonores du réseau actuel

234.1 Situation de départ et travaux à réaliser

Selon les études les plus récentes (cadastre des nuisances sonores), quelque 330'000 personnes sont actuellement exposées à des émissions sonores très importantes des chemins de fer, c'est-à-dire à des nuisances qui dépassent la limite supérieure d'immission. Pour environ 50'000 d'entre elles, le seuil d'alarme est dépassé. Il est donc plus que nécessaire de faire quelque chose dans ce domaine. En outre, l'augmentation du volume des transports en raison de l'exploitation du corridor de feroutage ainsi que la réalisation de RAIL 2000 et des NLFA entraîneront une augmentation des émissions sonores et la partie de la population soumise à des nuisances excessives s'accroîtra. La mise en service progressive d'un nouveau matériel roulant ne permet pas de remédier à ce problème de façon satisfaisante.

En vertu du droit sur l'environnement, les mesures de protection contre le bruit doivent être prises partout où les valeurs limites d'immission sont dépassées. Sur l'ensemble du réseau des CFF qui mesure approximativement 3000 kilomètres, le cadastre des émissions sonores

indique que les valeurs limite sont dépassées sur une longueur d'environ 1000 kilomètres. Pour les ETC, cela représente environ 40 kilomètres.

Conformément à l'ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB), le détenteur des installations responsables du bruit prend à sa charge les frais occasionnés pour la réduction des émissions sonores. La situation financière aussi bien des CFF que des ETC exclut le financement des mesures de protection nécessaires contre le bruit pour les installations existantes dans le cadre du budget ordinaire. Le financement de la réduction des émissions sonores dues aux chemins de fer n'est donc pas assuré actuellement et la réalisation de l'objectif visé est compromise.

234.2 Programme d'assainissement

La réduction des émissions sonores vise à protéger toutes les personnes soumises de façon excessive au bruit des trains, que ce soit par des mesures prises à la source (assainissement du matériel roulant) ou le long de la ligne desservie (murs antibruit) ou par la pose de fenêtres antibruit sur les bâtiments riverains. Il convient d'accorder la préférence aux mesures prises à la source.

Dans le cas d'émissions sonores très importantes, le premier type de mesures de protection contre le bruit est très efficace. Avec un standard de protection contre le bruit plus élevé, l'efficacité des moyens financiers engagés n'augmente que de façon dégressive. Les calculs ont montré que les frais engendrés pour les mesures de protection contre le bruit d'un montant total supérieur à environ 2,3 milliards de francs (niveau 1995) ne peuvent plus se justifier simplement par une augmentation correspondante du bénéfice engendré. Sur le plan de la protection contre le bruit, les contournements en particulier se caractérisent par un mauvais rapport coût/utilité. Ainsi, le devis d'un contournement de Bellinzone (estimé à environ 630 mio.) est plus élevé que les coûts des mesures techniques prévues sur le plan national (devisées entre 470 et 540 mio.). Ceci vaut également pour le contournement de Frutigen, le tunnel du Niesen, la branche de Mundbach du tunnel de base du Loetschberg (comparable à un contournement de Viège) ou la variante en montagne proposée par le canton d'Uri.

L'égalité de traitement juridique des personnes concernées doit constituer la règle pour l'élaboration des projets par les chemins de fer. Il n'y a pas lieu d'appliquer des normes différentes aux localités situées sur le tracé des NLFA et aux bordiers des autres lignes de chemin de fer. Les mêmes trains de marchandises traversent le Plateau. Les moyens financiers limités doivent dès lors être utilisés de façon à réaliser une *protection optimale contre le bruit*. Les moyens disponibles doivent toutefois être suffisants pour protéger au moins deux tiers des personnes exposées à un bruit excessif en-dehors de leur logement et de leur lieu de travail. Les personnes encore soumises aux nuisances sonores (environ 110'000 personnes soit une proportion relativement élevée) doivent être protégées par la mise en place de fenêtres antibruit. La comparaison des différentes variantes a clairement prouvé que les mesures appliquées le long des lignes desservies (murs antibruit) doivent être combinées avec des mesures prises à la source (matériel roulant) afin d'obtenir un rapport coût-bénéfice optimal. Les critères mentionnés nécessitent un crédit-cadre d'environ 1,7 à 2,3 milliards de francs pour l'assainissement de l'ensemble du réseau ferroviaire suisse. Les mesures envisagées comprennent trois niveaux :

1. A titre de précaution, le bruit doit être limité autant que possible à la source. L'adaptation du matériel roulant actuel et l'utilisation du nouveau matériel roulant font profiter tous les riverains des voies ferrées concernées d'une diminution du bruit, indépendamment du niveau des émissions sonores. Différents scénarios peuvent être envisagés pour l'assainissement du matériel roulant. Un programme efficace de protection contre le bruit requiert l'intégration du parc des wagons de marchandises. Il est prévu de prendre en tout cas des mesures destinées à réduire le bruit sur le parc des wagons de marchandises appartenant aux CFF grâce à la mise en place de nouveaux systèmes de freins. L'assainissement complémentaire du matériel roulant comprendrait en outre les wagons de marchandises privés utilisés par les CFF ainsi que les anciennes locomotives (p. ex. Re 4/4 II).
2. Si les mesures relatives au matériel roulant se révèlent insuffisantes, les émissions sonores doivent être atténuées grâce à des *mesures architectoniques entre la source et les bâtiments à protéger*. La principale mesure appliquée aux tronçons à assainir et aux

installations modifiées est le mur antibruit. Pour des raisons relevant du rapport coût-bénéfice, les réductions des mesures nécessaires en théorie pour les murs antibruit sont incontournables tant en ce qui concerne la longueur que la hauteur. La hauteur des murs antibruit doit généralement être limitée à deux mètres au-dessus du bord supérieur du rail. Dans certaines circonstances particulières, la hauteur normale du mur peut atteindre au maximum 4 mètres à partir du bord supérieur du rail.

3. Si les émissions sonores ne peuvent pas être ramenées en-dessous de la valeur limite d'immission par des mesures des deux premiers niveaux, le projet d'assainissement prévoit des *mesures de remplacement*. Dans ce cas, les locaux exposés au bruit doivent être protégés des émissions sonores par des fenêtres antibruit.

234.3 Estimation des coûts et des bénéfices de la réduction des émissions sonores

Sous réserve d'explications plus approfondies et en tenant compte des points mentionnés ci-avant, l'amélioration du matériel roulant engendrera les coûts suivants, selon son importance (en mio. de fr. : état 1995) :

Mesure	Coûts prévus (en mio. de fr. : état 1995)	
	Combinaison A	Combinaison B
Amélioration du matériel roulant au niveau de la technique contre le bruit	830	1'350
Mesures architectoniques (murs antibruit)	540	470
Mesures de remplacement (fenêtres antibruit)	240	215
Participation des propriétaires d'immeuble aux frais occasionnés	-115	-105
Mesures de protection contre le bruit à la suite du redimensionnement des NLFA	150	150
Diminution du bruit dans les ETC	150	200
Total I	1795	2280
évl't réduction des mesures de construction par l'amélioration des trains de marchandises étrangers	-100	-200
Total II	1695	2080

Selon la combinaison des mesures, l'ensemble des frais varie d'environ 1,7 à 2,3 milliards de francs à investir au cours des quelque 20 années à venir afin de pouvoir appliquer les prescriptions légales. Les calculs de types ont été réalisés pour le réseau des CFF. C'est la raison pour laquelle il convient d'ajouter les dépenses pour l'assainissement des lignes d'accès dont la réalisation a été différée et pour le trafic supplémentaire attendu des NLFA ainsi que pour les ETC. Les programmes d'assainissement étrangers ont également une influence sur le coût des mesures destinées à atténuer le bruit. Si, comme prévu, le parc des trains de marchandises étrangères est renouvelé ou amélioré sur le plan de la technique contre le bruit, les dépenses requises pour les mesures architectoniques en Suisse seront moindres.

Grâce aux mesures mentionnées ci-dessus, le nombre approximatif des personnes protégées sera le suivant :

Mesure	Personnes protégées	
	Combinaison A	Combinaison B
Amélioration du matériel roulant 1) au niveau de la technique contre le bruit	145'000	165'000
Mesures architectoniques (murs antibruit)	65'000	55'000
Mesures de remplacement (fenêtres antibruit)	120'000	110'000
Total des personnes protégées	330'000	330'000

Remarques :

- 1) Le nombre des personnes bénéficiant de ces mesures ne s'applique qu'à la zone concernée par les nuisances sonores dépassant la valeur limite d'immission. Seulement 60'000 personnes environ peuvent être protégées sans mesures supplémentaires. Les mesures prises au niveau du matériel roulant sont efficaces sur tous les tronçons (équipés du matériel roulant assaini).

Une fois que le présent projet aura été approuvé, le Conseil fédéral soumettra aux Chambres fédérales un programme de réalisation adéquat ainsi que les demandes de crédits d'engagement nécessaires.

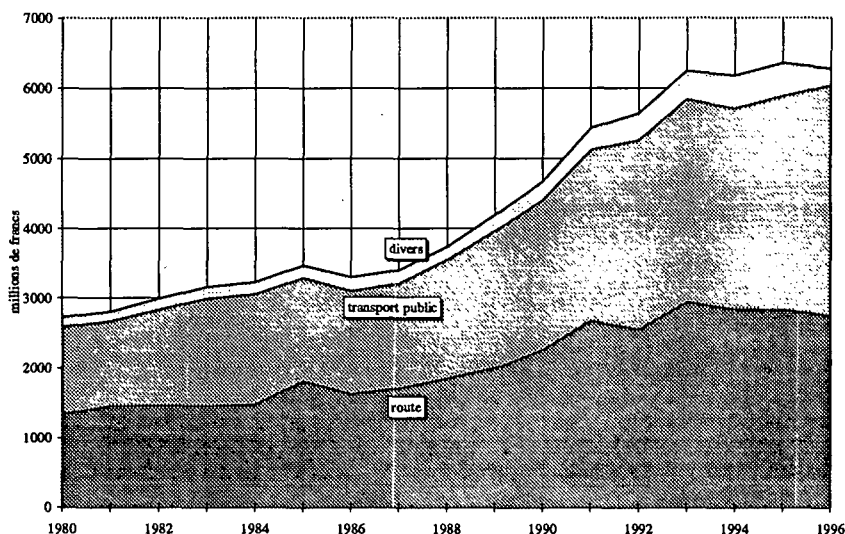
24 Problèmes de financement

241 Croissance permanente des dépenses

Depuis le début des années 70, les chemins de fer sont moins compétitifs, compte tenu du développement d'un réseau routier très performant au niveau européen, de la baisse en termes réels du prix des carburants, de l'organisation toujours plus efficace des entreprises de transports routiers et de la libéralisation croissante du marché du trafic des marchandises. Le fait que le développement poussé des infrastructures en matière de transports n'ait pas pu s'appuyer sur un objectif clair dans le domaine de la politique des transports a été particulièrement préjudiciable. L'extension de l'infrastructure des routes et du rail a ainsi continué parallèlement et de façon mal coordonnée, avec l'accord d'une grande majorité du Parlement et du peuple.

Il en est résulté une augmentation considérable des dépenses dans le domaine des transports depuis le début des années 80. Dans le graphique suivant, il convient de tenir compte du fait que l'augmentation des dépenses dans le secteur des transports publics est trop faiblement représentée. Les prêts accordés aux CFF et une partie des paiements pour les NLFA qui ne sont pas comptabilisés dans le compte financier de la Confédération ne sont pas pris en considération. En outre, la société Swisscontrol est devenue indépendante en 1996, ce qui, parallèlement à un recul des dépenses de 220 millions de francs, a tout de même entraîné une perte des recettes sur les taxes. D'autre part, à partir de 1996, la Confédération prend pour la première fois à sa charge les dettes du service des cars postaux des PTT.

Evolution des dépenses de la Confédération en matière de transports entre 1980 et 1996



Remarque:

Prestations fournies aux transports publics sans les paiements qui passent par le compte capital de la Confédération

242 Origine des problèmes de financement

Les causes de l'augmentation considérable des dépenses survenue ces dernières années sont multiples. On peut d'une part affirmer rétrospectivement que *la direction fixée en janvier 1989 par le Conseil fédéral en matière de politique des transports* est suivie de façon trop peu conséquente :

1. La croissance des transports doit garder des proportions raisonnables.
2. L'extension des réseaux ferroviaire et routier doit être mieux coordonnée.
3. La rentabilité des transports doit être améliorée.
4. Il faut supprimer totalement les subventions directes et indirectes accordées aux transports.
5. Les atteintes portées par les transports à l'environnement doivent être réduits en tenant compte du principe de la proportionnalité.

6. Le trafic international, en particulier le trafic de transit, doit être organisé de façon à assurer la protection de l'environnement, à économiser l'énergie, à éviter l'encombrement des installations et à garantir la rentabilité.

La rentabilité (au niveau de la gestion de l'entreprise) des nouveaux investissements a souvent été négligée. Lors du débat sur le dépérissement des forêts et en raison de l'effet de serre, le développement des transports publics a été subordonné à des objectifs (p. ex. amélioration de la qualité de l'air, qualité de la vie) qui dépassent le cadre purement économique. Conséquence : l'offre a été développée en tenant trop peu compte de l'évolution de la demande. La baisse des prix grâce aux abonnements demi-tarif a entraîné un déplacement de la demande de la route au rail, mais les recettes des chemins de fer ont baissé. Les abonnements combinés et régionaux (tout indiqués sur le plan de la politique de l'environnement et des transports) dans les différentes agglomérations ont eu le même effet. Entre 1981 et 1992, l'offre de kilomètres-trains de voyageurs (CFF et ETC) a augmenté de 3 pour cent par an. La demande de kilomètres-personnes n'a augmenté quant à elle que de 2,7 pour cent. Le nombre des voyageurs des CFF et des ETC est passé de 100 (1970) à 97 par train (statistiques suisses des transports). La fourchette coûts/revenus s'est élargie et le déficit des transports publics s'est aggravé. Avec l'augmentation des investissements, la Confédération a dû contribuer pour une part plus importante à la couverture des frais d'exploitation dans le domaine des transports publics. En même temps, l'achèvement du réseau des routes nationales s'est poursuivi, malgré des coûts en augmentation constante.

243 Mesures destinées à assainir les finances

243.1 Contrat d'entreprise 1982

Dans le message du 13 mai 1981 sur le contrat d'entreprise 1982 des CFF (FF/1981 II 453), il était relevé que la situation financière des CFF s'était considérablement détériorée depuis le début des années 70. C'est pourquoi des propositions avaient été formulées concernant l'assainissement des entreprises et la politique des transports. L'indemnisation pour le trafic régional des personnes ainsi qu'une aide initiale limitée pour le trafic de feroutage ont été institués. En outre, la transformation de 2,2 milliards de capital étranger en capital propre a permis aux CFF de se désendetter.

243.2 Mandat de prestations 1987

Dans le message du 27 novembre 1985 sur le mandat de prestations 1987 des CFF (FF 1985 III 634), on a constaté qu'il n'était pas possible d'équilibrer les comptes des CFF à long terme dans les conditions-cadre actuelles de la politique des transports. La responsabilité de l'infrastructure a par conséquent été transférée à la Confédération. La répartition du domaine des transports entre un secteur d'économie de marché et un secteur d'intérêt public (c'est-à-dire donnant droit à une indemnisation) a été maintenue. Par arrêté du 9 octobre 1986¹⁶, le Parlement a approuvé cette conception. On a appris seulement six ans plus tard - dans le message du 23 octobre 1991 concernant le budget des CFF pour 1992 (FF 1991 IV 625) que les principes du mandat de 1987 n'avaient pas permis d'atteindre les objectifs financiers fixés. Le Parlement a également confirmé cet échec, dans l'arrêté fédéral du 11 décembre 1991 concernant le budget des CFF pour 1992 (FF 1992 I 34), en renonçant à subventionner l'infrastructure des chemins de fer.

243.3 Groupe de réflexion et conception directrice des CFF

Dans son rapport final d'avril 1993, le groupe de réflexion "CFF" a confirmé et développé les conclusions mentionnées sous le chiffre précédent. Etant donné que nombre de leurs offres manquent de compétitivité et que leur endettement s'élève à 13 milliards de francs, les CFF doivent inévitablement être assainis. De plus, la Confédération leur octroie des prêts considérables sans garantie de remboursement, ni même de paiement des intérêts. Il a bien fallu reconnaître que les entreprises de chemins de fer, comme on l'a aussi constaté à l'étranger, ne sont généralement pas en mesure de rémunérer pleinement et - moins encore - de rembourser les investissements qu'elles ont faits pour leurs infrastructures. Dans ces conditions, le Parlement a décidé, en date du 14 juin 1994 (RO 1994 1505), de prolonger le mandat de prestations 87 jusqu'à la fin de 1997 au plus tard, à condition que lui soit ensuite présentée une réglementation qui tienne compte de cette situation.

¹⁶ Arrêté fédéral fixant les principes du mandat 1987 des CFF et l'indemnisation de leur prestations de service public (RS 742.37).

De son côté, le Conseil fédéral autorisait le Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie (DFTCE) à engager une procédure de consultation à propos d'une nouvelle *conception directrice pour les CFF*. Les travaux consacrés à la réforme des chemins de fer ont pu bénéficier des résultats de la procédure précitée¹⁷. A l'occasion de la *révision de la loi sur les chemins de fer*, adoptée par le Parlement le 24 mars 1995 (FF 1995 II 423) et entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1996, quelques idées relatives à la réforme des chemins de fer ont été retenues par anticipation et les conditions de financement de tous les prestataires de services du transport régional (CFF, ETC, PTT) ont été uniformisées. Grâce à la participation financière accrue des cantons, au principe selon lequel tout paiement suppose une commande préalable et, enfin, à la compensation des coûts dont on sait qu'ils ne seront pas couverts, il est possible d'envisager des améliorations sur le plan de l'efficacité.

243.4 Mesures d'assainissement

Dans le cadre des mesures d'assainissement de 1992, les parts des cantons aux subventions fédérales ont été revues et, à la suite des mesures de 1994, elles ont subi une réduction linéaire de 5 pour cent pour les années 1996 et 1997. L'ordonnance du 13 décembre 1993 réglant les exceptions à la réduction linéaire des subventions en 1994 (RS 616.623) a également diminué de 5 pour cent les contributions versées aux ETC au titre des frais d'exploitation. Cette modification du cadre fixé n'a pas été sans toucher aussi le secteur des investissements.

Le 8^e *crédit cadre*, qui permet à la Confédération de financer partiellement les investissements des ETC, a été réduit de 40 millions de francs par l'arrêté fédéral du 3 mars 1993 relatif aux mesures d'assainissement 1993 (FF 1994 III 884), la validité de ce crédit a été prolongée - de la fin 1997 au moins - jusqu'au terme de l'an 2000 au minimum.

¹⁷ Voir chiffre 223

25 Financement des transports publics

251 Généralités

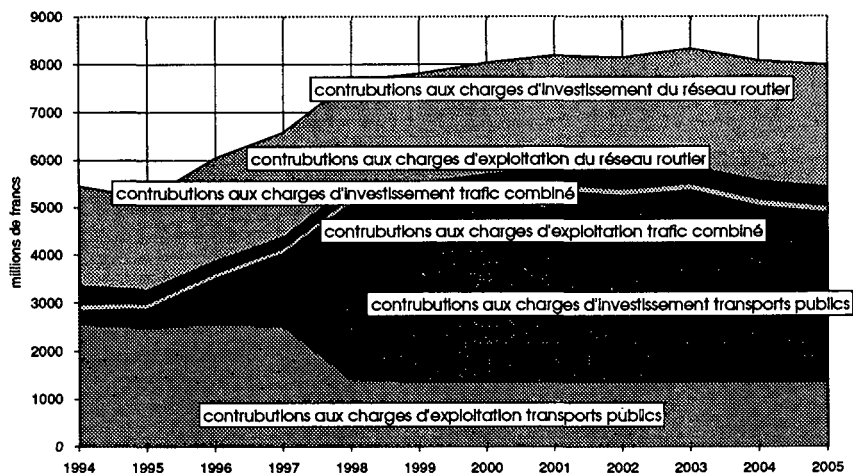
Une infrastructure performante des transports publics est d'une urgente nécessité, compte tenu des surcharges que le réseau subit aujourd'hui déjà et de celles que l'avenir lui réserve encore. Une nouvelle réglementation s'impose pour assurer le financement des infrastructures nécessaires aux transports publics. En effet, il n'est plus possible d'assumer des charges financières élevées avec des finances fédérales déjà obérées par les dépenses d'ordre structurel; de plus, l'économie nationale ne supporterait pas sans mal un endettement supplémentaire, progressant du reste à un rythme effréné.

252 Dépenses prévues pour les transports

A l'heure actuelle, l'infrastructure des transports ferroviaires s'appuie encore largement sur un réseau dont la conception remonte à la fin du siècle dernier. Certes, ce réseau a été constamment modernisé, mais il n'a pas connu de transformation essentielle telle que, s'agissant des transports routiers, la construction du réseau des routes nationales qui a été entreprise depuis le début des années soixante. Ce n'est qu'à partir de la moitié des années quatre-vingt que le projet RAIL 2000 et celui des NLFA ont donné une impulsion aux programmes d'investissements nécessaires à l'amélioration du réseau existant. Ces investissements commenceront à produire tous leurs effets au cours de ces prochaines années; ils doivent être financés parallèlement aux travaux nécessaires à l'achèvement du réseau des routes nationales.

Le DFTCE a dressé un tableau des dépenses prévisibles dans le secteur des transports jusqu'en l'an 2005. Il s'avère qu'entre 1995 et 1998 - sans redimensionnement des NLFA - il faudrait assumer une *augmentation annuelle de plus de 2 milliards de francs* (selon les prix de 1995).

Tableau des dépenses prévues en matière de transports de 1994 à 2005 avant le redimensionnement des NLFA (contributions aux charges d'exploitation et d'investissement)



Remarques:

Prix calculés sur la base de 1995

Dès 1997: prise en compte de la présentation modifiée des comptes en ce qui concerne les emprunts CFF destinés aux infrastructures.

Une partie de cette augmentation s'explique par la modification apportée dès 1997 à la présentation, dans les comptes, des investissements destinés à l'infrastructure ferroviaire. A partir de ce moment-là, les prêts octroyés à ce titre aux CFF (besoins de base, RAIL 2000, NLFA) seront portés pour une large part dans le compte de la Confédération¹⁸. En conséquence, le montant des prestations versées aux chemins de fer dépassera, pendant une période d'un an, d'un milliard de francs environ les sommes qui y figuraient l'année précédente.

¹⁸ 25 pour cent des investissements destinés à RAIL 2000 et aux NFLA continueront à être financés à charge du bilan de la Confédération et n'auront ainsi aucune incidence sur le compte financier de la Confédération

253 Limitation de la durée de perception des recettes

Dans la procédure de consultation, une solution d'une durée déterminée a été souvent préconisée; cette limitation serait fonction de deux critères:

- du point de vue de la planification, le délai fixé pour l'*achèvement des travaux* doit être réaliste. En effet, un délai relativement court ne donne pas forcément une plus grande marge de manoeuvre sur le plan politique, car il n'est guère possible de laisser inachevés des chantiers qui ont été commencés.
- Il faut s'assurer que les *avances* nécessaires au début du financement spécial puissent être remboursées avant l'échéance du délai, par des recettes courantes.

Il y a lieu de savoir aussi que les projets peuvent subir des retards. On choisira donc une solution présentant une certaine souplesse. Cet objectif peut être atteint du moment que

- le *financement est accordé pour une période déterminée*;
- la compétence est accordée au *Parlement*, au moyen d'un arrêté fédéral de portée générale, de *prolonger le financement au plus tard jusqu'à la fin des travaux de construction* des projets décrits.

Cette procédure permet de combattre une éventuelle prolongation du financement par un référendum. En particulier, il demeure interdit aux Chambres fédérales de prolonger - sans que ne soit ouverte la voie du référendum - le financement spécial au-delà des grands projets ferroviaires et de payer de nouveaux projets au moyen de ce financement spécial.

254 Endettement et avances

254.1 Endettement

254.11 Détermination du taux d'endettement

L'arrêté fédéral sur le transit alpin prévoyait de financer les NLFA - à raison de 75 pour cent - par des emprunts sur le marché des capitaux puisqu'il avait été admis, ce qui n'est plus le cas actuellement, que le projet serait rentable. Conformément aux règles fixées par le mandat de prestations 87, RAIL 2000 a été financé intégralement par la voie de l'emprunt.

Dans le dossier de la procédure de consultation, c'est un taux d'endettement maximal de 25 pour cent des coûts du projet qui a été proposé. Ce pourcentage n'a pas été concrétisé au niveau des *différents projets*. Les calculs de rentabilité nécessaires à cet effet ménagent une

large marge d'interprétation, compte tenu des conditions cadres difficilement prévisibles en matière de transports ainsi que de la longue période considérée dans les prévisions¹⁹.

Le niveau d'endettement doit être évalué *en fonction du programme d'investissement et de sa rentabilité*. Alors qu'une part d'endettement plutôt élevée peut être justifiée dans le cadre d'un programme d'investissement consacré à des éléments d'installations absolument indispensables à l'exploitation (et rentable en conséquence), une part plus faible voire nulle est de rigueur dans le cadre d'un programme d'investissement qui comprend de nombreuses installations répondant à des considérations d'ordre régional ou relevant de la protection de l'environnement (et peu rentable en conséquence, du point de vue économique). En cas de renchérissement des transports par route, la rentabilité des projets d'infrastructure des transports publics s'améliore. Au vu des développements enregistrés sur le marché des transports, la plus grande des retenues est de mise lors de l'évaluation du taux d'endettement. Ainsi, les comptes du ferroutage de 1994, qui sont basés sur la totalité des coûts, enregistrent-ils un découvert de 130 millions de francs. A cet égard le fait qu'aucune des liaisons ne réussit à couvrir ses coûts variables par ses recettes (coûts de production proportionnels et par produit) est particulièrement inquiétant. A long terme, les études de rentabilité de RAIL 2000 et des NLFA démontrent qu'il est possible de rémunérer et de rembourser au moyen des recettes une part (plutôt modeste) des investissements. Mais ces résultats dépendent largement des conditions cadres de la politique des transports. Il ne suffit pas que l'évolution actuelle du rapport coût/bénéfice dans le transport par rail soit stoppée; elle devrait être renversée dans les 10 à 15 prochaines années.

Lors de la fixation du taux de l'endettement, il ne faut pas oublier que par ses déficits, la Confédération fait déjà supporter - ou l'a déjà fait - des charges considérables à la génération future. Sur le plan purement arithmétique, tous les investissements de la Confédération sont financés à l'heure actuelle par des emprunts sur le marché des capitaux. Suivent la même règle les investissements consacrés aux besoins de base des transports publics (environ 1,4 mia. de fr. en 1994; en augmentation à long terme) ou à l'assainissement en cours des CFF (besoin en assainissement: 13 mil. de fr. environ). Conformément aux objectifs de la réforme des chemins de fer, tous les investissements touchant les moyens de transport eux-mêmes (p. ex. le matériel roulant) doivent continuer à être financés à 100 pour cent par des prêts de la Confédération totalement rémunérables et remboursables.

¹⁹ Conformément à l'arrêté sur le transit alpin (art. 20, 2^e al.), le Conseil fédéral informe les Chambres fédérales sur le calcul de rentabilité mis à jour chaque fois qu'il sollicite un nouveau crédit. Avec la requête du 3^e crédit d'engagement, il devra donc présenter les évaluations requises.

En conséquence, il s'agit de fixer le taux d'endettement en tenant compte des études de rentabilité existantes, des exigences des dispositions légales régissant les finances de la Confédération (des prêts pleinement rémunérables en dehors du compte financier ne peuvent être assimilables à des dépenses) ainsi que des enseignements tirés à ce jour du financement des infrastructures ferroviaires. Un taux de 25 pour cent appliqué au coût de grands projets devrait satisfaire aux exigences d'une analyse objective sous tous ses aspects. Il faut veiller à ce que la part d'endettement soit mise à disposition des chemins de fer sous forme de prêts pleinement rémunérables et remboursables. Une augmentation du taux d'endettement comporte donc le risque que les chemins de fer ne puissent honorer leurs emprunts et qu'ils doivent ultérieurement bénéficier (à nouveau) d'une remise de dette.

Dans le dossier de la consultation, il était prévu de *rémunérer et de rembourser la part d'endettement par les recettes du financement spécial*, pour autant que les chemins de fer ne fussent pas en mesure de le faire eux-mêmes. Cette double assurance était justifiée sous l'angle des dispositions légales en matière de finances fédérales (garantie de la rémunération et remboursement des prêts accordés par la trésorerie). Il faut *renoncer* à cette possibilité. La plus grande retenue s'impose donc lors de la détermination du taux d'endettement, si on ne veut pas créer à cette occasion les conditions qui entraîneront le prochain assainissement des entreprises ferroviaires.

254.12 Renonciation à l'endettement pour des mesures de protection contre le bruit

Les *mesures de protection contre le bruit* ont une situation spéciale parmi les quatre grands projets. Il existe une obligation légale de protection contre le bruit sur le réseau existant. Cette contrainte grève le budget des chemins de fer, mais les personnes touchées par ces mesures en tirent profit. Celles-ci ne sont pas seulement l'affaire de quelques entreprises. S'il est vrai que les CFF supportent l'essentiel de cette charge, il n'en demeure pas moins que tout le réseau ferroviaire doit faire l'objet de mesures spécifiques dès que les valeurs limites sont dépassées. La majorité des ETC n'auraient guère la marge financière suffisante - en puisant dans les recettes du transport - pour rémunérer pleinement les prêts accordés à cet effet. Afin de placer toutes les entreprises de chemins de fer à l'enseigne d'une réglementation uniforme, il s'agit de *financer les mesures de protection contre le bruit sur le réseau de base par les seules recettes courantes*. Par conséquent, les chemins de fer recevront ces fonds à titre de moyens versés à fond perdu.

254.2 Avances

Si durant les premières années, on désire élargir la marge de manoeuvre sur le plan financier, il existe à cet effet des *avances sur le financement spécial*. Grâce à cet instrument, le taux d'endettement est fixé plus haut temporairement et les grands projets ferroviaires peuvent être réalisés conformément à un programme de construction optimal sur le plan de la technique et des coûts. Les fonds avancés doivent être rémunérés et ils seront remboursés ultérieurement au moyen des recettes à affectation spéciale. *Les avances ne pèsent donc pas sur les finances des chemins de fer*. Initialement, des avances étaient aussi possibles dans le cadre du financement spécial "Circulation routière", afin de pouvoir s'attaquer au mieux à la construction des routes nationales, indépendamment du produit des droits d'entrée sur les carburants.

255 Forme juridique du nouveau financement

255.1 Formes de financements spéciaux

Que ce soit dans le cadre de la procédure de consultation ou par la voie d'interventions parlementaires²⁰, il a été demandé que le financement spécial des grands projets ferroviaires soit traité séparément à l'instar du financement spécial "Circulation routière". La loi fédérale du 6 octobre 1989 sur les finances de la Confédération (LFC) (RS 611.0) prévoit deux sortes de financement particuliers:

- *Les financements spéciaux*: les financements spéciaux figurent dans le compte financier, les dépenses et les recettes relatives à ces financements faisant l'objet d'une mention séparée. L'évolution des financements est portée au bilan (cf. financement spécial "Circulation routière").
- *Les fonds spéciaux atypiques*: au sens de la LFC, les fonds spéciaux sont des fonds que la Confédération reçoit de tiers en vue d'accomplir une tâche précise. La Confédération ne peut donc pas affecter ces fonds à l'exécution de ses propres tâches. Un fonds spécial est qualifié d'*atypique* lorsqu'il n'est pas alimenté par des tiers mais créé par la Confédération, habilitée à le faire par un acte législatif spécial. Tous les fonds spéciaux (le fonds de garantie contre les risques à l'exportation ou le fonds de compensation de l'assurance chômage p. ex.) ne figurent pas dans le compte financier.

²⁰ Groupe parlementaire du parti radical démocratique (95.3286); conseiller aux Etats Büttiker (95.3307); conseiller national Schmidhalter (95.3161)

Ces deux sortes de fonds se différencient essentiellement par le fait que les prélèvements ou les versements effectués sur les fonds spéciaux atypiques ne sont pas portés au budget (opérations extrabudgétaires) tandis que les dépenses et les recettes touchant les financements spéciaux sont enregistrées dans le compte financier. Traiter séparément le financement spécial, autrement dit l'exclure du compte financier, aurait des répercussions importantes du point de vue des dispositions légales régissant les finances fédérales et sous l'angle de la politique financière aussi: en effet, les opérations extrabudgétaires représentent une entorse au principe comptable de l'*universalité* et sont incompatibles avec le respect des *compétences financières* du Parlement.

255.2 Evaluation des financements spéciaux

Le *principe de l'universalité* (art. 3 LFC) est l'un des plus importants en matière comptable. En vertu de ce principe, les comptes de la Confédération doivent mentionner l'ensemble des dépenses et des recettes. Si tel n'est pas le cas, il est plus difficile d'*évaluer la situation financière* et de contrôler la politique budgétaire de la *Confédération*. Une réglementation spéciale des transports exclurait ce domaine - en particulier celui des routes - des efforts d'économie entrepris pour l'assainissement des finances fédérales et reporterait le fardeau uniquement sur les autres groupes de tâches de la Confédération. Il serait pratiquement impossible d'éviter d'autres demandes de financements spéciaux. De plus, les fonds spéciaux sont expressément destinés à la *gestion de fonds fournis par des tiers et affectés à une tâche particulière*. Dès que ces derniers fonds sont entièrement ou partiellement constitués grâce au produit de l'impôt, le principe de l'universalité s'applique. Il paraît donc difficilement concevable d'alimenter un fonds spécial en puisant directement dans les recettes générales.

La *compétence financière* revient à l'Assemblée fédérale (art. 85, ch. 10, cst.). Lorsqu'un fonds affecté à une tâche particulière ne figure pas dans le compte d'Etat, les montants servant à l'alimenter ne sont pas soumis à l'approbation du Parlement lors de l'établissement du budget. *L'Assemblée fédérale voit donc sa compétence réduite* dans le domaine concerné puisque ses possibilités d'exercer sa haute surveillance y sont limitées. Un financement des moyens de transport hors du compte d'Etat sans diminution de la compétence financière de l'Assemblée supposerait la tenue d'une *comptabilité séparée* (analogue à celles de l'Office fédéral de la production d'armement, des CFF ou des PTT). Mais l'existence de telles comptabilités répond à des besoins d'ordre industriel ou pratique, alors que le financement d'infrastructures publiques pose des problèmes différents. En outre, la tenue de comptes séparés serait contraire au *principe de l'unité* (art. 3 LFC) en vertu duquel le budget fédéral ne doit pas être réparti entre un compte d'Etat (ordinaire) et une série de comptes extraordinaires tenus parallèlement au compte d'Etat. Une telle répartition du budget nuit en

effet à la transparence des comptes et risque de fausser l'appréciation de la situation financière globale de la Confédération.

En conséquence, le Conseil fédéral considère qu'en vertu des dispositions légales régissant les finances fédérales, le seul financement particulier soutenable - sous l'angle de la politique financière aussi - est un *financement spécial* (un fonds figurant dans les comptes de l'Etat).

256 Financement partiel des NLFA par le produit des droits d'entrée sur les carburants

256.1 Part définie par l'arrêté sur le transit alpin

Selon l'article 15 de l'arrêté sur le transit alpin, les fonds provenant du produit des droits d'entrée sur les carburants peuvent être affectés, dans les limites fixées à l'article 36^{ter}, 1^{er} alinéa, lettre c, de la constitution²¹, à la construction des lignes de base du Saint-Gothard et du Loetschberg. Conformément aux dispositions de l'arrêté sur le crédit global destiné au transit alpin, la part du produit des droits d'entrée sur les carburants qui revient aux NLFA a été fixée à 25 pour cent. Le Conseil fédéral est autorisé à procéder à la répartition de ces moyens entre les objets.

La part de 25 pour cent mentionnée au paragraphe précédent devrait correspondre à la part de trafic escomptée ainsi qu'à la contribution de couverture des coûts prévus à l'ouverture de la nouvelle ligne. Pour la chaussée roulante (CR) et le trafic combiné non accompagné (TCNA), la contribution de couverture des coûts devrait se monter à 50 pour cent, contre 0 pour cent

pour le chargement des automobiles. En se fondant sur l'appréciation de la situation figurant dans le message relatif aux NLFA, on obtient la répartition suivante des parts de financement tirées des droits d'entrée sur les carburants:

²¹ Article 36^{ter}, 1^{er} alinéa, de la constitution: La Confédération utilise pour des tâches en rapport avec le trafic routier la moitié du produit net des droits d'entrée de base et la totalité d'une surtaxe pour des tâches en relation avec la circulation routière, comme il suit: c) Contributions aux frais de suppression des passages à niveau ou d'amélioration de leur sécurité, ainsi qu'aux frais de promotion du trafic combiné, du transport de véhicules routiers accompagnés, de la construction de places de parc dans les gares et d'autres mesures qui favorisent la séparation des courants du trafic

Part de financement tirée des droits d'entrée sur les carburants (état du message relatif aux NLFA 1991)

Axe	Type de trafic	nombre total de trains	Pourcentage pris en compte	Financement par les droits sur les carburants (en pour cent)
Saint-Gothard	CR	40	50	20
	TCNA	146	50	73
	TWC	114	-	-
	TVO	<u>250</u>	-	93
		550		(17)
Loetschberg	CR	-		
	TCNA	74	50	37
	TWC	30	-	
	Chargement automobiles	132	100	132
	TMC	6	-	
	TVO	<u>58</u>	-	169
		300		(56)
Total		850		262 (31)

Légende:

CR	chaussées roulantes
TCNA	trafic combiné non accompagné
TWC	trafic pour wagons complets
TVO	transport des voyageurs
Chargement automobiles	chargement des automobiles par le Loetschberg
TMR	Trafic marchandises régional

Selon l'état décrit par le message relatif aux NLFA, 17 pour cent du trafic traversant le Saint-Gothard contre 56 pour cent de celui qui emprunte le Loetschberg sera financé par les droits d'entrée sur les carburants. La moyenne des deux tunnels s'établit à 31 pour cent. Le cofinancement tiré des droits d'entrée sur les carburants a été fixé à 25 pour cent des investissements nécessaires aux NLFA.

256.2 Réévaluation de la part aux droits d'entrée

Compte tenu du fait que le taux de couverture est descendu à près de 25 pour cent pour le trafic combiné et vu le nombre de trains des NLFA redimensionnées, on arrive aux valeurs suivantes:

Axe	Type de trafic	nombre total de trains	Pourcentage pris en compte	Financement par les droits sur les carburants (en pour cent)
Saint-Gothard	ASR (TMD)	2x40	75 %	60
	TCNA	146	75 %	110
	TWC	114	-	-
	TVO	88	-	-
	TM, TVO rég.	<u>56</u>	-	
		484		170 (35 %)
Loetschberg	ASR (TMD)	2x66	75 %	99
	TCNA (TMD)	2x6	75 %	9
	TM rég.	10	-	
	TVO	<u>36</u>	-	
		190		108 (57 %)
Total		674		278 (41 %)

Légende:

ASR	autoroute sur rail
TCNA	trafic combiné non accompagné
TWC	trafic pour wagons complets
TVO	transport des voyageurs
TMD	trains marchandises doublés (double dimension)
TM rég.	trafic marchandises régional

Ainsi, les coûts peuvent être financés par les droits sur les carburants jusqu'à concurrence de 35 pour cent pour le Saint-Gothard et de 57 pour cent dans le cas du Loetschberg. Au total, la part maximale des droits d'entrée sur les carburants admise par l'article 36^{ter} cst. s'élève à 41 pour cent des coûts.

257 Mode de distribution des ressources financières affectées aux chemins de fer

257.1 Mode actuel de distribution

Pour financer les infrastructures nécessaires aux transports publics, la Confédération accorde aux chemins de fers des *prêts* dont la plupart sont *rémunérables et remboursables*. Ces prêts ont été définis dans le mandat de prestations 87 et dans les dispositions spécifiques de la LFC (art. 35, 2^e al.) pour les CFF, dans l'arrêté sur le transit alpin pour les NLFA et dans les conventions passées avec les autres entreprises de chemins de fer²². Etant donné que la plupart des bénéficiaires de ces prêts ne pourront ni payer les intérêts grevant leur emprunt, ni a fortiori rembourser les sommes empruntées, la distribution des ressources financières doit faire l'objet d'un réexamen.

257.2 Réévaluation de la distribution des ressources financières

Les motions Danioth (95.3050) et Schmidhalter (95.3058) - qui ont été transformées en postulats - proposent d'affecter aux NLFA, à fonds perdus, 25 pour cent des droits d'entrée sur les carburants. Le mode d'octroi des moyens financiers aux entreprises ferroviaires devrait être choisi d'abord en fonction de *considérations économiques*. Dans le domaine des grands projets ferroviaires, de telles considérations portent par exemple sur la rentabilité ou la possibilité de capitaliser les investissements²³. Les investissements destinés à la lutte contre le bruit sur le réseau existant sont, de ce point de vue, similaires à un financement à fonds perdus²⁴. De même, la surveillance du projet des NLFA doit être assumée dorénavant à fonds perdus.

²² Convention du 1^{er} septembre 1993 entre la Confédération suisse (Confédération), d'une part et d'autre part, les Chemins de fer fédéraux (CFF) et la Société des Chemins de fer des Alpes bernoises Berne-Loetschberg-Simplon (BLS) du (FF1994 III 1523)

²³ Les besoins en infrastructure des entreprises de transport concessionnaires sont couverts, pour les installations non capitalisables (tels que des installations provisoires), par des contributions à fonds perdu et, pour les installations capitalisables, par des emprunts à taux d'intérêt variable, conditionnellement remboursables.

²⁴ En conséquence, le financement des mesures de protection contre le bruit doit se faire sans recourir à l'emprunt (cf. Ch. 254.12).

Indépendamment de ces versements à fonds perdus, une part des ressources doit être distribuée aux entreprises ferroviaires à titre de prêt, afin de favoriser un emploi ménager des fonds ainsi qu'une exploitation des nouveaux tronçons qui soit efficace et orientée sur les profits. En ce qui concerne les grands ouvrages d'infrastructure, il paraît difficile de payer dès le début des travaux les intérêts dus sur l'ensemble des capitaux investis. Cette difficulté provient notamment du long délai qui précède la mise en service de l'ouvrage, des problèmes posés par l'évaluation des recettes futures ainsi que de la faible rentabilité du train, qui ne permet pas d'assurer un financement préalable. En ce domaine s'imposent donc *des emprunts remboursables conditionnellement et à taux variables*. Dans la mesure où un endettement est prévu pour les grands projets ferroviaires (p. ex. RAIL 2000 et NLFA), les prêts octroyés aux entreprises de chemins de fer doivent être soumis à rémunération et remboursement. Compte tenu de la rentabilité incertaine, c'est d'abord la Confédération qui va fournir des moyens aux entreprises précitées. Mais dans le cadre ainsi fixé, il est tout à fait possible d'étudier des *financements privés*.

Pour l'ensemble des projets, voici la façon dont il faut mettre à disposition des chemins de fer les ressources financières (en pour-cent):

	Emprunts rémunérables, remboursables	Emprunts remboursables, conditionnellement et à taux variables	Contributions fonds perdus à
RAIL 2000	25	75	
NLFA	25	50	25 (ressources des droits sur les carburants)
Raccordement TGV	non défini		
Mesures de lutte contre le bruit			100

257.3 Rémunération des emprunts

Il y a lieu de se demander comment doit se réaliser la pleine rémunération des emprunts par les *entreprises de chemins de fer*.

- Selon le *mandat de prestations 87*, qui est déterminant pour le financement de RAIL 2000, les CFF doivent *rémunérer les emprunts au fur et à mesure*. Pendant la durée des travaux, le montant des intérêts doit donc provenir des recettes réalisées au moyen des services de transport existants.
- Pour la construction du *tunnel à double voie des BLS*, les intérêts du compte de construction, autrement dit les intérêts sur les dépenses annuelles, sont ajoutés à la dette et transformés, conjointement aux tranches annuelles de construction, en emprunts remboursables conditionnellement et à taux variables. Par conséquent, les intérêts liés à la construction ne sont dus que pour le compte de construction, mais non pas pour les dettes échues sous forme de prêts.
- Selon les dispositions relatives au financement des NLFA, les intérêts courants des tranches annuelles de construction et des prêts échus sont ajoutés en fin d'année au capital et sont ainsi financés par un endettement supplémentaire.

S'agissant de la façon de traiter les intérêts à l'avenir, il faut veiller à ce que ceux-ci ne soient pas couverts par d'autres subventions, comme cela a été le cas jusqu'ici pour RAIL 2000 (couverture des intérêts par la prestation de la Confédération pour l'infrastructure des CFF). Les intérêts sur les crédits de construction et les emprunts servant à financer la part d'endettement de RAIL 2000 doivent donc, par analogie aux dispositions actuellement applicables aux NLFA, être ajoutées aux tranches de construction annuelles et capitalisées en fin d'année. En ce qui concerne la liaison TGV, la décision demeure ouverte car les modalités de financement sont difficiles à prévoir. Mais il y a lieu d'appliquer - autant que faire se peut - les mêmes principes que ceux en vigueur pour RAIL 2000 et les NLFA.

257.4 Mode de comptabilisation dans le compte d'Etat

A l'heure actuelle, les CFF financent leurs investissements au moyen de prêts accordés par la trésorerie de la Confédération et donc non comptabilisés dans ce document de grande portée politique qu'est le compte financier. La pratique consistant à porter au bilan des prêts octroyés sans garantie de remboursement ou même de paiement des intérêts a déjà été critiquée par le groupe de réflexion "CFF". La même critique a été émise par la Délégation

des finances des Chambres fédérales à l'occasion des discussions provoquées par la mise en cause de la rentabilité des NLFA²⁵.

L'application des principes budgétaires (notamment celui de l'universalité) impose de comptabiliser tous les emprunts dont le rendement n'est pas assuré dans le compte financier. Les prêts octroyés par la trésorerie de la Confédération ne devraient plus servir comme par le passé à financer des versements clairement assimilables à des dépenses. La rentabilité des investissements financés par l'emprunt doit donc être examinée de manière rigoureuse. Or un tel examen présente des difficultés pour les projets dont la réalisation prend beaucoup de temps, tels ceux qui concernent des infrastructures ferroviaires. Les montants prêtés par la trésorerie devraient donc être affectés en priorité au domaine des transports publics (matériel roulant) ou à l'usage commercial (immeubles). En matière d'infrastructures, ces prêts doivent être consacrés uniquement à de grands projets, pour autant que la rentabilité de ceux-ci le permette et que le taux d'endettement ne dépasse pas 25 pour cent.

Voilà pourquoi les investissements nécessaires à la réalisation des infrastructures des transports publics doivent, *en règle générale, être financés par le compte financier de la Confédération*. S'agissant des entreprises et établissements fédéraux, qui sont rattachés à la trésorerie centrale, il existe la possibilité d'octroyer des prêts - figurant au bilan - en fonction de critères économiques rigoureux (art. 35 LFC). Ainsi les prêts pleinement rémunérables peuvent être accordés aux CFF comme jusqu'ici, sans paraître dans le compte financier. Mais il n'en est pas question pour les BLS, car les paiements à des tiers doivent obligatoirement se faire par le biais du compte financier. En conséquence, sur le plan comptable, la procédure suivante s'applique aux grands projets ferroviaires que sont RAIL 2000 et les NLFA:

²⁵ Rapport du 22 mars 1995 (FF 1995 III 416) et lettre du 26 juillet 1995 de la Délégation des finances.

Mode de comptabilisation dans le compte d'Etat des emprunts destinés aux infrastructures

	CFF	Tiers (BLS)
Contributions à fonds perdu	Compte financier	Compte financier
Emprunts à taux variables	Compte financier	Compte financier
Emprunts pleinement rémunérables	Bilan	Compte financier

258 Evaluation économique des emprunts NLFA

Les principes appliqués en matière de financement doivent aussi régir les prêts déjà octroyés en faveur des NLFA. Cette évaluation corrigée rejoint les dispositions de la LFC (art. 22, 2^e al.), qui exige à propos des emprunts une évaluation conforme aux principes commerciaux. S'agissant des prêts pleinement rémunérables et remboursables accordés aux CFF et qui ne sont pas liés aux NLFA (p. ex. RAIL 2000), cette exigence figure dans le message relatif à la réforme des chemins de fer²⁶. Il est prévu que le nouveau financement entre en vigueur dès le 1^{er} janvier 1997. Dans l'intervalle, les emprunts NLFA pleinement rémunérables et remboursables devraient suivre l'évolution suivante:

Prêts NLFA pleinement rémunérables et remboursables accordés aux chemins de fer jusqu'à la fin de 1996

en millions de francs	1993	1994	1995	1996	Total
CFF (Saint-Gothard, Suisse orientale)	51.0	62.0	74.8	247.8	435.6
Prêts accordés par la trésorerie	45.9	55.8	71.8	246.1	419.6
Prêts accordés sur les droits d'entrée sur les carburants	5.1	6.2	3.0	1.7	16.0
BLS (Loetschberg)	24.0	49.0	64.0	69.2	206.2
Prêts sur les ressources générales de la Confédération	11.3	23.0	30.1	32.1	96.5
Prêts sur les droits d'entrée sur les carburants	12.7	26.0	33.9	37.1	109.7

²⁶ Il est prévu de transformer les capitaux de tiers rémunérables et remboursables en fonds propres ou en emprunts remboursables sous condition et à taux variable. Le besoin d'assainissement s'élève à environ 13 milliards de francs et se compose essentiellement de prêts octroyés par la Confédération et la Caisse de pensions et de secours des Chemins de fer fédéraux suisses pour le financement d'infrastructures (surtout besoins de base, RAIL 2000, corridor de ferroutage).

NLFA	75.0	111.0	138.8	317.0	641.8
Prêts accordés par la trésorerie	45.9	55.8	71.8	246.1	419.6
Prêts sur les ressources générales de la Confédération	11.3	23.0	30.1	32.1	96.5
Prêts sur les droits d'entrée sur les carburants	17.8	32.2	36.9	38.8	125.7

Les prêts accordés au moyen du produit des droits d'entrée sur les carburants doivent être amortis. D'un autre côté, pour un quart des prêts octroyés jusqu'à ce jour, la pleine rémunération et le remboursement seront maintenus. Le solde de ces emprunts existants sera transformé en prêts remboursables conditionnellement et à taux variables. Dans le cadre de ce processus, les ressources distribuées aux BLS seront - proportionnellement - amorties davantage et, partant, des montants accrus (dans une mesure correspondante) seront convertis auprès des CFF en prêts à taux variables. Dans le cas du Loetschberg, 53 pour cent des paiements effectués jusqu'ici l'ont été par le produit des droits de douane sur les carburants, alors que l'ampleur de cette part envisagée pour le Saint-Gothard était de 12 pour cent. En raison des réductions décidées par le Parlement au cours de l'épuration du budget, la part réservée au Saint-Gothard ne sera pas atteinte et s'élèvera probablement à 3 pour cent seulement. Pour 1996, il en résulte les adaptations suivantes:

Valeur corrigée et amortissement des prêts NLFA

(en mio. de fr.)	avant conversion	après conversion	amortis - sement	provision
CFF (Saint-Gothard, Suisse orientale)	435.6	419.6	16.0	310.7
Prêts rémunérables accordés par la trésorerie	419.6	108.9		
Prêts à taux variables		310.7		310.7
Prêts rémunérables sur les droits d'entrée sur les carburants	16.0		16.0	
BLS (Loetschberg)	206.2	96.5	109.7	45.0
Prêts rémunérables sur les ressources générales de la Confédération	96.5	51.6		
Prêts à taux variables		45.0		45.0
Prêts rémunérables sur les droits d'entrée sur les carburants	109.7		109.7	
NLFA	641.8	516.1	125.7	355.7

26 Limites du financement spécial

261 Généralités

Les milieux ayant participé à la procédure de consultation sur le rapport "Transports publics: aménagement et financement de l'infrastructure", de même que le groupe de travail des partis gouvernementaux - dans son rapport final sur ce sujet - préconisent de recourir à des financements spéciaux globaux dans le domaine des transports et proposent d'étendre le nouveau financement spécial à quelques autres projets sélectionnés. Ceux-ci comprennent notamment des projets concernant la circulation dans les agglomérations et le raccordement de l'ensemble de la Suisse au réseau européen à grande vitesse pour le trafic des voyageurs (axes Zurich - Saint-Gall - Munich, Zurich - Stuttgart, Bâle - Karlsruhe et Suisse méridionale - Milan).

262 Financements spéciaux globaux d'une durée illimitée

Dans la perspective d'une politique globale des transports, il serait judicieux de créer un fonds commun pour financer les dépenses consacrées aux transports routiers et ferroviaires (fonds global des transports). Ce mode de financement susciterait une saine concurrence portant sur les ressources entre le rail et la route et exigerait une définition claire des priorités à l'intérieur du domaine des transports. La réalisation des projets dépendrait ainsi moins des moyens financiers disponibles, mais plutôt de la nécessité réelle de ces projets. Les avantages qu'offre l'absence d'affectation du point de vue de la politique financière sont surtout contrebalancés par des considérations de la politique pragmatique. L'extension du domaine couvert - notamment du financement spécial "Circulation routière" - n'avait jusqu'ici guère de chances de réunir une majorité des avis favorables. Les milieux qui ont participé à la procédure de consultation ont non seulement mis l'administration en garde contre un tel procédé, mais ont par ailleurs exigé que l'on distingue clairement le financement du réseau routier et celui des transports publics. D'aucuns exigent même que les financements spéciaux correspondants n'apparaissent pas dans le compte de la Confédération.

Un *financement spécial pour l'ensemble des transports publics* (contributions aux charges d'exploitation et d'investissement) devrait être doté d'un montant de 5 milliards de francs par

an (base 1995), de sorte qu'une grande proportion des recettes actuelles et futures devrait y être affectée. Une telle solution n'est ni réalisable du point de vue politique, ni souhaitable du point de vue de la politique financière. Même un financement limité à l'ensemble des investissements d'infrastructure des transports publics, dont le volume se situe entre 3,5 et 4,0 milliards de francs (base 1995), ne pourrait guère être couvert par des recettes nouvelles. De plus, il convient d'éviter le morcellement du budget fédéral car l'on risque de perdre de vue les autres tâches de la Confédération.

263 Besoins de base des CFF et des ETC

Les *besoins de base* des CFF et des ETC pour maintenir la capacité de l'appareil de production - environ 1,4 milliard de francs en 1994 - *ne* doivent *pas* être intégrés dans le financement spécial, mais être couverts, comme par le passé, par les ressources générales de la Confédération. Un tel modèle s'impose pour des raisons pratiques: le maintien de la capacité du réseau existant constitue une priorité absolue. Il est en effet impossible d'exploiter efficacement de nouveaux tronçons si la conception et le développement du réseau de base laissent à désirer. Les besoins financiers devront en l'occurrence être couverts à long terme, par des recettes réadaptées au fur et à mesure. La situation financière morose incitera à éviter les dépenses superflues. La mise en service progressive de nouvelles installations faisant partie de grands projets accroîtra à l'avenir les besoins de base, puisque ces installations devront également être entretenues et renouvelées. La renonciation à un financement spécial de l'infrastructure de base favorise la réalisation d'investissements au niveau des transports publics, car l'état du financement se desserre. En revanche, les investissements découlant des besoins de base sont touchés par les efforts d'économies généraux auxquels la Confédération ne peut se soustraire. Le Conseil fédéral considère qu'au travers du programme d'investissement optimisé présenté ici, les transports publics contribueront notablement à réduire les dépenses donc à assainir les finances fédérales. Des restrictions supplémentaires risqueraient toutefois de remettre en question le bon fonctionnement des transports publics.

Bien qu'il convienne de coordonner étroitement le développement des infrastructures des transports publics et du réseau routier, le présent dossier ne traite pas de la *construction et du financement du réseau de routes nationales*. Ces deux domaines sont en effet régis par des programmes à long terme. En avril 1992, le Conseil fédéral a approuvé le quatrième programme de construction à long terme. Celui-ci se fondait sur le rejet de l'initiative dites „Trèfle“ à quatre par le peuple ainsi que sur diverses interventions parlementaires exigeant un achèvement plus rapide du réseau de routes nationales. Les motions adoptées du conseiller aux Etats Cavadini et du conseiller national Kohler demandaient que le réseau soit terminé en l'an 2000. Dans le cadre des mesures d'assainissement 1992, le Conseil fédéral a donc proposé de majorer le droit de base sur les carburants de 25 centimes par litre. Les ressources supplémentaires affectées devaient permettre de relever jusqu'en 1995 le niveau des crédits destinés à la construction des routes nationales à 1,8 milliard de francs environ par an, de sorte que le réseau routier aurait pu être achevé en 2005. Le Parlement n'a toutefois voté qu'un relèvement de 20 centimes par litre du droit de base sur les carburants. De plus, au vu de la très grave détérioration des finances fédérales, des restrictions s'imposaient aussi dans la construction des routes nationales. Dans le cadre des mesures d'assainissement de 1994, les crédits de construction ont ainsi été ramenés de 1,6 à 1,3 milliard de francs. Alliée à une augmentation massive des coûts, cette réduction des crédits a retardé la réalisation du programme de construction.

En l'absence d'un assouplissement de l'affectation des ressources, les diverses mesures d'économies dans le domaine routier entraînent une augmentation rapide du financement spécial "Circulation routière". Cette évolution, à savoir des projets de routes nationales prêts à être réalisés d'une part et le montant croissant des provisions d'autre part, n'est guère défendable sur le plan politique. Les diverses demandes que les cantons ont adressées au Conseil fédéral et qui concernent les moyens financiers consacrés aux routes, ainsi que les résultats de la procédure de consultation, indiquent qu'ils attendent que la Confédération fasse preuve de compréhension. Une augmentation du montant des crédits destinés à la construction des routes nationales prouverait par ailleurs que *les moyens financiers disponibles sont suffisants pour achever rapidement le réseau*, malgré le financement partiel

des transports publics par le produit des droits d'entrée sur les carburants. C'est pourquoi le Conseil fédéral prévoit dans son plan financier *d'augmenter dès 1998 les crédits destinés à la construction des routes nationales à 1,65 milliard par an*. Un relèvement supplémentaire de ces crédits ne se justifierait cependant ni du point de vue financier ni du point de vue de la politique des transports. Du point de vue financier, toute augmentation des dépenses dans le domaine routier conduit en effet à un accroissement des déficits. Du point de vue de la politique des transports, mettre l'accent sur le développement routier (notamment s'il s'agit d'une extension du réseau de routes nationales ou d'un accroissement de la capacité des principaux tronçons) crée un déséquilibre entre le rail et la route. Ainsi, tandis que les moyens nécessaires à des projets de construction non prioritaires seraient disponibles dans le domaine routier, des ouvrages prioritaires sur les grands axes ferroviaires devraient être redimensionnés et leur réalisation en partie différée.

265 Circulation dans les agglomérations

En vertu de l'ordonnance sur la séparation des courants de trafic, la Confédération peut contribuer financièrement à l'aménagement de la *circulation dans les agglomérations*. Le financement spécial prévu ci-dessus ne peut cependant en aucun cas servir à financer une partie de l'aménagement de la circulation dans les agglomérations, puisque les recettes destinées au financement des grands projets prioritaires suffiront à peine à couvrir les dépenses prévues. Ces prochaines années, les cantons et les villes seront toutefois certainement obligés de consentir d'importants investissements dans ce domaine, c'est pourquoi le plan financier de la législature allant de 1997 à 1999 prévoit un accroissement massif des investissements qui seront destinés à la circulation dans les agglomérations.

266 Raccordements au réseau ferroviaire à grande vitesse

Pour ce qui est de l'intégration de la Suisse dans le réseau européen à grande vitesse du trafic des voyageurs, le *raccordement de la Suisse occidentale au réseau de TGV* n'était pas contesté. La *Suisse orientale* a toutefois demandé un traitement équitable des tronçons prévus à l'article 8, 1^{er} alinéa de l'arrêté sur le transit alpin (Zurich - Munich et Zurich - Stuttgart) et le développement de l'axe du Haut-Rhin (Karlsruhe - Offenbourg - Bâle). On

peut désormais considérer que les demandes des cantons de Suisse orientale ont été *satisfaites*. Quant au règlement du *raccordement nord*, une convention bilatérale avec l'Allemagne a été mise au point, qui n'attend que d'être ratifiée. Les moyens disponibles étant limités, le *raccordement sud aux NLFA*, soit la construction d'un tronçon à grande vitesse jusqu'à Milan, ne doit pas forcément être intégrée dans le programme arrêté jusqu'en 2017. Le financement spécial servira donc uniquement à financer le *raccordement de la Suisse occidentale au réseau français de TGV*.

3 Conséquences financières et effets sur l'économie

31 Pour la Confédération

311 Résumé

Pour comprendre l'impact financier de la réalisation de l'infrastructure des transports publics, il convient de distinguer trois éléments d'importance:

1. La consignation des prêts accordés par la trésorerie de la Confédération aux CFF dans le compte financier engendrera des charges supplémentaires. Cette nouvelle présentation des comptes, plus proche de la réalité, sera appliquée dès 1997.
2. Le redimensionnement des NLFA permet de réduire les charges.
3. Les nouvelles redevances réduisent le déficit de la Confédération.

312 Comptabilisation des prêts accordés aux CFF conformément à la loi sur les finances

Conformément à l'arrêté sur le transit alpin et aux explications fournies dans le message sur les NLFA, les prêts accordés aux CFF et destinés à la réalisation des NLFA ne seront pas comptabilisés dans le compte financier, à l'exception de la part provenant du financement spécial "Circulation routière" (qui correspond à 10% des dépenses totales). Ces prêts seront accordés par la trésorerie de la Confédération et ils seront consignés dans le bilan. De tels prêts peuvent être accordés lorsqu'ils ne servent pas à financer des versements qui constituent clairement des dépenses et que le bénéficiaire est rattaché au pool de trésorerie de la Confédération. La totalité des prêts accordés au BLS est comptabilisée dans le compte financier, que l'on applique l'ancien règlement financier ou le nouveau.

Avec l'entrée en vigueur du nouveau mode de financement, seuls 25 des versements aux CFF ne seront pas consignés dans le compte financier. Le résultat de ce compte va donc s'aggraver sans que l'on enregistre en réalité de nouvelles dépenses. L'évolution qui caractérisera la période de planification de la Confédération allant de 96 à 99 illustre les conséquences financières de ce changement. Le plan financier de la Confédération pour la législature en cours prend d'ailleurs en compte cette modification de la présentation des comptes dès l'année 1997. Le résultat du compte financier s'aggrave ainsi de 1,0 à 1,6 milliard de francs par an entre 1997 et 1999, le montant des charges supplémentaires pour 1998 devant être mis sur le compte du changement de système. Selon les intentions exprimées dans le projet de réforme des chemins de fer, les prêts d'investissement accordés aux CFF devraient à l'avenir être comptabilisés au moment où ils sont octroyés. Jusqu'ici les charges financières de tels investissements (contribution à l'infrastructure des CFF) étaient versées à titre de suppléments. Pour l'année de transition, on assistera donc à un doublement des charges comptabilisées.

Répercussions du nouveau mode de financement sur le compte financier de la Confédération

Plan financier au 14 novembre 1995	1997	1998	1999
Contribution à l'infrastructure des CFF	1543,0	1618,0	1706,0
Transit alpin: suivi du projet	1,1	1,1	1,0
Transit alpin: Saint-Gothard	42,0	56,3	76,0
Transit alpin: Loetschberg	213,0	413,0	516,0
Transit alpin: Suisse orientale SOB/BT	17,0	20,0	12,2
Total	1816,1	2108,4	2311,2

Nouvelle présentation des comptes *sans* redimensionnement des NLFA

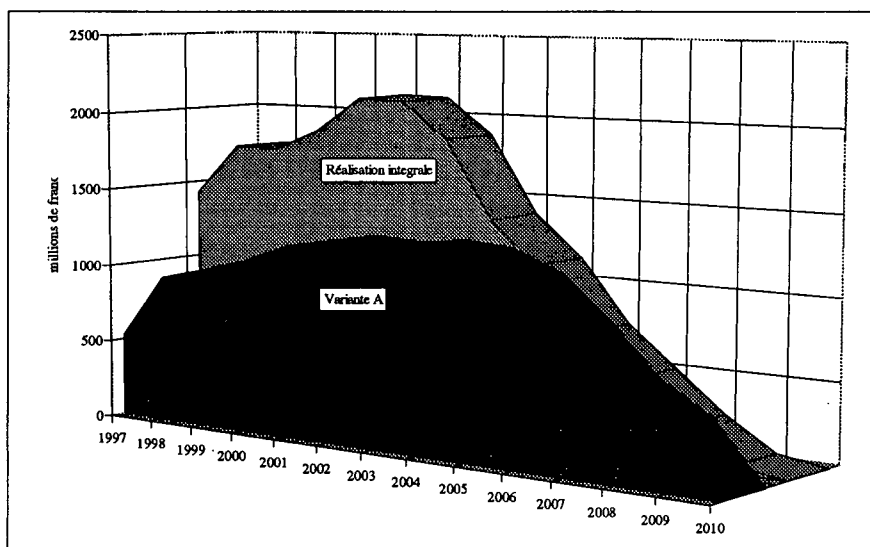
Dépenses / Diminution des recettes	1997	1998	1999
Contribution à l'infrastructure des CFF	1543,0	2099,0	291,0
Maintien de la capacité de l'infrastructure des CFF		715,0	755,0
Intérêts non perçus auprès des CFF		399,8	448,3
Intérêts à verser à la CPS		243,5	243,5
Investissements dans l'infrastructure des CFF	240,0	184,9	176,0
RAIL 2000	496,3	641,5	809,6
Transit alpin: suivi du projet	3,4	3,4	3,1
Transit alpin: Saint-Gothard	315,0	422,3	570,0
Transit alpin: Loetschberg	213,0	413,0	516,0

Transit alpin: Suisse orientale CFF	4,6	5,0	8,5
Transit alpin: Suisse orientale SOB/BT	17,0	20,0	12,2
Total	2832,3	5147,3	3933,1
Conséquences de la nouvelle présentation des comptes	1016,2	3038,9	1621,9

313 Redimensionnement des NLFA

La réduction des charges résultant du redimensionnement du programme d'investissement des NLFA se monte à 5 milliards de francs (base 1995) pour les années 1997 à 2009. De plus, ce redimensionnement ainsi que le rééchelonnement dans le temps de la mise en oeuvre des projets repousse à plus tard les versements annuels.

Dépenses annuelles consacrées aux NLFA



Notes

Montants: Base 1995

Réalisation intégrale: Réalisation intégrale et simultanée des NLFA

Variante A: Réalisation simultanée du tunnel de base sur l'axe du Saint-Gothard (tunnel de base du Saint-Gothard, tunnel du Zimmerberg et du Mont-Ceneri) et du tunnel de base du Loetschberg à une voie.

314 Recettes

Au total, *environ 780 millions de francs* supplémentaires (base 1995) seront encaissés par année pour financer l'infrastructure des transports publics. Ces recettes proviendront du relèvement des droits d'entrée sur les carburants (600 mio. de fr.) et du doublement de la RPLP (180 mio. de fr.).

315 Répercussions sur le compte financier de la Confédération de 1996 à 1999

➔ Nous présentons ci-après les conséquences qu'entraînent les trois éléments concomitants présentés auparavant sur le compte financier de la Confédération pour la période de 1996 à 1999. A cet effet, nous comparons les dépenses prévues après redimensionnement et les recettes supplémentaires escomptées aux chiffres initialement prévus dans le plan financier (état le 14 novembre 1995), qui se fondent sur une réalisation intégrale des NLFA et sur le règlement financier en vigueur jusqu'alors.

Répercussions sur le compte financier

(en millions de francs)	1996	1997	1998	1999
Conséquences de la nouvelle présentation des comptes		-1016,2	-3038,9	-1621,9
Redimensionnement des NLFA			172,7	393,0
Recettes supplémentaires			792,0	804,0
Détérioration	0,0	-1016,2	-2074,2	-424,9

Notes

Montants: Montants nominaux

Conséquences de la nouvelle présentation des comptes:

Présentation conforme à la loi sur les finances de tous les prêts destinés au financement de l'infrastructure des transports publics par rapport à la situation au 14 novembre 1995.

Redimensionnement:

Economies opérées grâce au redimensionnement des NLFA par rapport à une réalisation intégrale.

Recettes supplémentaires:

Encaissement de moyens supplémentaires (relèvement des droits d'entrée sur les carburants, doublement de la RPLP).

Détérioration:

Répercussions sur le déficit de la Confédération en comparaison avec le plan financier du 14 novembre 1995.

Après 1999, le compte financier devra supporter des charges supplémentaires, car les dépenses consacrées aux grands projets ferroviaires vont augmenter de 200 à 300 millions supplémentaires jusqu'en 2002, tandis que les recettes augmenteront à peine de l'équivalent du renchérissement. Pendant la période qui suivra, les dépenses devraient diminuer et engendrer - sous réserve d'une évolution inattendue des coûts - un allégement au niveau du compte financier.

32 Pour les cantons

Le mode de financement demandé n'a pas d'incidences directes pour les cantons. Seule l'augmentation des droits d'entrée sur les carburants peut, très hypothétiquement, faire concurrence aux taxes cantonales des véhicules à moteur²⁷.

33 Pour l'économie et la population

331 Remarques préliminaires

L'exposé ci-après présente les conséquences économiques de la majoration des droits d'entrée sur les carburants et d'un doublement de la RPLP. Les effets économiques de la RPLP sont décrits dans le message correspondant.

332 Hausse des droits d'entrée sur les carburants

La *majoration des droits d'entrée sur les carburants* de 10 centimes par litre provoque un renchérissement dont la répercussion sur l'indice suisse des prix à la consommation est de l'ordre de 0,2 point. Il en résulte, pour les automobilistes, une *charge supplémentaire moyenne d'environ 100 francs par année*²⁸, ce qui accroît leurs dépenses totales de 1 pour cent en moyenne. L'expérience des précédentes augmentations des droits de douane sur les carburants montre qu'il ne faut pas s'attendre à d'importants déplacements du trafic de la route vers le rail.

²⁷ Les conséquences financières de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations sont explicitées dans le message consacré à celle-ci.

²⁸ Chiffre basé sur une prestation annuelle de 13'000 km et une consommation moyenne de 8 l par 100 km.

333 **Doublement de la redevance forfaitaire sur les poids lourds**

Pour être en mesure d'estimer les effets d'un doublement de la RPLP, on adopte l'hypothèse que la structure de cette redevance et ses diverses catégories ne subiront aucune modification.

Au niveau de l'entreprise privée, on estime que les coûts annuels se situent dans une fourchette de 116'000 à 240'000 francs (selon le type de véhicule et le kilométrage) pour les transporteurs professionnels de marchandises. L'actuelle redevance sur le trafic des poids lourds représente ainsi entre 0,5 et 2 pour cent des coûts globaux. Cela signifie qu'un doublement des tarifs *augmenterait ces coûts totaux dans la proportion de 0,5 à 2 pour cent*. Un véhicule dont le poids en charge atteint 12 t devrait alors payer 650 francs de plus par année. La redevance augmenterait de 5000 à 10'000 francs dans le cas des semi-remorques à cinq essieux utilisés par exemple pour les transports internationaux ou pour les grumes. Cette majoration aura donc des incidences plutôt modestes sur le coût des transports professionnels de marchandises. La répercussion sur les prix devrait être négligeable eu égard à la concurrence et aux surcapacités qui règnent dans les transports routiers, de sorte que même les branches fortement tributaires de ces transports n'en subiront pas d'inconvénients. Il n'y aura pas d'effet mesurable sur les prix à la consommation.

Sur le plan de l'économie nationale, le fait de doubler la RPLP et d'en utiliser le produit pour financer les grands ouvrages d'infrastructure des transports publics revient à transférer par le biais de l'Etat des capitaux du secteur des transports à celui de la construction. L'adoption des normes internationales en matière de prescriptions et de dimensions autorisées pour les véhicules (largeur, longueur, hauteur, tolérances et poids en charge) a permis d'accroître la productivité (surtout dans le trafic local et les transports de chantier). L'augmentation de la RPLP rétablit un certain équilibre à cet égard. Elle constitue par ailleurs un premier pas vers l'imputation des coûts externes. Ceux-ci sont actuellement supportés par la collectivité et ne constituent donc pas un nouveau poste comptable du point de vue de l'économie nationale. Ces mesures améliorent d'une manière générale la productivité du système de transports.

Pour le reste, cette majoration n'aura sans doute *pas de répercussions notables sur le trafic* (déplacement vers le rail). La tendance à transférer certains transports sur des véhicules plus légers (fourgonnettes) non assujettis à la redevance devrait s'accroître. Mais il s'agit là d'une tendance générale, due à des changements structurels touchant les marchandises transportées et les concepts logistiques, à la possibilité d'éviter l'interdiction de circuler la nuit et les jours fériés, ainsi qu'à une réglementation plus simple du permis de conduire.

Les régions de montagne et les régions périphériques risquent d'être un peu plus touchées, du fait que les véhicules y parcourent des distances plus faibles et sont moins chargés que dans les agglomérations.

34 Frein aux dépenses

L'article 88, 2^e alinéa, cst., stipule que les conseils de l'Assemblée fédérale doivent l'un et l'autre adopter à la majorité de tous leurs membres les dispositions législatives, les arrêtés fédéraux de portée générale relatifs aux subventions ainsi que les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses qui entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs.

Le présent message ne demande *pas* de nouvelles dépenses. Le projet de révision de l'arrêté sur le transit alpin ne crée pas de nouvelles subventions. De même, le nouvel arrêté fédéral sur le premier crédit d'engagement concernant la réalisation du projet de ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes prévoit - outre des adaptations formelles - une réduction du crédit d'engagement qui avait été octroyé.

4 Programme de la législature

Les objectifs prioritaires de la législature 1995-1999 sont le financement des grands ouvrages ferroviaires et l'assainissement des finances fédérales (FF 1996 II 289).

5 Rapport avec le droit européen

Le droit européen ne contient pas de prescriptions relatives au financement des transports publics par l'Etat fédéral qui aient des incidences sur le sujet traité par le présent message. La Commission européenne a pour mission de favoriser la création de réseaux de transport transeuropéens, et peut contribuer à leur financement dans les pays membres par l'entremise du Fonds de cohésion. Les directives consacrées aux transports ferroviaires se rapportent à l'exploitation des entreprises de chemins de fer et aux relations entre celles-ci et les autorités compétentes. Ces directives ont été prises en considération dans la révision de la loi fédérale sur les chemins de fer. De même, la réforme des chemins de fer réalise les objectifs inhérents aux directives en question.

Il convient de prêter une attention particulière à l'accord du 2 mai 1992 entre la Confédération suisse et la CEE (l'actuelle UE) sur le transport de marchandises par route et par rail (accord sur le transit - RS 0.740.71). La Suisse a convenu dans cet accord de réaliser les deux axes du Saint-Gothard et du Loetschberg (art. 5, let. b). Mais l'accord sur le transit n'implique pas l'obligation d'aménager les deux axes intégralement et en même temps. Il a été convenu en outre que les premiers tronçons du réseau modernisé servant au transit (annexe 2, art. C1) seraient ouverts à la circulation d'ici à l'an 2005 environ. Etant donné l'état d'avancement actuel des études, des préparatifs et de la procédure, et pour autant que la suite des travaux progresse rapidement, il faut compter que la mise en service aura lieu en 2006 pour le tunnel de base du Loetschberg (2005 dans des conditions optimales), et en 2008 pour le tunnel de base du Saint-Gothard.

L'article 4 de l'accord sur le transit stipule que l'exécution et l'échelonnement des travaux d'infrastructure et les mesures concomitantes doivent être coordonnées, notamment pour ce qui est du calendrier; cette obligation va dans le même sens que celle de construire les deux axes. En outre, les parties contractantes doivent s'employer à garantir la rentabilité des investissements par des mesures d'appoint. La vérification et le déroulement chronologique du programme d'investissement sont donc conformes à l'accord sur le transit.

Au vu de cette situation, le Conseil fédéral estime que ce programme d'investissements échelonnés permettra à la Suisse d'assurer à longue échéance une part importante du trafic nord-sud, de façon rationnelle et très satisfaisante. En attendant la réalisation de ces projets, notre pays pourra assumer sa fonction incontestablement importante pour le transit au moyen du réseau existant déjà amélioré - couloirs de feroutage du Saint-Gothard (en service depuis 1994) et du Loetschberg-Simplon (mise en service prévue pour 1999) pour le transport des camions ayant une hauteur aux angles de 4 m - et même prendre en charge davantage de trafic en provenance des pays voisins. La Suisse disposera en temps voulu des capacités de transit nécessaires, sans qu'il ne faille restreindre le trafic national ou régional. Si les aménagements nécessaires des tronçons de raccordement à l'étranger peuvent également être mis en service, la Suisse pourra assumer sa fonction dans le domaine du transit ferroviaire. Notre pays pourra ainsi respecter le principe des engagements pris dans le cadre de l'accord sur le transit et sauvegarder sa crédibilité politique vis-à-vis de l'étranger.

La Suisse et l'UE poursuivent dans l'ensemble des objectifs identiques en ce qui concerne leur politique des transports. Avec ce présent message nous franchissons une nouvelle étape dans l'élaboration d'un droit européen en la matière.

6 Bases juridiques

61 Constitutionnalité et légalité

Le financement futur et la réalisation de certains grands ouvrages ferroviaires doit être assuré, sur le plan constitutionnel, par:

- une hausse temporaire des droits d'entrée sur les carburants de 10 centimes par litre, spécifiquement affectée à la réalisation de ces ouvrages;
- le recours à la redevance forfaitaire sur le trafic des poids lourds, ou à la redevance liée aux prestations pour financer l'infrastructure ferroviaire;
- la description des projets devant être réalisés.

La nouvelle disposition constitutionnelle regroupe des besoins financiers étroitement associés, de sorte que l'unité de la matière se trouve garantie.

Les arrêtés fédéraux à modifier ou à compléter ont été édictés conformément aux règles imposées par la constitution fédérale. La constitutionnalité des textes à modifier est constatée dans leur préambule. Celle des changements proposés par le présent message découle de leur conformité aux normes de la constitution.

62 **Forme juridique**

Les projets d'arrêtés soumis à la décision du législateur sont destinés à redimensionner le projet des NLFA et à donner une nouvelle base au financement de celles-ci. Les *quatre*

→ *projets* proposés s'inscrivent à différents niveaux de la législation:

Au *niveau de la constitution (projet A)*, le financement futur de certains grands ouvrages ferroviaires doit être assuré par:

- une hausse temporaire des droits d'entrée sur les carburants de 10 centimes par litre;
- le recours à la redevance forfaitaire sur les poids lourds, ou à une partie de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations;
- la description des projets devant être réalisés.

La nouvelle disposition constitutionnelle sera soumise au référendum obligatoire; elle devra donc être adoptée par le peuple et les cantons.

Les modifications proposées pour *l'arrêté du 4 octobre 1991 sur le transit alpin* et pour *l'arrêté fédéral du 19 décembre 1986 concernant le projet RAIL 2000 (projet B)* sont destinées à *adapter le projet des NLFA et les règles de financement* à la nouvelle situation générale. Comme l'un et l'autre sont des arrêtés de portée générale, l'arrêté introduisant les modifications est sujet au référendum facultatif.

La mise en application des nouvelles solutions organisationnelles et financières requiert enfin des adaptations en ce qui concerne l'octroi des crédits. Afin d'améliorer la transparence et la structuration budgétaire, nous proposons d'*abroger* les arrêtés fédéraux

- du 1^{er} octobre 1991 concernant le crédit global destiné à la réalisation du projet de ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes (arrêté sur le crédit global), et
- du 26 septembre 1991 sur le financement de l'intégration de la Suisse orientale dans le projet de la ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes (arrêté sur l'intégration),

et de les remplacer globalement par un *nouvel arrêté sur le financement des NLFA (projet C)*. Cet arrêté fédéral simple est du ressort exclusif des conseils législatifs de la Confédération.

Ces projets sont *étroitement liés* sur le plan matériel aussi bien que politique. Il convient donc d'éviter que certains éléments de cet ensemble puissent en être détachés; on veillera en particulier à ce que le nouveau mode de financement - qui implique des charges supplémentaires - n'entre pas en vigueur sans redimensionnement des NLFA.

63 Commentaire des dispositions

631 Arrêté fédéral relatif au financement des projets d'infrastructure des transports publics (projet A)

Remarques préliminaires

La Confédération doit être constitutionnellement habilitée à percevoir certaines redevances nouvelles (majoration de 10 ct./l des droits d'entrée sur les carburants) pour financer les grands projets ferroviaires (y compris la réduction des émissions sonores sur le réseau de base), à étendre ou à adapter pour ces projets le montant et l'affectation de la redevance forfaitaire sur les poids lourds figurant à l'article 21 des dispositions transitoires de la constitution (RO 1994 1099), ainsi que l'affectation de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations spécifiée à l'article 36^{quater} de la constitution (RO 1994 1096).

Le détail des projets en question se présente comme suit: NLFA redimensionnées; première et deuxième étapes de RAIL 2000; raccordement de la Suisse occidentale au réseau du TGV français; mesures de protection actives et passives contre le bruit sur le réseau ferroviaire.

Il est prévu de donner à ces projets une échéance fixée au 31 décembre 2017. Les Chambres fédérales ont la compétence de prolonger ce délai. Les redevances instaurées en vertu de la disposition constitutionnelle proposée cesseront d'être perçues aussitôt que les projets auront été réalisés et financés. La RPLP sera pour sa part à nouveau entièrement affectée conformément à l'article 36^{quater} 2^e et 3^e alinéas de la constitution. Cet ensemble de projets est donc conçu pour une durée bien déterminée. Il relève par conséquent des *dispositions transitoires* de la constitution fédérale (disp. trans. Cst.).

Cette proposition de modification de la constitution a pour but le financement et la réalisation de grands ouvrages d'infrastructure des transports publics. Bien qu'impliquant différentes redevances, elle procède d'une vision globale. La *connexité de ses éléments* permet de soumettre *un seul projet* au peuple et aux Chambres fédérales, sans porter atteinte au principe de l'unité de la matière.

La disposition proposée donne au *Conseil fédéral le pouvoir* de mettre en oeuvre le nouvel instrument de financement en temps utile et selon les besoins. De plus, le Conseil fédéral peut renoncer à exercer les pouvoirs dont il a été investi si le redimensionnement prévu des NLFA devait échouer contrairement aux attentes. C'est le moyen d'assurer l'harmonisation des aspects financiers et organisationnels de l'entreprise dans un contexte caractérisé par des compétences législatives hétérogènes.

1^{er} alinéa

En vertu du nouvel *article 23 des dispositions transitoires de la constitution* (1^{er} al., let. a) proposé, le Conseil pourra relever de 10 centimes par litre, en faveur des grands ouvrages ferroviaires, l'impôt sur les huiles minérales utilisées comme carburant (donc le droit de base sur les carburants) selon *article 41^{er}, 4^e alinéa, lettre a*, de la constitution (RO 1994 267). Aux termes de l'article 36^{ter}, 1^{er} alinéa, de la constitution, la moitié du produit net de l'impôt sur les huiles minérales utilisées comme carburant est consacrée à "des tâches en rapport avec le trafic routier"; cette affectation sera complétée par une nouvelle affectation en faveur des grands projets ferroviaires de la hausse prévue de 10 centimes par litre. Sur le plan juridique, il découle de cette solution que le nouvel *article 23 des dispositions transitoires de la constitution* constitue une norme à la fois plus récente et plus spécifique que l'*article 36^{ter}* de celle-ci (*lex posterior, lex specialis*) ce qui lui confère nécessairement la *priorité*. Selon l'alinéa 1^{er} lettre b, le Conseil fédéral est habilité à recourir à la redevance forfaitaire sur les poids lourds (*art. 21, disp. trans. cst.*) pour financer les grands ouvrages ferroviaires. Il peut tout au plus doubler les taux stipulés dans cet article (*art. 21, 2^e al., disp. trans. cst.*), sans se préoccuper de savoir si les coûts du trafic routier le justifient (*art. 21, 3^e al. disp. trans. cst.*). En ce qui concerne la RPLP, la nouvelle affectation en faveur des grands projets ferroviaires prendra le pas sur celle qui figure à l'*article 36^{quater} 2^e alinéa cst.*

2^e alinéa

Cet alinéa énumère les points essentiels du projet des NLFA. Il mentionne les ouvrages qui devront être réalisés ces prochaines années et payés grâce à un financement spécial.

La teneur de l'alinéa 2, lettre a a été modifiée en fonction de la réduction des investissements consacrés à l'axe du Saint-Gothard. Il est prévu de réaliser un tunnel de base au Saint-Gothard entre les régions d'Ersfeld/Silenen et de Bodio/Biasca ainsi qu'un tunnel de base au Ceneri entre les régions de San Antonino/Cadenazzo et de Lugano (Massagno)/Veza avec des raccordements à la ligne de base dans les régions d'Altdorf/Rynächt, Biasca/Giustizia, San Antonino/Cadenazzo et Lugano/Veza. En revanche, la réalisation des autres tronçons de la nouvelle ligne reliant Arth-Goldau à Lugano est différée.

La lettre b prévoit l'extension du réseau des BLS grâce à un tunnel de base reliant le secteur de Frutigen à celui de Baltschieder, un raccordement à la ligne actuelle dans le secteur de Frutigen et, pour le trafic en direction de Brigue/Domodossola, un raccordement à la ligne de la vallée du Rhône à environ 2 kilomètres de Viège. A l'exception du tronçon parallèle à la galerie de sondage de Kandersteg, le tunnel de base se composera de deux tubes de même taille. Il sera équipé pour recevoir une ligne à voie unique sur les deux tiers de sa longueur et une ligne à deux voies sur le dernier tiers. Pour le moment, il n'est pas prévu de réaliser le tunnel d'appoint du Niesen, du côté nord, ni le raccordement au tunnel de base du Loetschberg à Mundbach, du côté sud. La réalisation d'un raccordement en direction du Valais central est également ajournée. Le chargement des véhicules continuera d'être effectué dans le tunnel de faîte reliant Kandersteg à Goppenstein.

La construction du tunnel du Hirzel est ajournée. En revanche, le tunnel du Zimmerberg sera construit et la ligne entre Saint-Gall et Pfäffikon SZ perfectionnée par endroit (2^e al., let. c). La Confédération améliorera ainsi la liaison entre la Suisse orientale et la ligne du Saint-Gothard. En outre, la volonté de raccorder la Suisse occidentale au réseau français des TGV est confirmée par la mention figurant au premier alinéa. La disposition ayant une teneur plus souple que celle de l'arrêté sur le transit alpin (art. 7), elle donne une plus

grande latitude dans le choix des variantes. Dans la première étape, le raccordement de Genève est prioritaire.

Des mesures de lutte contre le bruit seront prises le long des voies d'accès aux différents tunnels de base. La répartition des moyens entre les mesures actives et les mesures passives ainsi que le calendrier de mise en oeuvre feront l'objet d'un arrêté fédéral spécial arrêtant un programme de lutte contre le bruit sur l'ensemble du réseau.

3^e alinéa

- ✶ Les remarques liminaires reproduites sous le chiffre 631 à propos du projet A s'appliquent également au calendrier évoqué ici.

632 Modification de l'arrêté sur le transit alpin et de l'arrêté fédéral concernant le projet RAIL 2000 (projet B)

L'arrêté sur le transit alpin a été édicté le 4 octobre 1991 sur la base des articles 23, 26 et 36^{ter} de la constitution fédérale et approuvé par le peuple le 27 septembre 1992. Il faut toutefois réviser les dispositions financières de cet arrêté en fonction du nouveau programme de financement figurant dans le projet d'arrêté A. Il est nécessaire d'adapter les clauses déterminant les ouvrages réaliser. Les ouvrages qui ne figurent plus dans l'arrêté A en raison du redimensionnement du projet doivent également être supprimés dans l'arrêté sur le transit alpin. La refonte de l'article 10, 2^e alinéa, est censée garantir, dans le cadre de la planification (plan sectoriel du transit alpin), que les ouvrages dont la construction a été différée seront réalisées ultérieurement. Cela nécessitera cependant une nouvelle révision de l'arrêté sur le transit alpin.

Vu ce qui précède, l'*arrêté sur le transit alpin* est modifié comme il suit:

Article 5

L'article ne mentionne plus que les projets de l'axe du Saint-Gothard dont le financement est assuré. Le réseau des chemins de fer fédéraux s'accroît d'une nouvelle ligne reliant la région d'Erstfeld/Silenen à celle de Bodio/Biasca (tunnel de base du Saint-Gothard) ainsi que la région de San Antonino/Cadenazzo à celle de Lugano (Massagno)/Vezia (tunnel de base du

Ceneri); cette nouvelle ligne sera reliée au réseau existant dans les régions d'Altdorf/Rynächt, de Biasca/Giustizia, de San Antonino/Cadenazzo et de Lugano/Vezia. Les nouveaux tronçons entre Arth-Goldau et Altdorf-Rynächt ainsi qu'entre Biasca/Giustizia et San Antonio/Cadenazzo sont abandonnés. Il est toujours prévu de desservir les chantiers de la Surselva par le réseau ferroviaire actuel, qui sera aménagé selon les besoins respectifs de ceux-ci.

Article 6

Il est prévu d'étendre le réseau de la Société du chemin de fer des Alpes bernoises Berne-Loetschberg-Simplon (BLS) par un tunnel de base (Loetschberg) à voie en partie unique reliant la région de Frutigen à celle de Steg/Baltschieder; une connexion au réseau actuel est prévue dans la région de Frutigen et à la ligne de la plaine du Rhône à deux à trois kilomètres environ à l'ouest de Viège. Les installations de chargement des véhicules automobiles à Heustrich et dans la vallée du Rhône, le tunnel du flanc du Niesen, le contournement de Frutigen, le tunnel de Mundbach ainsi que la liaison directe avec le Valais central sont abandonnés.

Article 8

La Confédération améliore la liaison de la Suisse orientale avec la ligne du Saint-Gothard. A cette fin, le réseau des CFF sera complété par une nouvelle ligne reliant la région de Thalwil à celle de Litti/Baar (Zimmerberg). La ligne reliant Saint-Gall et Pfäffikon sera aménagée en certains endroits. Le tunnel du Hirzel ainsi que les améliorations pour environ 40 millions sur la ligne Saint-Gall-Pfäffikon SZ sont abandonnés. Comme le prévoit l'arrêté en vigueur, la Confédération s'emploiera à promouvoir l'intégration de la Suisse orientale au réseau européen à haute performance en développant les tronçons Zurich-Munich et Zurich Stuttgart.

Article 10

Le deuxième alinéa prescrit la coordination des projets entre eux pour qu'il en résulte un ensemble cohérent. A cet effet, le Conseil fédéral établit un plan sectoriel comme le prévoit l'article 13 de la loi sur l'aménagement du territoire. Dans ce plan devront figurer:

- a. les liaisons avec les tunnels de base du Saint-Gothard, du Ceneri et du Zimmerberg;
- b. la liaison directe de la Suisse orientale avec la ligne du Saint-Gothard (Hirzel);
- c. les installations de chargement des véhicules routiers dans la vallée de la Känder et la vallée du Rhône ainsi que leur raccordement avec la ligne de base du Loetschberg;
- d. la liaison directe reliant le Valais central avec la ligne de base du Loetschberg et son raccordement avec le tunnel du Simplon.

Les mesures visant à atténuer le bruit le long des voies d'accès aux tunnels de base seront réalisées. Le financement des mesures actives et passives sera réglé par un arrêté fédéral séparé prévoyant un train de mesures anti-bruit sur tout le réseau.

Article 11 et 12

Compte tenu du redimensionnement prévu aux articles 6 et 8, les articles 11 et 12 doivent être adaptés sur le plan rédactionnel.

Article 14

Le 1^{er} alinéa, définit la forme sous laquelle les capitaux nécessaires peuvent être mis à la disposition des entreprises de chemins de fer concernées.

Le 2^e alinéa, limitant les prêts pleinement rémunérables accordés par la trésorerie de la Confédération à 25 pour cent des coûts du projet, découle des considérations exposées sous chiffre 255 du message. L'ensemble des prêts et des contributions à fonds perdus doit être imputé au compte financier. Une seule exception est prévue uniquement à l'intention des CFF, pour autant que ces prêts soient accordés aux conditions du marché (3^e al.).

Enfin, le 4^e alinéa (conventions entre la Confédération et les entreprises de chemins de fer) reprend l'article 14, 4^e alinéa, de l'actuel arrêté sur le transit alpin.

Article 15

Le 1^{er} alinéa, lettre a, désigne une source de financement supplémentaire sous la forme des redevances affectées en vertu de l'arrêté fédéral relatif au financement de projets

d'infrastructure des transports publics²⁹. Ces nouvelles ressources sont la majoration affectée de 10 centimes par litre des droits d'entrée sur les carburants, la majoration et la réaffectation de la RPLP, ainsi que l'affectation élargie de la RPLP. La teneur des lettres a et b de l'arrêté en vigueur est par contre reprise telle quelle sous *lettres c et b* de l'acte révisé. C'est à dessein que le recours aux ressources générales de la Confédération est cité en dernier; l'essentiel du financement devra en effet provenir désormais de recettes courantes affectées.

Le 2^e alinéa reprend d'une part les termes de l'article 15, 2^e alinéa, de l'actuel arrêté sur le transit alpin, d'autre part ceux de l'article 3, 1^{er} alinéa, de l'arrêté sur le crédit global destiné aux NLFA. Le produit des droits d'entrée sur les carburants doit être attribué nouvellement à fonds perdu aux entreprises de chemins de fer. Une partie de ces ressources couvre les dépenses occasionnées par la surveillance du projet de NLFA. Selon la législation en vigueur, le produit de la majoration proposée de 10 centimes par litre des droits d'entrée sur les carburants n'est pas compté dans les 25 pour cent provenant des ressources générales de la Confédération.

Le 3^e alinéa stipule que la Confédération ne peut financer les NLFA en puisant dans des ressources générales non affectées, donc s'endetter, que pour 25 pour cent du coût global du projet. Ces fonds sont accordés aux chemins de fer sous forme de prêts entièrement rémunérables et remboursables (cf. art. 14, 2^e al.).

Durant les premières années, les ressources affectées et l'endettement limité à 25 pour cent du coût total ne suffiront pas à couvrir les dépenses occasionnées par les grands projets ferroviaires. Le 4^e alinéa crée ainsi la possibilité de mettre en place un financement spécial sous forme d'avances jusqu'au 31 décembre 2010. Ces avances doivent avoir été entièrement rémunérées et remboursées à partir de ressources affectées à l'échéance du 31 décembre 2017.

Les nouvelles conditions de financement doivent en outre être appliquées rétroactivement aux montants déjà versés pour les NLFA. Les prêts issus du produit de droits d'entrée sur les

²⁹ Cf. chiffre 631 et projet A

carburants seront amortis, les prêts intégralement rémunérables et remboursables seront ramenés à une part de 25 pour cent des dépenses déjà effectuées, et convertis en prêts à intérêt variable et conditionnellement remboursables³⁰. Cet assainissement s'appuie sur l'article 22, 2^e alinéa, de la LFC, lequel demande que les prêts soient évalués selon les règles du commerce.

Article 16

Selon l'article 16, 1^{er} alinéa, de l'actuel arrêté sur le transit alpin, les ressources nécessaires pour les lignes du Saint-Gothard et du Loetschberg sont définies globalement par les Chambres fédérales, et octroyées par tranches sous forme de crédits d'engagement; il s'ensuit que le 2^e alinéa désigne à tort cette enveloppe globale comme un crédit global, en ce sens que le Conseil fédéral n'est habilité à s'engager que tranche par tranche. Nous souhaitons mettre fin à cette situation confuse en *renonçant à spécifier une enveloppe globale* pour les ressources à définir dans le cadre du nouvel arrêté sur le financement. Il va de soi, en revanche, que tout projet soumis aux Chambres fédérales doit comporter une estimation actualisée des coûts qu'il implique, étant entendu qu'il convient de mentionner les bases de calcul et les facteurs d'incertitude inhérents aux dépenses globales du projet considéré, conformément à l'article 26, 2^e alinéa, de la LFC.

Comme il est proposé de réunir les deux arrêtés "financement" en vigueur (arrêté sur le crédit global et arrêté sur l'intégration)³¹ nous sommes d'avis que l'on peut également renoncer à la disposition de l'article 8 (intégration de la Suisse orientale) visant à séparer les crédits alloués à des projets; le 3^e alinéa de l'article 16 de l'actuel arrêté sur le transit alpin s'en trouve supprimé.

Pour le reste, la compétence du Conseil fédéral en matière de *transferts entre crédits*, spécifiée jusqu'ici au 4^e alinéa de l'article 16 de l'arrêté sur le transit alpin, figure désormais à l'article 2, lettre a, du nouvel arrêté de synthèse sur le financement (projet C).

³⁰ Cf. chiffre 258

³¹ Cf. chiffre 633

Dans cette perspective, il suffit que l'article 16 de l'arrêté modifié sur le transit alpin donne à l'Assemblée fédérale le pouvoir d'accorder, par des arrêtés fédéraux simples, les crédits d'engagement nécessaires pour réaliser par étapes les lignes de base du Saint-Gothard et du Loetschberg.

Articles 18 et 19

Il convient d'examiner les tâches, le fonctionnement et la composition de l'état-major de contrôle et de coordination (ECC) à la lumière de l'expérience, notamment pour éliminer les redondances et lever les ambiguïtés existantes. Les bases légales doivent en conséquence être adaptées de manière à permettre au Conseil fédéral d'exercer une surveillance appropriée sur les NLFA. Il faut que le Conseil fédéral et le chef du DFTCE aient la possibilité de faire étudier les questions centrales du grand projet de NLFA par une commission d'experts. La surveillance et le contrôle proprement dits doivent rester l'attribution de l'Office fédéral des transports.

Article 22, 3^e alinéa

L'arrêté sur le transit alpin étant limité dans le temps, il deviendra automatiquement sans objet à la suite de la réalisation par étapes du projet tel qu'il a été prévu. Son abrogation par le Conseil fédéral ne sera donc pas nécessaire, de sorte que le 3^e alinéa de l'article 22 peut être supprimé.

L'arrêté fédéral concernant le projet RAIL 2000 doit être adapté comme suit:

Article 3a (nouveau)

Cette disposition correspond en substance à l'article 15 modifié de l'arrêté sur le transit alpin. Son 1^{er} alinéa, lettre a, cite la source de financement supplémentaire que constituent les taxes affectées de l'arrêté fédéral relatif au financement et à la réalisation de projets d'infrastructure des transports publics³². La lettre b évoque la possibilité de recourir aux ressources générales de la Confédération, mais là aussi l'essentiel du financement devra être assuré par des recettes régulières affectées.

³² Cf. chiffre 631 et projet A

Le 2^e alinéa stipule que la Confédération peut financer RAIL 2000 en puisant dans ses ressources générales (non affectées) à hauteur de 25 pour cent des coûts globaux du projet. Le 3^e alinéa autorise en outre la mise en place d'un financement spécial sous forme d'avances courant jusqu'au 31 décembre 2010. Les avances devront être entièrement remboursées avec leurs intérêts à l'échéance du 31 décembre 2017, au moyen de ressources affectées.

Disposition applicable aux *deux arrêtés*:

➤ Entrée en vigueur

Le Conseil fédéral ne pourra mettre en vigueur l'arrêté modifié sur le transit alpin et l'arrêté modifié concernant le projet RAIL 2000 qu'au moment où la base constitutionnelle du nouveau mode de financement (projet A) aura été adoptée par le peuple et les cantons.

633 Arrêté sur le financement du transit alpin (projet C)

Remarques préliminaires

L'article premier de l'arrêté fédéral du 1^{er} octobre 1991 sur le crédit global accorde un "crédit global de 14 milliards de francs" pour la réalisation du programme de travaux dans son ensemble. Comme nous l'avons indiqué sous chiffre 632 (relatif à l'art. 16 du projet de modification de l'arrêté sur le transit alpin), cet octroi n'est pas pertinent en termes de législation budgétaire; il convient donc de *ne pas reprendre* une disposition allant dans ce sens.

Le premier alinéa de l'article 3 de l'arrêté sur le crédit global stipule que les dépenses sont couvertes à raison de 25 pour cent par le produit des droits d'entrée sur les carburants. Cette disposition est *maintenue*; toutefois, elle doit normalement s'inscrire dans l'*arrêté sur le transit alpin*³³.

Article premier

Cette disposition fait essentiellement la synthèse de l'article 2 de l'arrêté sur le crédit global

³³ Cf. chiffre 632, article 15, 2^e alinéa

et de l'article 2 de l'arrêté sur l'intégration. A la suite du redimensionnement du projet de NLFA, la situation se présente ainsi:

Les crédits d'étude et d'établissement des projets pour les lignes de base du Saint-Gothard et du Loetschberg ne changent pas. Ces crédits sont déjà engagés en grande partie. Ils servent à élaborer les dossiers des avant-projets et à effectuer les sondages géologiques. Les économies dues au redimensionnement des NLFA ne se feront sentir que lors de prochains crédits d'engagement. Il y a des changements appréciables en ce qui concerne l'intégration de la Suisse orientale. L'étude détaillée du tunnel du Zimmerberg a entraîné des coûts supplémentaires, lesquels peuvent être compensés en renonçant provisoirement au tunnel du Hirzel et à certaines améliorations de la ligne Saint-Gall - Pfäffikon SZ. La réduction possible des crédits d'engagement atteint 54 millions de francs au total.

Les crédits alloués aux NLFA (prix d'octobre 1991) et à l'intégration de la Suisse orientale (prix d'octobre 1990) comportent des disparités dans les bases de calcul. Le regroupement des deux arrêtés relatifs aux crédits requiert une base unique; ainsi, les calculs se référeront systématiquement aux prix d'octobre 1991. Les tranches de crédit affectées au tunnel du Zimmerberg et aux améliorations de la ligne Saint-Gall - Pfäffikon SZ doivent être adaptées en conséquence.

Article 2

Conformément à l'article 29, 6^e alinéa, de l'ordonnance sur les finances de la Confédération (OFC), le Conseil fédéral doit tout d'abord se voir attribuer le pouvoir de procéder à des transferts de crédits dans les limites du crédit global (*art. 2, let. a*). Cette disposition figurait jusqu'ici dans l'article 16, 4^e alinéa, de l'arrêté général sur le transit alpin, mais elle relève logiquement du nouvel arrêté sur le financement.

Le crédit global que l'article premier du projet d'arrêté propose d'allouer conformément à l'article 29, 5^e alinéa, de l'OFC, comporte plusieurs crédits d'engagement spécifiés en tant que tels par les Chambres fédérales; cependant, l'article 2, *lettre b*, ajoute que le Conseil fédéral sera également habilité, en vertu de l'article 28 de la LFC et de l'article 29, 7^e alinéa, de l'OFC, à attribuer *en plus* certains crédits d'engagement. La nouvelle formulation

explicite le sens de l'article 3, 2^e alinéa, de l'arrêté sur le crédit global, ainsi que celui de l'article 3, 1^{er} alinéa, de l'arrêté sur l'intégration.

Article 3

Le projet de nouvel arrêté sur le financement *remplace* l'arrêté sur le crédit global du 1^{er} octobre 1991 et l'arrêté sur l'intégration du 26 septembre 1991. Ces deux articles doivent donc être *supprimés* (art. 3 du projet). Les crédits d'engagement prévus par ces arrêtés sont *caducs* pour autant qu'ils n'aient pas encore été mis à contribution au moment de l'abrogation (art. 30 LFC). Les *engagements déjà pris* (même si le crédit a été versé entre temps) doivent être imputés au nouveau crédit global proposé (art. 4). Ce dernier englobe ainsi - pour des raisons de transparence - les engagements pris en vertu des deux arrêtés à supprimer.

L'abrogation de l'arrêté sur l'intégration annule également le pouvoir qu'a le Conseil fédéral de conclure une convention pour le financement de l'insertion de la ligne Coire-Arosa dans la gare de Coire, ainsi que les projets annexes y relatifs, la Confédération s'engageant à prendre à sa charge tous les coûts. Si l'on évalue ce projet selon les critères qui ont servi à optimiser les NLFA, il convient de l'abandonner.

Article 4

Cet arrêté sur le financement n'est pas soumis au référendum et entrera en vigueur en même temps que la modification de l'arrêté sur le transit alpin.

Appendices

Appendice 1: Consultation

- 1 Rapport du groupe de travail „Financement des transports publics“
- 2 Résultats de la procédure de consultation
- 3 Résultats des consultations supplémentaires
- 4 Rapport du groupe de travail des partis gouvernementaux
- 5 Liste des participants à la procédure de consultation

Appendice 2: Sources de financement

Appendice 3: Technique

- 1 Renaissance du rail
- 2 Vue d'ensemble des NLFA

- Eléments constitutifs des NLFA:
 - liste
 - plan Loetschberg
 - plans Saint-Gothard nord/sud
- Variantes NLFA:
 - description Loetschberg
 - plan Loetschberg
 - description Saint-Gothard/intégration de la Suisse orientale
 - plans Saint-Gothard/intégration de la Suisse orientale
- Fourchette estimée des coûts d'investissement

Consultation

1 Rapport du groupe de travail "Financement des transports publics"

Historique

Le 27 juin 1995, le Conseil fédéral chargeait un groupe de travail interne de l'administration d'élaborer jusqu'à fin août un plan de financement pour les investissements prioritaires. Ce groupe a examiné, sur diverses sources de financement, si elles étaient disponibles et dans quelle mesure il était rentable et opportun d'y recourir. Il a abordé le problème de l'endettement admissible, défini l'enveloppe financière des projets d'infrastructure et étudié la forme juridique des nouvelles recettes liées. Il a consacré beaucoup de temps à mettre au point un programme optimal d'investissements des transports publics, allant jusqu'à examiner seize variantes de NLFA.

Recommandations

En conclusion, le groupe de travail a fait au Conseil fédéral les recommandations suivantes:

- Les grands projets ferroviaires doivent faire l'objet d'un financement spécial, assuré par une taxe temporaire de 10 centimes par litre de carburant, par une nouvelle taxe ferroviaire et par une partie du produit de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations.
- Le financement spécial doit couvrir les grands projets ferroviaires de RAIL 2000 (1^{er} et 2^e étapes), des NLFA, du raccordement de la Suisse occidentale au réseau de TGV français et des mesures antibruit.
- Les emprunts effectués sur le marché des capitaux ne doivent pas représenter plus de 25 pour cent du coût des projets.
- L'exploitation optimale des nouveaux tronçons dépend pour l'essentiel des besoins de base des CFF et des ETC; ces besoins financiers doivent donc être couverts par la caisse générale de la Confédération.
- Parmi les grands projets ferroviaires, la priorité revient à RAIL 2000. La 1^{er} étape doit être réalisée comme prévu avant l'an 2005.

- Les NLFA doivent être redimensionnées. Deux variantes sont proposées: la première consiste à réaliser en priorité la ligne du Saint-Gothard, réduite aux tronçons de base (tunnel de base à double voie du Saint-Gothard, tunnels du Mont Ceneri et du Zimmerberg), puis à construire *après coup* un tunnel de base à double voie au Loetschberg; la seconde option consiste à réaliser la ligne du Saint-Gothard, réduite aux tronçons de base, et à construire *simultanément* un tunnel de base partiellement à simple voie au Loetschberg.
- Il est prévu de raccorder la Suisse occidentale au réseau de TGV français entre l'an 2000 et 2007.
- Les progrès de la technologie ferroviaire permettent de renoncer à aménager les lignes d'accès au Saint-Gothard pendant la période envisagée (1996–2015). Afin d'assurer l'exploitation optimale des nouveaux tunnels de base sous l'angle de la capacité et de l'horaire, les possibilités d'aménager le réseau actuel sont examinées et les moyens financiers nécessaires à cet effet sont prévus.
- La protection contre le bruit doit être améliorée sensiblement sur tout le réseau ferroviaire, en particulier sur les lignes d'accès aux tunnels de base, sur les tronçons particulièrement bruyants du Plateau suisse et des grandes agglomérations, ainsi que le long des couloirs de ferroutage du Saint-Gothard et du Loetschberg; cette amélioration s'effectuera grâce à des mesures "actives" (amélioration du matériel roulant) et "passives" (parois ou fenêtres antibruit, contournements, le cas échéant).
- Pour que le réseau des routes nationales soit achevé en temps utile, il faut y consacrer au minimum 1,6 milliard de francs par an à partir de 1998.

Après avoir transmis au Conseil fédéral un rapport condensé daté du 14 août 1995, le groupe de travail a remis, le 23 août, son rapport complet, qui a été rendu public le 25 août. Ayant pris connaissance du rapport et des propositions du groupe de travail le 30 août, le Conseil fédéral a jugé que ce rapport constituait une base de discussion appropriée. Il a donc décidé de le mettre en consultation, en même temps qu'un projet de mise en oeuvre juridique. Le 13 septembre 1995, le Conseil fédéral a pris connaissance du dossier de consultation et a autorisé le DFF et le DFTCE à procéder à la consultation des cantons, des partis et des milieux intéressés.

2 Résultats de la consultation

Condensé

La procédure de consultation, qui s'est déroulée du 22 septembre au 15 novembre 1995, a débouché sur des résultats divergents. Le principe d'une *nouvelle réglementation du financement* a été approuvé. Le plan proposé, qui prévoyait le relèvement de 10 centimes des droits d'entrée sur les carburants, une modification de la disposition constitutionnelle concernant la RPLP, la perception d'une taxe ferroviaire, la couverture de 25 pour cent du coût des NLFA par le compte routier ainsi que des emprunts correspondant à 25 pour cent de ce coût, a toutefois suscité des oppositions. La RPLP a notamment fait l'objet de critiques. Quant au *programme d'investissement* prévoyant de financer les besoins de base par les ressources générales de la Confédération, d'accorder la priorité à RAIL 2000, aux NLFA, au raccordement au réseau de TGV, ainsi qu'aux mesures actives et passives contre le bruit le long du réseau actuel, il a été accepté sur le fond. De plus, la situation ayant évolué (multiplication des projets dans le domaine des transports, modification des perspectives de rentabilité, détérioration grave des finances fédérales, progrès techniques sur le plan ferroviaire), un redimensionnement des NLFA a été jugé nécessaire. La majorité des milieux consultés souhaitent que l'on échelonne la réalisation du projet sans modifier les articles 5 à 8 de l'arrêté sur le transit alpin, mais aucune priorité n'est ressortie concernant le choix des variantes proposées. La majorité des instances consultées tient à la solution en réseau, tout en envisageant diverses possibilités d'amélioration. L'opposition entre les partisans des variantes 5 et 5 "plus" (réalisation immédiate du tunnel du Loetschberg à voie unique) et ceux de la variante 8 (réalisation différée du tunnel du Loetschberg à deux voies) reflète les intérêts régionaux. Selon la majorité des avis exprimés, il importe d'éviter à tout prix que le projet échoue. En cas d'échec du programme de financement, on préconise de réduire encore ce projet, en concentrant notamment les efforts sur un axe de NLFA, les opinions divergeant une fois de plus selon les préférences régionales.

Résultats détaillés

La solution du *financement spécial* (c'est-à-dire un financement particulier mais intégré dans le compte financier) a été approuvée par la majorité des participants, certains milieux ne l'acceptant toutefois qu'à titre de solution transitoire (p. ex. l'UDC, les cantons concernés par le transit alpin, à savoir BE, FR, VD, VS, NE, GE, JU). Un groupe important réunissant les associations routières (FRS, TCS, ACS), le PRD, l'UDC, le PSL, le PLS, les cantons concernés par le transit alpin, l'Union suisse des arts et métiers ainsi qu'une partie du secteur de la construction (CSC, SSE, AETP) a demandé la création de fonds distincts (à court ou à long terme) pour les transports publics et les routes, qui ne figureraient pas dans le compte financier de la Confédération.

Les *recettes* proposées ont soulevé des critiques sans qu'une majorité se dégage en faveur de nouvelles sources de financement. Les milieux suivants s'opposent aux diverses redevances proposées:

	Relèvement de 10 centimes des droits d'entrée sur les carburants	Utilisation d'une partie du produit de la RPLP	Taxe ferroviaire
Rejet	Cantons de Suisse occidentale, PSL, associations routières, industrie du bâtiment, Union pétrolière.	PDC, PRD, UDC, PSL, PLS, Vorort, USAM, associations routières, industrie du bâtiment.	TI, PRD, AdI, USS, SEV.
Réserves		Les cantons allemands persistent à demander le maintien intégral de la part cantonale.	Associations des transports publics

Certains milieux (PS, PES, USS, ATE, CITRAP, Pro Frutigland) ont estimé que les **droits d'entrée sur les carburants** et la *redevance ferroviaire* (cantons concernés par le transit alpin) offraient un plus grand potentiel d'augmentation. D'autres sources de recettes ont été

avancées: taxe sur l'énergie (associations routières), TVA (PRD, UDC, PLS, GCV, Union pétrolière, Groupe de l'industrie suisse de la construction, Pro chemin de fer, Association suisse des usagers des transports), taxe sur le transit alpin (PS, ATE, CITRAP).

L'ACS remet en question le principe appliqué jusqu'ici qui consiste à couvrir 25 pour cent du coût des NLFA par le financement spécial "Circulation routière" et s'opposera à un éventuel financement à fonds perdu si ses exigences ne sont pas satisfaites.

Divers milieux consultés ont jugé trop vague l'échéance qui découle de la durée de la réalisation du projet ainsi que de la nature de la disposition transitoire inscrite dans la constitution. Les cantons alémaniques ont préconisé une limitation de l'échéance à 10 ans, puisque le réseau de routes nationales devrait être achevé au bout de ce laps de temps et que l'on devrait faire pression en faveur d'une réalisation économique des grands projets des transports publics. Passée cette échéance, le financement résiduel devrait être réexaminé.

Le volume du financement spécial n'a pas soulevé de grande controverse. On a cependant déclaré qu'il faudrait tenir compte d'autres raccordements au réseau de TGV, ainsi que de la circulation dans les villes et dans les agglomérations (BS, GE, associations des transports publics, TCS, Union des villes suisses et Association des communes suisses). Certains ont demandé que la protection contre le bruit soit exclue du financement spécial (BE, BS, FR, GE, VD, VS, PES, employés et associations de transports publics, TCS, Union des villes suisses et Association des communes suisses, WWF).

Allant au bout de leur pensée, les partisans de la création d'un fonds ont demandé que l'ensemble des transports publics soit financé hors du compte de la Confédération. Le PSL a exigé un réexamen fondamental de tous les projets des transports publics.

Les cantons concernés par le transit alpin ont proposé un financement en deux étapes. Dans un premier temps, on assurerait le financement sur les cinq années à venir des projets suivants:

- RAIL 2000;
- Tunnel de base du Loetschberg (variante 5 "plus");

- Tunnel de base du Saint-Gothard.

Outre un endettement équivalant à 50 pour cent du coût des projets, l'utilisation des droits d'entrée sur les carburants dans la proportion prévue pour le financement des NLFA (25% du coût) et le relèvement de la taxe ferroviaire (de 50 à 100 mio. de fr.), ils prévoient de mobiliser 450 à 500 millions de francs sur la RPLP. Dans un deuxième temps, le financement des transports devrait être assuré par deux fonds distincts.

La grande majorité des milieux consultés fixent le niveau de *l'endettement admissible* entre 25 et 33 pour cent. Certains proposent de compenser le manque de recettes par un accroissement de l'endettement (cantons concernés par le transit alpin et associations routières qui vont jusqu'à accepter 50% d'endettement).

Le financement des besoins de base par les ressources générales de la Confédération a réuni un large consensus, dans la mesure où personne n'a demandé que ces besoins soient financés par un fonds général des transports publics.

La majorité des milieux estiment que la priorité parmi les grands projets revient à la première étape de RAIL 2000. Les NLFA, ou une partie de celles-ci, se sont parfois vu accorder une priorité équivalente. Le PRD ne fixe aucun ordre des priorités parmi les grands projets. Quant au PSL, il a demandé des données complémentaires pour pouvoir se prononcer.

Un *réexamen du programme d'investissement des NLFA* a recueilli un soutien presque unanime. Nombre de milieux consultés ont toutefois rejeté *le redimensionnement du projet, car ils préfèrent un échelonnement* des travaux. Ils ont par conséquent exigé le maintien des articles correspondants de l'arrêté sur le transit alpin. Rares sont ceux qui ont demandé une modification de l'arrêté sur le transit alpin (PRD, associations routières, Association suisse des usagers des transports, Association suisse des maisons d'expédition). Des différences régionales très marquées sont apparues dans le *choix des variantes*. En règle générale, chaque région a demandé la réalisation des travaux qui la concernent directement, mais certaines ont tout de même admis l'idée d'un échelonnement. Dans l'ensemble, la consultation a permis de réduire le nombre des variantes à retenir. La réalisation intégrale et

simultanée des NLFA (variante 1) n'a été exigée par personne et il en a été de même pour les variantes 2 et 3 qui prévoient également une réalisation intégrale, mais échelonnée dans le temps. Des variantes modifiées des propositions 4 et 5 sont toutefois venues étoffer la palette des solutions proposées. Les cantons concernés par le transit alpin ont plaidé pour une modification de la variante 4, qui prévoit la réalisation de tunnels à deux voies au Saint-Gothard et au Loetschberg, ainsi que des tunnels à voie unique au Zimmerberg et au Mont-Ceneri. Quant à la variante 5 "plus", elle préconise la construction de tunnels à deux voies sur l'axe du Saint-Gothard (Saint-Gothard, Zimmerberg, Mont-Ceneri) et d'un tunnel de base à voie unique au Loetschberg. Cette variante prévoit toutefois le percement intégral des tunnels au Loetschberg avec un équipement ferroviaire partiel.

Variante	Milieux consultés
4, 4 plus Saint-Gothard et Loetschberg à deux voies, réalisation simultanée	Cantons concernés par le transit alpin (priorité no 1), USS, Romandie Simplon
5 Saint-Gothard à deux voies, Loetschberg à voie unique, réalisation simultanée	PDC, PRD, PS (priorité no 1), SO, ASUT
5 plus Variante proposée par le BLS	Cantons concernés par le transit alpin (priorité no 2), PS (priorité no 2), USAM, SIB, GCV, Fédération suisse des cheminots, Groupe de l'industrie suisse de la construction, CSC, BLS, CITRAP, CITAJ
8 Saint-Gothard et Loetschberg à deux voies, réalisation échelonnée	Cantons alémaniques (à l'exception de BE, SO, UR, Suisse orientale), PES, FSE, UTP, ATE, CFF, SOB, FUS, SPE, UVS, SVI, ASUTRA, WWF.
11 Saint-Gothard, réalisation intégrale	UR, TI WWF, Comité pour le Saint-Gothard
12 Loetschberg, réalisation intégrale	NE, PLS, Pro Frutigland

13 Saint-Gothard à double voie, Loetschberg à voie unique, réalisation échelonnée	UDC, SSE
15 Saint-Gothard, redimensionné	AdI, ASUT
Indécis	Cantons de la Suisse orientale (5 ou 8), PSL, USCI, UF, FRS (plutôt 8), ASTAG (12, 15, 16), TCS, ACS (plutôt 8), AISA (plutôt 8), SAM (plutôt 8), LITRA, Pro chemin de fer, ASIC, Association des communes suisses, UVS

Divers milieux n'ont pas fait un choix définitif (notamment l'UDC, les cantons de la Suisse orientale, le Vorort, les associations des transports routiers). Ils penchent toutefois en faveur d'un échelonnement de la réalisation (ils se sont en majorité prononcées pour la variante 8). Les autres variantes (4, 4 "plus", 11, 12, 13, 15) ne semblent pas en mesure de réunir une majorité des avis favorables. Plusieurs milieux qui se sont prononcés pour ces variantes ont prévu une solution de remplacement dans leurs réponses (5 "plus" ou 8). Les choix convergent cependant vers les deux variantes 5 (y compris 5 "plus") et 8. Les cantons concernés par le transit alpin, le PS, le PRD, les syndicats (USS, GCV), ainsi que l'industrie du bâtiment soutiennent la variante 5. La Suisse alémanique (exception faite de BE et de SO), les associations de protection de l'environnement et des transports publics, les associations de transports routiers (sans se prononcer clairement toutefois), ainsi que les unions des employés préfèrent la variante 8. Les cantons d'Uri et du Tessin n'étaient visiblement pas prêts à renoncer à quelque portion que ce soit du projet. Quant à la Suisse orientale, elle tient à l'amélioration des tronçons entre Saint-Gall et Pfäffikon SZ, ainsi qu'au tronçon du Hirzel (sous la forme d'une variante "allégée" coûtant 155 mio. de fr.). Riverains directs de ce tronçon, Schwyz et Zoug ont toutefois préconisé l'abandon du Hirzel.

L'intégration du raccordement au réseau de TGV a réuni un large consensus (PSL, SSE, SAB et Association suisse des maisons d'expédition exceptés). D'aucuns ont toutefois demandé que le projet inclue aussi le raccordement de Bâle (Suisse alémanique et occidentale, PDC) à la ligne Munich / Stuttgart (cantons de la Suisse orientale), le raccordement de l'ensemble de l'arc jurassien aux lignes Genève-Mâcon, Lausanne-

Vallorbe, Berne-Neuchâtel-Frasne, Delle-Belfort ainsi qu'à Bâle (FR, JU, NE, VE, Union des villes suisses) ou le raccordement sud aux NLFA (TI).

La réalisation de *mesures de protection contre le bruit sur les réseaux de base des CFF et des ETC* a été largement soutenue. Les milieux économiques (SSE, USAM, USCI) ainsi que le canton d'Uri ont demandé que cette réalisation n'entre pas dans le cadre du financement spécial. Divers milieux ont demandé de plus amples détails sur le type de mesures et sur la façon de les appliquer, et estimé qu'il fallait axer les travaux sur les mesures actives. L'ordre des priorités resterait encore à définir.

La majorité des milieux consultés a approuvé l'*encouragement donné à l'achèvement du réseau de routes nationales*. Des critiques ont cependant été émises par le PS, les Verts, l'Union suisse des paysans, l'ATE, la CITRAP, le WWF, ainsi que Pro Frutigland. Plusieurs organisations se sont déclarées prêtes à accepter l'augmentation prévue des crédits de construction pour favoriser un compromis. Les associations routières, ainsi que le PRD et le PLS, estiment que la hausse prévue est insuffisante et ont exigé un relèvement immédiat (dès 1996) à 2 milliards de francs au moins par an. Le PSL, Fribourg, Soleure et le Valais ont, quant à eux, demandé que la somme mise à disposition soit relevée pour atteindre un montant compromis entre 1,6 et 1,8 milliard. Certains cantons ont déclaré qu'ils n'accepteraient le financement prévu qu'à condition que le relèvement soit garanti et sa couverture assurée. Ils ont par ailleurs demandé des moyens supplémentaires (350 mio. de fr. environ) pour financer l'entretien du réseau (mesures techniques et mesures en matière d'exploitation) et souhaitent que la rénovation des ouvrages soit considérées comme une nouvelle construction du point de vue financier. Quelques rares milieux ont en outre exigé un relèvement à 450 millions de francs des moyens mis à disposition pour la réalisation du réseau des routes principales (1996: 274,4 mio. de fr.).

A l'exception des milieux directement concernés, la plupart des organes consultés ont estimé que les *régions doivent accepter des sacrifices*, notamment lorsque la réévaluation consiste non pas à redimensionner définitivement le projet, mais à l'échelonner dans le temps. Les milieux directement concernés (Suisse orientale, Uri, Tessin, Pro Frutigland) ainsi que diverses organisations (GCV, ATE, UVS) ont un avis diamétralement opposé. Ils pensent

qu'on ne devrait pas se fonder seulement sur des considérations financières pour procéder à un redimensionnement, mais qu'il faudrait aussi dûment tenir compte de la protection des régions traversées. De plus, il ne serait pas équitable de n'imposer que des sacrifices à certaines régions.

La grande majorité des milieux consultés jugent qu'une réévaluation de toute la politique des transports s'impose en cas d'échec du projet. Seuls quelques rares milieux ont demandé la réalisation intégrale des NLFA conformément à l'arrêté fédéral (ZH, BS, USS, Fédération suisse des cheminots, CITRAP, Pro Bahn). En cas d'échec de l'actuel projet, la majorité préconise la réalisation d'un seul axe de transit. Le choix de cet axe varie selon les préférences régionales. Les milieux des transports publics ont notamment demandé que l'affectation des moyens à la circulation routière soit supprimée, tandis que les associations routières considéreraient qu'un échec renforcerait leur idée de constituer un fonds pour les transports.

3 Résultats des autres consultations

Le 18 décembre 1995, le Conseil fédéral a décidé de procéder à l'audition des cantons, des partis gouvernementaux, ainsi que des grandes associations. Ces auditions avaient pour objectif d'aborder une fois encore des aspects essentiels du projet en vue de formuler des décisions et d'élaborer le message. Voici les deux principaux objectifs visés:

- élaborer une solution de financement différente de celle proposée dans les documents soumis à consultation, dans laquelle une partie des recettes issues de la RPLP serait remplacée par un relèvement des droits d'entrée sur l'huile de chauffage et le gaz;
- clarifier les réponses fournies dans le cadre de la consultation, notamment pour ce qui est du choix des variantes des NLFA.

Une fois ces auditions achevées, les partis gouvernementaux bourgeois ont jugé que le *relèvement des droits d'entrée sur l'huile de chauffage et sur le gaz* méritait d'être examiné de plus près. La majorité des cantons partage également cet avis. Le PS, les représentants des travailleurs, les associations de transports publics, l'Association suisse des locataires,

l'Association suisse des propriétaires fonciers, ainsi que l'industrie pétrolière et gazière ont rejeté ce relèvement. La plupart de ces milieux demandent que l'on s'en tienne à des prélèvements sur le trafic des poids lourds et certains ont d'ailleurs proposé de réaffecter la redevance forfaitaire sur les poids lourds. Pour eux, il ne faut en aucun cas renoncer à la RPLP. Les associations routières ont, quant à elles, vivement approuvé la diminution des charges qui pèsent sur le trafic routier. Elles n'en ont pas moins préconisé la création de deux fonds distincts (un pour la route et un pour l'infrastructure ferroviaire) et l'accroissement régulier des ressources destinées à la construction routière. Le Vorort estime
→ inopportune l'augmentation prévue demande donc de nouvelles restrictions au niveau du projet.

Quant au résultat du *choix des variantes*, aucune des solutions proposées n'a fait l'unanimité: pour des raisons avant tout politiques, les trois partis gouvernementaux (PDC, PRD et PS) se sont prononcés en faveur de la réalisation simultanée d'un tunnel de base à voie unique au Loetschberg et d'un projet redimensionné de l'axe du Saint-Gothard. Ils ont été soutenus par les cantons directement touchés par le percement du Loetschberg. L'UDC quant à elle recommande la réalisation ultérieure d'un tunnel de base à deux voies au Loetschberg. Dans la mesure où les associations ont examiné la question, elles préconisent aussi un redimensionnement des NLFA qui viserait avant tout l'axe du Saint-Gothard. Le Vorort a présenté une proposition qui ne prévoit dans un premier temps que le redimensionnement de l'axe du Saint-Gothard, la réalisation de la première étape de RAIL 2000, le raccordement au réseau du TGV, ainsi que la mise en oeuvre des premières mesures de protection contre le bruit sur le réseau de base. Les autres éléments du projet (Loetschberg, 2^e étape de RAIL 2000) ne devraient pas être réalisés avant 2010. Les associations des transports publics ont réaffirmé leur soutien à un report de la réalisation du tunnel du Loetschberg. Pour leur part, les milieux directement concernés s'en sont tenus à leurs exigences initiales. La Suisse orientale demande ainsi la réalisation immédiate du tunnel du Hirzel, le canton du Tessin refuse de renoncer à la construction des voies d'accès et Uri demande que l'on réalise aussi les voies de contournement. Par contre, les cantons concernés par le Loetschberg ont accepté le projet redimensionné et sont notamment prêts à

renoncer provisoirement au transbordement des véhicules sur le train pour le passage du Loetschberg.

Le Conseil fédéral a par ailleurs répondu favorablement à la demande des partis gouvernementaux de donner le temps à un groupe de travail de trouver des solutions aptes à réunir un consensus.

4 Rapport du groupe de travail des partis gouvernementaux

Généralités

A l'occasion de la rencontre du 9 janvier 1996, les partis gouvernementaux ont souhaité que le Conseil fédéral diffère les décisions appelées à servir de base à l'élaboration du message consacré à ce sujet. Ils ont donc demandé au Gouvernement d'accorder suffisamment de temps à un groupe de travail des partis gouvernementaux pour élaborer un rapport sur le financement des grands projets ferroviaires et pour dégager des solutions capables de réunir un consensus. La proposition résultant de ces travaux est présentée et commentée ci-après.

Rapport final du groupe de travail

Le groupe de travail a livré ses propositions le 25 mars 1996, sans avoir trouvé une solution qui fasse l'unanimité de ses membres. Il a donc présenté une proposition majoritaire (six membres du groupes de travail) et une proposition minoritaire (deux membres du groupe de travail):

- *Financement:*

La *majorité* du groupe de travail veut assurer l'essentiel du financement par une modification de la RPLP. Dès 2001, la Suisse autoriserait ainsi les camions de 40 t à utiliser son réseau routier, à l'exception des axes transalpins. Ce relèvement du poids maximal autorisé engendrerait un effet sur la productivité que le groupe de travail chiffre à 1,9 milliard de francs au total. Dès la date de l'introduction du nouveau poids maximal et jusqu'en l'an 2022, ce montant devrait être entièrement absorbé par une RPLP progressive basée sur les catégories de poids. Dans le même temps, on

abaisserait le prix du diesel pour le fixer au niveau européen dès 2001, tout en diminuant sa teneur en substances nocives.

La proposition majoritaire prévoit un *financement transitoire* jusqu'en l'an 2001, qui se compose des éléments suivants: couverture de 25 pour cent du coût des NLFA par les droits d'entrée sur les carburants, réaffectation de la RPLP, endettement équivalent à 28 pour cent du coût du projet.

La *minorité* du groupe de travail considère, quant à elle, que le gain de productivité engendré par le relèvement du poids maximum autorisé ne peut que faire l'objet d'estimations encore trop vagues pour pouvoir servir de bases de décision. De plus, la RPLP devra être introduite en coordination avec l'Union européenne. Pour ces raisons, la redevance forfaitaire sur les poids lourds devrait être liée aux prestations au plus tard dès l'an 2005 et être prélevée en fonction du gain de productivité que l'on aura pu jusqu'alors évaluer avec plus de précision. Dès cette date, deux fonds distincts devraient de plus être créés: un pour les transports publics et un autre pour la route. Par ailleurs, le prélèvement des redevances ne devrait pas être limité à une période déterminée. La proposition minoritaire prévoit jusqu'en l'an 2005 (date d'entrée en vigueur de la RPLP) au plus tard un financement transitoire comprenant la part de 25 pour cent des droits d'entrée sur les carburants destinée aux NLFA, une surtaxe sur les carburants de 10 centimes, un relèvement de la TVA de 0,2 pour cent, ainsi qu'un endettement ne dépassant pas 25 pour cent du coût total du projet.

Programme de construction:

NLFA: Les propositions majoritaire et minoritaire divergent également quant à la réalisation des NLFA. La *majorité* du groupe de travail préconise la réalisation simultanée de l'axe du Saint-Gothard dans sa version redimensionnée (tunnel de base du Saint-Gothard, tunnels du Mont-Ceneri et du Zimmerberg, tous à deux voies) et le percement d'un tunnel du Loetschberg prévu pour deux voies, mais qui ne sera dans un premier temps équipée que d'une voie ainsi que des intersections nécessaires. Cette variante prévoit l'aménagement des voies d'accès pour la date d'entrée en service des deux tunnels, tout en respectant les exigences écologiques et

en matière de prestations. Le texte ne précise toutefois pas ce que cela implique. Le chargement des voitures sur le train devant continuer de se faire dans le tunnel de faîte, des mesures de protection contre le bruit seraient réalisées sur les routes d'accès au poste de chargement dans l'Oberland bernois. La proposition suggère par ailleurs d'ajouter un protocole additionnel à l'Accord dans lequel l'Italie s'engagerait pour sa part à construire les voies de raccordement au Simplon.

La *minorité* recommande un programme de construction établi en fonction des besoins, c'est-à-dire de réaliser tout d'abord l'axe du Saint-Gothard dans sa version redimensionnée et de différer la réalisation du Loetschberg (à deux voies).

Les membres du groupe de travail s'accordent sur les points suivants:

RAIL 2000: Les étapes 1 et 2 doivent être réalisées comme prévu.

Raccordement de la Suisse au réseau ferroviaire européen à grande vitesse: Une revalorisation de la liaison Zurich - Saint-Gall - Munich devrait venir compléter le raccordement de la Suisse occidentale au réseau du TGV.

Protection contre le bruit sur le réseau de base: Des mesures d'assainissement actives et passives devront être réalisées sur le réseau existant des CFF et des ETC.

Mesures en matière de transport: Aussi bien la *majorité* que la *minorité* du groupe de travail suggèrent de rendre eurocompatible l'article sur la protection des Alpes. Cette mesure permettrait entre autres d'accroître sensiblement la *productivité des chemins de fer* et d'augmenter ainsi le volume des marchandises transportées par rail à moindre prix. Il convient en effet de préserver la *compétitivité internationale du secteur des transports*, d'assurer l'*achèvement et l'entretien du réseau de routes nationales*, ainsi que de garantir un transport optimal des voyageurs au niveau régional.

Evaluation du rapport final des partis gouvernementaux

Dans l'ensemble, la proposition du groupe de travail a apporté de nouveaux éléments et relancé le débat sur le financement des grands projets ferroviaires. Quelques détails d'une analyse approfondie font cependant penser que dans la pratique, l'absorption du gain de productivité par une redevance pourraient être problématique.:

Le montant des *recettes nettes* d'une RPLP basée sur l'absorption du gain de productivité est controversé. Puisque l'on ne dispose pour l'heure que d'hypothèses et que les études scientifiques sont rares, les chiffres que l'on obtient varient énormément selon le point de vue. Les calculs de l'administration se fondent sur une étude externe qui ne fournit guère qu'un ordre de grandeur approximatif. Les quelque 1,3 milliard³⁴ de francs destinés aux grands projets ferroviaires devraient à court terme constituer la limite maximale des ressources disponibles. Les réserves émises par les défenseurs des transports routiers sur les hypothèses de travail ne peuvent être toutes réfutées. On se demande notamment s'il est exact que l'on assistera nécessairement à une forte augmentation des transports par les poids lourds allant jusqu'à 40 tonnes³⁵ au détriment des camions plus légers. Les milieux concernés regrettent également que l'on ait tenu compte uniquement du transfert du trafic des camions de 28 t à ceux de 40 t, alors qu'il serait économiquement plausible pour les entreprises de transport de passer à des camions de 32 ou de 36 t. Ces réserves *réduisent sensiblement les résultats des estimations*.

- La répartition de l'absorption de la totalité du gain de productivité sur tous les types de trafic désavantagera le trafic national. Le gain de productivité serait en effet plus élevé

³⁴ L'effet sur la productivité a été estimé à 1,9 milliard de francs au total. Ce montant varie par ailleurs beaucoup selon le type de trafic (intérieur, importations, exportations, trafic de transit). Puisqu'un prélèvement différencié n'est pas envisageable pour des raisons pratiques, le montant pouvant être perçu se limite à quelque 1,7 milliard de francs. Si les cantons se contentent d'une part minimale, les grands projets ferroviaires devraient pouvoir disposer d'un montant qui atteindra au maximum 1,3 milliard de francs dans un premier temps.

³⁵ Les estimations de l'administration se fondent sur une étude qui prévoit l'évolution suivante: 5 pour cent des kilomètres parcourus par la catégorie des 13 à 18 t et 20 pour cent des kilomètres parcourus par la catégorie des 18 à 26 t, toutes deux déjà autorisées, seront reportés sur les camions de 40 t. Les associations routières objectent que le transfert vers des véhicules plus lourds serait possible aujourd'hui déjà, mais que les entreprises y renoncent en raison de la nature des marchandises transportées.

pour les exportations et les importations, ainsi que pour le trafic de transit. Puisque des considérations pratiques exigent l'application d'un tarif unique³⁶ pour tous les types de trafic, le transport national serait désavantagé, tandis que les exportations, les importations et le trafic de transit seraient avantagés.

- *Le prélèvement d'une redevance moyenne dans toutes les catégories de poids équivaldrait à absorber un gain de productivité "forfaitaire" même dans les catégories où l'accroissement de l'efficacité serait minime voire inexistant. Cette remarque s'appliquerait notamment aux camions des catégories de poids inférieures. Ces véhicules, utilisés avant tout dans la distribution de détail, devraient s'acquitter d'une redevance trop élevée. Les catégories de poids supérieures, soit celles se situant dans le domaine où le rail garde aujourd'hui à juste titre sa compétitivité, seraient par contre trop peu taxées. Par conséquent, les effets incitatifs seraient contre-productifs.*
- *Après avoir fait l'objet de vif débats pendant des décennies, la répercussion des coûts externes est en principe admise par l'Union européenne (UE) et a été inscrite dans la constitution³⁷. Il est donc possible de l'appliquer relativement rapidement (grâce à la RPLP). On ne devrait donc renoncer à cet acquis qu'en cas d'absolue nécessité. Il est toutefois probable que l'UE n'accepte pas la compensation des gains de productivité.*
- *La majorité du groupe de travail des partis gouvernementaux propose de maintenir provisoirement inchangé le poids maximal autorisé dans le trafic transalpin, mais d'augmenter le coût du trafic de transit en le grevant d'une redevance. Le maintien du poids maximal à un niveau inférieur allié à une augmentation sensible de la fiscalité sera rejeté par l'UE, car ces éléments constituent une "double dissuasion".*
- *En s'appliquant aussi au trafic transalpin de transit, l'absorption d'un gain de productivité estimé à 1,7 milliard de francs augmenterait de 320 à 350 francs la traversée des Alpes pour un camion de 28 t. Il est à noter que ce montant équivaut*

³⁶ Les transports nationaux et internationaux sont assurés par des camions identiques. Il ne serait donc guère possible d'appliquer un tarif différent selon le type de trafic.

³⁷ Si l'on souhaite absorber la totalité du gain de productivité, il serait nécessaire d'adapter en conséquence la base constitutionnelle inscrite à l'article 36^{quater} est.

environ aux frais supplémentaires occasionnés par un contournement de la Suisse. Si la productivité du rail n'augmente pas, ou si la France et l'Autriche n'augmentent pas le niveau de leurs redevances, il faudrait donc s'attendre à un *accroissement du trafic de contournement*. Cette solution risque fort de soulever l'opposition de l'Union européenne.

- *Aucune nouvelle recette ne serait créée avant l'an 2001. Le financement transitoire se limiterait à la réaffectation de recettes existantes et à un léger relèvement du taux d'endettement à 28 pour cent. Cette solution exigerait cependant d'accorder des avances très élevées au financement spécial* (suivant les prix pratiqués en 1995, environ 7,3 milliards de francs jusqu'en 2007).

Dans l'ensemble, les propositions du groupe de travail des partis gouvernementaux poursuivent les mêmes objectifs que la politique du Conseil fédéral en mettant en oeuvre les mêmes instruments (notamment la RPLP). Le groupe de travail se fonde sur l'évolution actuelle de la politique des transports (p. ex. le problème du poids maximum) et tente de l'intégrer dans un train de mesures en appliquant de nouvelles idées. Le Conseil fédéral souhaite donc autant que possible intégrer les propositions du groupe de travail des partis gouvernementaux dans les modèles existants:

- Dans le cadre du passage à la RPLP, on devrait de plus examiner si *l'absorption du gain de productivité* n'est pas contraire à la constitution et si cette mesure est réalisable. Il convient notamment de trouver un moyen pour harmoniser l'application du principe de la vérité des coûts avec l'absorption du gain de productivité.
- Des mesures encourageant *le transfert du trafic transalpin* de la route vers le rail et visant à améliorer l'offre ferroviaire seront prises dans le cadre de l'application de l'article constitutionnel sur la protection des Alpes.
- *L'amélioration de l'efficacité du rail* fait partie intégrante de la réforme des chemins de fer. Ce projet devrait mettre en place les nouvelles structures capables d'améliorer la transparence et d'accroître la concurrence entre les chemins de fer.

- *Un relèvement du poids maximal dans le transport des marchandises par la route* (en une ou plusieurs étapes) fera l'objet de discussions sur les transports terrestres dans le cadre des négociations bilatérales avec l'Union européenne. Il importe par ailleurs d'étudier les moyens de parer aux éventuels inconvénients de cette mesure.

Le Conseil fédéral estime que deux propositions du groupe de travail des partis gouvernementaux ne peuvent pas être prises en considération:

- L'idée de *baser le financement des grands projets ferroviaires sur une seule redevance*, dont on ne peut prévoir ni le produit ni les conséquences sur la politique des transports, ne peut pas être retenue.
- Du point de vue de la politique financière, il n'est guère possible de *renoncer* dans une large mesure à un *financement transitoire* jusqu'en 2001. Il ne faut pas assouplir le principe selon lequel il convient de prévoir un financement avant de commencer les travaux.

5 Liste des milieux consultés

Gouvernements cantonaux	
Argovie	AG
Appenzell Rhodes extérieures	AR
Appenzell Rhodes intérieures	AI
Bâle-Ville	BS
Bâle-Campagne	BL
Berne	BE
Fribourg	FR
Genève	GE
Glaris	GL
Grisons	GR
Jura	JU
Lucerne	LU
Neuchâtel	NE
Nidwald	NW
Obwald	OW
Schaffhouse	SH
Schwytz	SZ
Soleure	SO
Saint-Gall	SG

Tessin	TI
Thurgovie	TG
Uri	UR
Vaud	VD
Valais	VS
Zoug	ZG
Zurich	ZH
Partis politiques	
Partis gouvernementaux	
Parti démocrate chrétien suisse	PDC
Parti radical-démocratique suisse	PRD
Union démocratique du centre	UDC
Parti socialiste suisse	PS
Partis non gouvernementaux	
Parti suisse de la liberté	PSL
Parti écologique suisse	PES
Parti libéral suisse	PLS
Alliance des indépendants	AdI
Organisations faïtières de l'économie	
Associations patronales	
Union suisse des paysans	USP
Union suisse des arts et métiers	USAM
Union suisse du commerce et de l'industrie	USCI
Syndicats	
Syndicat chrétien Transport-Militaire-Douane	GCV
Union fédérative du personnel des administrations et des entreprises publiques	UF
Syndicat industrie & bâtiment	SIB
Fédération suisse des cheminots	SEV
Union syndicale suisse	USS
Fédération des sociétés suisses d'employés	FSE
Autres organisations et institutions	
Associations des transports	
Automobile Club de Suisse	ACS
Communauté d'intérêts pour les transports publics	CITRAP
Service d'information pour les transports publics	LITRA
Pro Chemin de fer Suisse	
Fédération automobiliste et motocycliste suisse	SAM
Union suisse des carrossiers	USCI
Association suisse des transports routiers	ASTAG
Fédération routière suisse	FRS
Touring Club Suisse	TCS
Union des transports publics	UTP
Association des importateurs suisses d'automobiles	AISA
Association transports et environnement	ATE

Industrie de la construction	
Fédération des urbanistes suisses	FUS
Groupe de l'industrie suisse de la construction	SBI
Société suisse des entrepreneurs	SSE
Conférence suisse de la construction	CSC
Association suisse des ingénieurs-conseils	ASIC
Association suisse des ingénieurs en transports	SVI
Société suisse des fabricants de ciment, chaux et gypse	VSZKGF
Association des entrepreneurs suisses de travaux publics	AETP
Huiles minérales	
Union pétrolière	UP
Chemins de fer	
Société du chemin de fer des Alpes bernoises Bern-Loetschberg-Simplon	BLS
Chemin de fer du Lac de Constance-Toggenbourg	BT
Chemins de fer fédéraux	CFF
Chemin de fer du Sud-Est	SOB
Autres	
Initiative des Alpes	
Chambre bâloise du commerce	
Conférence intercantonale des transports ferroviaires de l'arc jurassien	CITAJ
Commission romande de la ligne du Simplon	CRLS
Communauté d'intérêts pour la promotion d'un trafic respectueux de l'environnement sur l'axe du Saint-Gothard	Comité du Saint-Gothard
Pro Frutigland	
Groupement suisse pour les régions de montagne	SAB
Association des communes suisses	
Société suisse pour la protection de l'environnement	SPE
Association suisse des maisons d'expédition	SSV
Union des villes suisses	UVS
Association suisse pour l'économie des transports	ASUTRA
Association suisse des usagers des transports	ASUT
Transalp 2005	
Association suisse d'économie forestière	
Fonds mondial pour la nature	WWF

Sources de financement

Objectif

La forte augmentation des dépenses ne peut être compensée dans les limites du budget fédéral. Il faut donc recourir à de nouvelles sources de financement. Le choix parmi les impôts envisageables sur le plan politique est limité dès lors que ceux-ci doivent satisfaire aux exigences suivantes:

- Les sources de financement doivent être aussi *rémunératrices* que possible, afin que les fonds nécessaires puissent être réunis au moyen d'un nombre limité d'impôts.
- Les sources de financement doivent être *disponibles à brève échéance*, car les finances fédérales ne peuvent déjà plus supporter les charges actuelles, alors que la réalisation des grands projets ferroviaires a en partie commencé.
- Les sources de financement doivent prendre en compte, en plus de l'objectif fiscal, *des impératifs de la politique des transports* et favoriser le transfert de la route au rail.

Différentes sources de financement ont été examinées à la lumière des critères précités.

- Augmentation des droits d'entrée sur les carburants
- Redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP)
- Réaffectation et majoration du simple au double de la redevance forfaitaire sur les poids lourds
- Financement partiel des NLFA par le produit des droits d'entrée sur les carburants
- Taxe sur le transit alpin (TTA)
- Imposition des carburants liquides et gazeux
- Taxe ferroviaire sur les tarifs du transport des voyageurs et des marchandises
- Taxe sur le CO2 frappant les agents énergétiques d'origine fossile
- Taux spécial de la TVA appliqué aux agents énergétiques
- Taxe générale sur l'énergie
- Augmentation de la TVA
- Loterie NLFA
- Cofinancement assuré par les recettes des télécommunications CFF
- Cofinancement assuré par le produit d'une amnistie fiscale
- Réévaluation des réserves d'or
- Financement privé
- Cofinancement par la Banque européenne d'investissement (BEI)
- Cofinancement des cantons et de tiers

Augmentation des droits d'entrée sur les carburants

Recettes: (en cas d'augmentation de 10 ct. par litre,

y compris le diesel):

600 millions par an

(sans relèvement du prix du diesel)

450 millions par an

Disponibilité:

au plus tôt dès la moitié de 1997

Un renchérissement du trafic routier en vue de financer les investissements des transports publics va accroître la transparence des coûts dans le domaine du trafic. Il ne faut pas oublier non plus que les automobilistes profiteront également des différents projets concernant les transports publics, et notamment des NLFA. En effet, à moyen et à long terme, ces lignes contribueront à éviter un engorgement des routes. Vu le prix relativement bas de l'essence, les automobilistes devraient accepter une hausse de 10 centimes par litre. Ce prix augmenterait ainsi de moins de 10 pour cent. En termes réels, l'essence est actuellement moins chère qu'avant la crise pétrolière de 1973. Une majoration plus élevée est cependant exclue pour le moment en raison du prix de l'essence à nos frontières. S'agissant notamment du diesel, nos prix se situent jusqu'à 25 centimes en-dessus de ceux des pays voisins. Par conséquent, les routiers font régulièrement leur plein à l'étranger. Selon une estimation, environ 30 pour cent du diesel consommé en Suisse est acheté à l'étranger puisque le détenteur d'un camion peut économiser jusqu'à 100 francs par plein de carburant. Une nouvelle augmentation du prix du diesel renforcerait l'attrait du "tourisme du carburant". Nous ignorons toutefois dans quelle mesure les pays limitrophes adapteront les prix du diesel dans les années à venir.

Redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP)

Recettes (utilisables pour les grands projets ferroviaires):

environ 400 millions par an

Disponibilité:

au plus tôt à partir de 2001

Le transport des marchandises par la route est en concurrence directe avec le trafic des

marchandises qui empruntera à l'avenir le réseau ferroviaire³⁸. Comme l'ont montré les études effectuées, le degré de couverture des frais inhérents aux NLFA augmente si le transport des marchandises par la route assume une plus grande part des coûts qu'il occasionne dans l'ensemble de l'Europe. C'est là qu'intervient la RPLP que le peuple a inscrite, le 20 février 1994, à l'art. 36^{quater} cst.³⁹. Selon le dossier de la procédure de consultation du 19 juin 1995, les recettes provenant de cette redevance sont estimées à 750 millions de francs par an, soit à peu près 600 millions de plus que ce que rapporte la redevance forfaitaire actuelle sur les poids lourds. Depuis lors, les charges financières résultant des atteintes à la santé ont été ajoutées aux coûts externes liés aux secteurs des accidents, des bâtiments et de la lutte contre le bruit. Les coûts externes du transport des marchandises par la route sont estimés à 1,1 milliard de francs environ. La constitution prévoit que le produit de la RPLP devra permettre de compenser les coûts externes non couverts du trafic routier, que les cantons toucheront une partie de la redevance et que les conséquences éventuelles de celle-ci pour les régions de montagne et les régions périphériques seront prises en considération. Cette disposition relative à l'affectation des recettes (art. 36^{quater}, 2^e al., cst.) s'oppose à un financement des infrastructures ferroviaires par la redevance. Nous estimons qu'il est plus judicieux d'élaborer une nouvelle version de cette disposition que de prélever des impôts nouveaux.

Réaffectation et majoration du simple au double de la redevance forfaitaire sur les poids lourds

<i>Recettes:</i>	180 à 360 millions par an
<i>Disponibilité:</i>	au plus tôt à partir de 1998

³⁸ Le trafic routier présente, du fait de sa souplesse, des avantages en matière de distribution des marchandises. Les atouts du trafic ferroviaire se révèlent surtout sur des distances relativement longues. Il consomme neuf fois moins d'énergie par kilomètre/tonne et produit trente fois moins de substances polluantes. Un seul train de marchandises transporte l'équivalent de septante-cinq camions de 28 t. Vu la surcharge croissante du réseau routier, la ponctualité et la fiabilité commencent aussi à produire leurs effets sur les longs parcours.

³⁹ Cette redevance est fondée sur l'arrêté fédéral du 18 juin 1993 sur l'introduction d'une redevance sur le trafic des poids lourds liée, soit aux prestations, soit à la consommation (FF1993 II 867).

La redevance forfaitaire sur les poids lourds renchérit le trafic des poids lourds; toutefois, elle ne le fait pas en fonction des kilomètres parcourus ou de la consommation de carburant, mais sous forme d'une augmentation des frais fixes. Elle touche donc en premier lieu la distribution locale et, dans une moindre mesure, le transport des marchandises sur longues distances. Par conséquent, elle n'incite que faiblement à transférer au rail le trafic sur de longues distances. Le peuple et les cantons ont accepté cette redevance en 1984, pour une durée limitée à dix ans. Le 20 février 1994, elle a été adaptée au renchérissement, affectée pour la première fois aux dépenses consenties en faveur des routes et son prélèvement a été prolongé jusqu'en 2004. Une affectation des recettes aux grands projets ferroviaires nécessite une modification de la constitution (art. 21, 7^e al., des dispositions transitoires de la cst.). Une augmentation de cette taxe peut être décidée par voie d'un arrêté fédéral de portée générale sujet au référendum facultatif, pour autant que les coûts occasionnés par les routes le justifient. Selon les comptes routiers les plus récents (1993), le trafic des poids lourds couvre les frais qu'il engendre⁴⁰. Pour augmenter cette redevance, il n'est donc pas possible de légiférer par un arrêté fédéral; il faut réviser la constitution (art. 21, 3^e al., dispositions transitoires de la cst.)⁴¹.

Financement partiel des NLFA par le produit des droits d'entrée sur les carburants

Recettes: (à raison de 25%)

selon programme d'investissement NLFA
(au maximum 320 mio. par an environ)

Disponibilité:

immédiatement

Par l'arrêté sur le transit alpin, le peuple a accepté que les dépenses inhérentes aux NLFA soient partiellement couvertes par le produit des droits d'entrée sur les carburants. Dans l'arrêté sur le financement des NLFA, cette proportion a été fixée à 25 pour cent de la

⁴⁰ Ne sont toutefois pas couverts les coûts inhérents à la lutte contre le bruit, aux dommages causés aux bâtiments, aux atteintes à la santé, dont l'ordre de grandeur est de 1,1 milliard de francs (1993).

⁴¹ Une autre possibilité consisterait en la vérification des documents à la base du compte routier. Il est possible de prendre en considération l'inclusion des coûts externes ainsi qu'une attribution objective des coûts au trafic des poids lourds (en particulier le facteur de l'équivalence appliqué à l'utilisation des routes). Mais on risque de provoquer des discussions stériles à propos de la méthode utilisée.

totalité des coûts. Il devrait être possible, compte tenu de la situation juridique actuelle, d'augmenter quelque peu le taux actuel de 25 pour cent. On pourrait recourir dans une plus large mesure aux droits d'entrée sans réduire le programme de construction des routes décidé par le Conseil fédéral, parce que la provision alimentée par les droits d'entrée enregistrera des excédents croissants au cours des prochaines années. Elever la part des droits d'entrée ferait cependant concurrence à d'autres propositions d'augmenter les prélèvements sur le trafic routier.

➤ **Taxe sur le transit alpin (TTA)**

Recettes:

100 à 300 millions par an.

Disponibilité:

au plus tôt dès 2001.

Conformément au projet du 9 septembre 1994 du Conseil fédéral et à la note de discussion d'avril 1996, le transfert au rail du trafic des marchandises demandé par l'article sur la protection des Alpes (art. 36^{sexies} cst.) devrait être réalisé par des instruments de l'économie de marché. Parmi ces instruments, il y a notamment lieu de mentionner, outre la RPLP, des charges supplémentaires (TTA) imposées sur les quatre passages des Alpes mentionnés dans la loi sur les routes de transit. Dans le cadre d'une politique globale des transports encourageant dans certains cas le transfert de la route au rail, les recettes provenant de la TTA pourraient aussi servir à financer les grands projets ferroviaires. De plus, il est difficile, dans les circonstances actuelles, d'estimer le produit d'une telle taxe. Abstraction faite de cette difficulté, les régions qui subissent un préjudice supérieur à la moyenne devront être indemnisées sous forme de paiements compensatoires, dont une partie sera financée d'abord au moyen du produit de la TTA.

Imposition des combustibles liquides et gazeux

Recettes: (huile de chauffage 4 fr. / gaz 2.50 fr.):

345 millions par an

Disponibilité:

au plus tôt dès la moitié de 1997

L'imposition fiscale des agents énergétiques d'origine fossile est, en moyenne, moins lourde en Suisse qu'à l'étranger. Cela se vérifie particulièrement dans le cas des combustibles pour

lesquels les taux des droits de douane arrêtés en fonction du poids se situent au niveau des années 20. S'agissant de l'huile de chauffage, ces tarifs douaniers s'élèvent comme par le passé à 30 centimes par 100 kg. Les tentatives pour augmenter les droits d'entrée ont échoué (1974, 1994) ou n'ont eu qu'un effet temporaire (1986). Avec l'introduction de la TVA au 1^{er} janvier 1995, les combustibles ont été imposés à raison de 6,5 pour cent, ce qui ne change cependant pas grand chose à la charge fiscale qui est globalement minime. Une imposition équilibrée des combustibles d'origine fossile constituerait un premier pas vers une taxe sur l'énergie. Elle nécessiterait une modification de la loi fédérale du 9 octobre 1986 sur le tarif des douanes⁴² (RS 632.10) et de la loi fédérale du 1^{er} octobre 1925 sur les douanes (RS 631.0). Ainsi, l'huile combustible renchérirait d'environ 12 pour cent et le gaz naturel de 8 pour cent. Pour un ménage moyen, les frais de chauffage augmenteraient de 60 à 100 francs par an.

Taxe ferroviaire sur les tarifs du transport des voyageurs et des marchandises

Recettes:

50 millions par an

Disponibilité:

au plus tôt dès la moitié de 1997

Les deux grands projets RAIL 2000 et NLFA ne permettront pas seulement d'augmenter le volume du trafic des marchandises, ils amélioreront également de façon substantielle l'offre en matière de transports national et international des voyageurs. Les utilisateurs des transports publics profiteront de ces investissements. On devrait donc pouvoir leur demander de participer aux frais d'investissement en acceptant une augmentation des tarifs. La taxe devrait s'appliquer, dans la même mesure, au transport des voyageurs et à celui des marchandises. Un supplément de 1 franc par billet pour le trafic sur de longues distances pourrait être mis à la charge des voyageurs et, en ce qui concerne les marchandises, un supplément de 10 à 20 francs (suivent les dimensions) serait perçu pour chaque wagon chargé. Ainsi pourrait-on atteindre un produit de l'ordre de 50 millions de francs par an.

⁴² Les droits d'entrée sur les carburants doivent être transformés, avec effet au 1^{er} janvier 1997, en impôts sur les huiles minérales. En conséquence, la loi sur l'imposition des huiles minérales devrait être modifiée.

L'institution d'une taxe ferroviaire exigerait la création d'une nouvelle base constitutionnelle. Faute d'une telle base, la taxe pourrait certes être payée volontairement par les entreprises de transport public mais son application systématique ne serait pas garantie.

Taxe sur le CO2 frappant les agents énergétiques d'origine fossile

Recettes: dépendent de la forme définitive de la taxe

Disponibilité: au plus tôt à partir de l'an 2000

Le Conseil fédéral a décidé en date du 31 mai 1995 de préparer, au lieu d'une loi sur la taxe sur le CO2, une loi sur la réduction des émissions de CO2. Ce texte doit définir en plus des objectifs fixés en matière de réduction des émissions, une taxe sur le CO2. Le but de cette taxe est de contribuer à ce que les objectifs susmentionnés soient atteints, pour autant qu'ils ne puissent l'être grâce à d'autres mesures (notamment la loi sur l'énergie, la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations et des mesures volontaires). En conséquence, on ne peut savoir quand la taxe sur le CO2 entrera en vigueur et quel en sera le produit.

Taux spécial de la TVA appliqué aux agents énergétiques

Recettes en cas de taux spécial fixé entre 13 et 15 pour cent: 1 milliard de francs

Disponibilité: au plus tôt à partir de 1998

L'institution de la taxe sur la valeur ajoutée au 1^{er} janvier 1995 a soumis tous les agents énergétiques à une imposition de 6,5 pour cent. La charge fiscale ainsi prélevée pourrait être alourdie par l'adoption d'un taux spécial de TVA, ce qui nécessiterait une modification de la constitution. Pour obtenir un produit d'un milliard de francs, tous les agents énergétiques (huile de chauffage, gaz naturel, électricité, chauffage à distance, charbon, bois) devraient être soumis à un taux supérieur qui serait de l'ordre de 13 à 15 pour cent. Les agents énergétiques subiraient de la sorte un renchérissement de 8 pour cent. Si les agents énergétique d'origine fossile devaient assurer à eux seuls ce produit, l'augmentation du taux serait encore plus forte. Vu que le renchérissement s'appliquerait au prix des agents énergétiques, la charge fiscale ne tiendrait nullement compte de la teneur énergétique, ni de la nocivité des émissions. De plus, l'application de taux spéciaux entraînerait des complications administratives. En effet, en comptant le taux normal de 6,5 pour cent, celui

de 2 pour cent sur les biens de première nécessité et un taux spécial de 3 pour cent appliqué à l'hôtellerie, ce serait déjà le 4^e taux qui entrerait ainsi en vigueur. Cela occasionnerait des charges administratives supplémentaires tant pour l'administration fiscale que pour le contribuable (problèmes de délimitation, paramètres supplémentaires du chiffre d'affaires, logiciels coûteux, etc.). De plus, un taux spécial majoré serait contraire aux directives de l'Union européenne qui n'entend tolérer - en plus du taux normal - qu'un ou deux taux spéciaux réduits. Relevons encore qu'en cas de combinaison de ce régime spécial avec une hausse des droits d'entrée sur les carburants, l'huile de chauffage ou le gaz, il en résulterait une charge cumulée.

Taxe générale sur l'énergie

<i>Recettes:</i>	dépendent de la forme définitive de la taxe
<i>Disponibilité:</i>	non définie

Une imposition plus forte de tous les agents énergétiques visant à rendre le système fiscal plus "écologique" et à réduire l'imposition du revenu du travail revient régulièrement à l'ordre du jour et le Conseil fédéral serait en principe favorable à une telle solution. Toutefois, la conception d'une nouvelle taxe, son inscription dans la constitution et son application légale devraient prendre plusieurs années. Si l'on se réfère à l'expérience acquise avec la taxe sur le CO₂ et aux difficultés d'harmonisation sur le plan international, il faut bien admettre qu'il n'est pas certain de pouvoir instituer une nouvelle taxe. En conséquence, une taxe générale sur l'énergie ne pourra donc être perçue assez tôt pour être utile ici. Le projet concernant une éventuelle taxe sur l'énergie doit donc être examiné indépendamment de la question du financement des transports publics.

Augmentation de la TVA

<i>Recettes: (augmentation d'un pour cent)</i>	1800 millions par an
<i>Disponibilité:</i>	non définie

La taxe sur la valeur ajoutée est la principale source de recettes de la Confédération et sert à alimenter l'ensemble des finances fédérales. Donner une affectation précise à un pour cent

supplémentaire de la TVA (en plus du pour cent destiné à financer l'AVS) restreint considérablement la marge de manoeuvre - sur le plan de la politique financière - pour l'assainissement des finances fédérales; cette démarche ne peut donc être envisagée qu'avec circonspection. De plus, une augmentation de la taxe sur la valeur ajoutée n'apportera rien à la vérité des coûts, ni à l'amélioration de la compétitivité des transports publics. Ceux-ci perdent notamment du terrain dans le secteur du transport des passagers. Le relèvement de la taxe sur la valeur ajoutée n'a que des incidences minimales sur les frais courants⁴³ du trafic individuel alors que s'agissant des transports publics, l'augmentation doit être répercutée entièrement sur les tarifs.

Loterie NLFA

<i>Recettes:</i>	environ 100 millions par an
<i>Disponibilité:</i>	non définie

Selon le postulat Loeb (95.3298), une loterie à numéros dont le tirage aurait lieu le mercredi devrait être créée pour contribuer au financement des NLFA. Une telle solution exigerait l'adaptation de la loi fédérale du 8 juin 1923 sur les loteries et les paris professionnels (RS 935.51). Mais le produit de cette loterie serait assez insignifiant et les conséquences d'une telle réalisation difficiles à évaluer. Ainsi apparaîtrait, en plus de la concurrence souhaitée à l'égard des loteries étrangères, une concurrence non désirée pour le Totomat et le Loto, qui apportent actuellement de larges contributions au sport amateur. En outre, il faudrait aussi s'attendre à des pertes de recettes pour les loteries cantonales, qui en 1994 ont affecté 170 millions de francs à des buts d'ordre culturel, social et d'intérêt général. Lors des débats parlementaires à propos de la levée de l'interdiction des maisons de jeu (en tant qu'élément des mesures d'assainissement 1992), le Conseil fédéral a donné l'assurance qu'il ne modifierait pas au détriment des cantons la loi sur les loteries et les paris professionnels⁴⁴.

⁴³ Le trafic individuel n'implique pas, entre autres, l'imposition de la „prestation du chauffeur“. L'augmentation de la taxe sur la valeur ajoutée n'affecte donc qu'une partie réduite des coûts (comme le prix d'achat, les réparations).

⁴⁴ Voir la déclaration du conseiller fédéral Stich, dans: Bulletin officiel du Conseil des Etats 1992 588.

Cofinancement assuré par les recettes des télécommunications CFF

Recettes: non définies

Disponibilité: non définie

La motion Bircher (95.3142) exige que les NLFA soient financées par les recettes que les CFF vont réaliser à l'avenir dans le domaine des télécommunications. La modification de la loi sur les télécommunications entraînera la chute du monopole de réseau des PTT. Moyennant constitution d'une base légale adéquate, les CFF peuvent exploiter commercialement leur réseau de fibres optiques. Un tel financement de l'infrastructure ferroviaire est contraire aux efforts - objectivement judicieux - entrepris actuellement pour supprimer le système des subventions croisées et laisser davantage de liberté d'entreprise aux régions de la Confédération.

Cofinancement assuré par le produit d'une amnistie fiscale

Recettes: non définies

Disponibilité: non définie

La motion Epiney (96.3035) propose notamment de recourir à l'amnistie fiscale pour financer les NLFA. Il s'agit de donner aux contribuables la possibilité d'investir des revenus non déclarés dans des emprunts d'Etat. A titre d'amende forfaitaire, l'intérêt que ces investisseurs percevront est limité à 2 pour cent sur des montants inférieurs à 200'000 francs, et à 1 pour cent pour des sommes supérieures. L'auteur de la motion pense que la Confédération pourrait réaliser de la sorte une économie annuelle de 300 millions de francs environ sur le service des intérêts; l'argent ainsi trouvé pourrait être investi dans les NLFA. Il n'existe aucun lien intrinsèque entre l'amnistie fiscale et le financement de l'infrastructure ferroviaire. En outre, des placements à plus de douze ans, assortis généralement d'un taux d'intérêt largement inférieur à ceux du marché, n'auraient que peu d'attrait. En effet, pour un capital de 200'000 francs, l'investisseur enregistrerait une perte sur intérêts (en comptant les intérêts composés) de plus de 65'000 francs.

Réévaluation des réserves latentes d'or

Recettes:

22 milliards de francs

Disponibilité:

à partir de 1998

Un projet d'initiative populaire demande que le financement des NLFA soit assuré par la réévaluation des réserves d'or de la Banque Nationale Suisse (BNS), à 80 pour cent du cours de ce métal. Dans le cadre ainsi fixé, la priorité ira au tunnel de base à double voie dont la construction sera vraisemblablement la moins chère et la plus rapide. Ce procédé n'est rien d'autre que le recours à la "planche à billets". La BNS serait contrainte d'émettre de la monnaie pour une valeur équivalant au coût du projet. Si les travaux duraient 15 ans, la masse monétaire augmenterait chaque année de 1,3 milliard de francs environ (ou de 3% par an en tout cas). Voilà qui générerait sans conteste une inflation du même ordre de grandeur, soit à peu près 3 pour cent par an, et qui porterait gravement atteinte à la crédibilité de la BNS en sa qualité d'autorité indépendante en matière de politique monétaire⁴⁵. Toute la population de notre pays, mais surtout les personnes dont le revenu est modeste, financeraient donc les projets ferroviaires par le biais de la diminution de leur fortune et de leur revenu imputable à l'inflation. De plus, il n'existe aucun motif évident pour lequel les NLFA devraient précisément trouver leur financement dans des réserves d'or accumulées des années durant. Enfin, cette proposition est dépourvue d'effet incitatif sur la politique des transports, sans oublier que demander d'accorder la priorité à la construction du tunnel de base la moins onéreuse et la plus rapide (autrement dit le Loetschberg) revient à interdire un programme d'investissements ferroviaires qui s'organise autour d'actions prioritaires.

⁴⁵ La BNS disposerait théoriquement de différentes possibilités (p. ex. la vente d'or, de devises ou de titres suisses) pour empêcher une augmentation de la masse monétaire, mais toutes ces mesures auraient des effets indésirables sur le cours des changes ou sur le niveau des intérêts. La vente par la BNS de titres suisses entraînerait les mêmes conséquences pour l'économie nationale qu'un financement intégral des NLFA par le recours au marché des capitaux - démarche que le présent message vise précisément à empêcher.

Financement privé

Recettes:

Dépendent de la rentabilité des projets

Disponibilité:

non définie

Un financement, par des capitaux privés, d'infrastructures de transports n'est possible qu'à trois conditions:

- les projets doivent rapporter, dans un délai utile et avec des garanties suffisantes, un revenu net qui permette la rémunération et le remboursement des fonds prêtés;
- il doit être possible de déterminer le montant des recettes provenant de divers investissements;
- les bailleurs de fonds doivent être disposés à supporter le risque lié à une opération de crédit.

Il est difficile de satisfaire à de telles conditions dans le contexte de grands projets ferroviaires. La rentabilité n'est pas assurée vu l'état de la concurrence dans le domaine des transports. Compte tenu de la longue période de réalisation et du faible rendement auquel il faut s'attendre au début de la phase d'exploitation, il existe de grandes incertitudes à propos du volume des investissements, de la quantité des transports effectués ainsi que du montant des coûts et des recettes en cours d'exploitation. Définir le rendement des projets à intégrer dans un réseau existant (RAIL 2000, NLFA) n'est pas aisé réalisable, car les recettes supplémentaires ne seront pas seulement affectées aux nouvelles constructions, mais aussi à l'entretien du réseau existant. A l'origine, la possibilité d'un financement privé des NLFA a été examinée puis écartée. Etant donné l'expérience acquise lors de la réalisation et de l'exploitation du tunnel sous la Manche, un financement privé devrait inspirer davantage de retenue encore. Les financements privés sont mieux adaptés à des projets partiels de moindre envergure (par ex. dans le cadre de RAIL 2000 ou des raccordements au réseau du TGV).

Un financement privé pourrait s'avérer intéressant pour la Confédération dans la mesure où les bailleurs de fonds supportent intégralement le risque lié à l'opération de crédit. Si la Confédération doit accorder des garanties financières pour la phase d'exploitation, elle

admet une sérieuse dépendance financière. L'octroi d'un prêt entièrement rémunérable par la Confédération est partiellement comparable au financement privé. Le maître de l'ouvrage ou le débiteur doivent se conformer aux mêmes impératifs, à savoir construire le plus économiquement et le plus rationnellement possible afin de pouvoir payer ultérieurement la charge des intérêts au moyen des revenus. Pour la Confédération, le risque de pertes est moindre, car elle peut influencer les conditions cadres en matière de transports et garantir la rentabilité de ses investissements.

➔ **Cofinancement par la Banque européenne d'investissement (BEI)**

Recettes: en cas de prêt pleinement rémunérable: au maximum 10 pour cent des coûts du projet

Disponibilité: à court terme

Parce qu'elle n'est pas membre de l'Union européenne (UE), la Suisse n'a aucune possibilité d'obtenir de celle-ci des subventions ou des prêts à taux réduits. En effet, les subventions de la Communauté ne sont accordées qu'aux pays de l'UE, conformément à l'Ordonnance relative au financement de projets dans le cadre des réseaux transeuropéens (TEN).

En date du 14 février 1995, la Suisse a eu des entretiens avec la Banque européenne d'investissement (BEI) afin de déterminer si un prêt était envisageable⁴⁶. La BEI est disposée à octroyer un crédit. En effet, à ses yeux, les questions d'ordre politique telles que l'entrée de la Suisse au sein de l'EEE ne jouent aucun rôle quant à l'octroi de ces crédits. Toutefois, la BEI accorderait des fonds pour une partie seulement des coûts totaux des NLFA. En l'occurrence, il s'agirait d'environ dix pour cent du coût des travaux. Les conditions d'octroi seraient celles qui existent actuellement sur le marché. Compte tenu de la durée du crédit et du fait que celui-ci est libellé en francs suisses, ces conditions sont, en principe, moins favorables que celles qu'obtiendrait la Confédération directement sur le marché suisse des capitaux.

⁴⁶ Cf. chiffre 221.2 du message du 12 avril 1995 relatif au deuxième crédit d'engagement concernant la réalisation du projet de lignes ferroviaires à travers les Alpes (FF1995 III 229).

Cofinancement des cantons et de tiers

Recettes: non définies

Disponibilité: non définie

En cas de réalisation complète des NLFA prévues sur son territoire, le canton du Tessin s'est déclaré prêt à participer à raison de 400 millions de francs (coûts supplémentaires d'env. 1,1 milliard de francs; prix de 1995, y compris 15% de réserves) aux intérêts des investissements provisionnels destinés aux infrastructures. Des études approfondies sont entreprises pour vérifier précisément, sous l'angle juridique, financier et politique, la portée et la faisabilité de la proposition du canton du Tessin. Selon l'article 3 de la loi du 23 juin 1944 sur les Chemins de fer fédéraux (RS 742.31), ceux-ci fournissent des prestations pour autant qu'un mandat de prestation ou un autre arrêté fédéral en décide ainsi et qu'une indemnité soit prévue en contrepartie. S'agissant d'investissements qui dépassent les exigences des transports, les tiers qui s'y intéressent de façon particulière ou qui expriment des vœux à leur propos doivent y participer en conséquence. Ainsi, chaque communauté et intérêts est libre de présenter des vœux supplémentaires au sujet de l'élaboration de grands projets ferroviaires, mais ceux qui le font ont l'obligation d'y contribuer financièrement, de façon équitable.

Technique

Aperçu

1 Renaissance du rail

2 Vue d'ensemble des NLFA

- Éléments constitutifs des NLFA:
 - liste
 - plan Loetschberg
 - plans Saint-Gothard nord/sud
- Variantes des NLFA:
 - description Loetschberg
 - plan Loetschberg
 - description Saint-Gothard/intégration de la Suisse orientale
 - plans Saint-Gothard/intégration de la Suisse orientale
- Estimation des coûts d'investissement

1 Renaissance du rail

Au début des années 1980, l'opinion publique prit de plus en plus conscience des conséquences négatives – pour l'environnement, l'aménagement du territoire et la consommation d'énergie – de l'augmentation incessante du trafic. Favorable aux transports publics, cet état d'esprit déclencha la *renaissance des chemins de fer*. Il s'agissait d'améliorer les infrastructures ferroviaires, longtemps négligées, et de rendre l'offre plus attrayante. Les mesures prises alors furent l'adoption de l'horaire cadencé, le projet RAIL 2000, les réductions (temporaires) de tarif, la construction du tunnel de la Vereina, les crédits-cadre pour les entreprises de transport concessionnaires (ETC), ainsi que les NLFA.

RAIL 2000

L'introduction de l'*horaire cadencé*, en été 1982, représenta la première étape de la renaissance du train; ce système permit d'améliorer et d'élargir sensiblement la palette de l'offre dans le trafic des voyageurs. Mais cette multiplication de l'offre, réalisée pratiquement sans le moindre investissement dans les infrastructures, rendit plus nécessaire que jamais le renouvellement et l'aménagement du réseau ferroviaire, qui n'avait guère changé depuis presque 100 ans. C'est ainsi que le projet *RAIL 2000* vit assez rapidement le jour. Il reprenait certains éléments des Nouvelles transversales principales (NTP), qui avaient pourtant été assez mal accueillies dans la procédure de consultation. Le 16 décembre 1985, le Conseil fédéral adopta le rapport sur le projet RAIL 2000 et le message relatif à la construction de quatre nouveaux tronçons⁴⁷. Le 19 décembre 1986, après avoir complété certaines parties du projet du Conseil fédéral, les Chambres le ratifièrent et votèrent un crédit d'engagement de 5,4 milliards de francs (prix de 1985) pour la construction d'infrastructures sur le réseau des CFF. Ajoutés aux investissements des ETC, les aménagements des infrastructures et les achats de matériel roulant des CFF, financés par les investissements ordinaires, donnèrent un volume total de 10 milliards de francs (prix de 1985). Le 7 décembre 1987, l'arrêté fédéral relatif au projet RAIL 2000 fut approuvé en référendum par une nette majorité du peuple.

Réductions de tarif

En approuvant l'arrêté fédéral du 1^{er} octobre 1986 sur le financement de *réductions de tarif dans les transports publics* (FF 1986 III 401), les Chambres fédérales autorisèrent la vente à prix réduit, jusqu'en 1992, des abonnements à demi-tarif et de ceux de parcours, ainsi que la réduction des tarifs à partir ou à destination des ports de Bâle. Elles accordèrent à cet effet un plafond de dépenses de 520 millions de francs. La réduction des abonnements à demi-tarif et de ceux de parcours devait permettre aux CFF de gagner de nouveaux clients réguliers. Jusqu'en 1991, le nombre des abonnements à demi-tarif grimpa effectivement jusqu'au-delà de 2 millions. En 1987, les entreprises de transports publics avaient déjà

⁴⁷ Message du 16 décembre 1985 sur le projet Rail 2000 et sur la construction de nouvelles lignes des CFF (FF 1986 I 181)

introduit, en guise de première étape de la renaissance des chemins de fer, l'*horaire cadencé à l'échelle nationale*, ce qui avait permis de mieux coordonner les offres de transport et d'offrir au public un horaire simplifié.

Projet de politique coordonnée des transports

Rejeté en juin 1988 par le souverain, le *projet de politique coordonnée des transports*⁴⁸ était censé définir les principes d'un développement concerté et équilibré des différents moyens de transport. Ses buts – remplacer une conception sectorielle empreinte de pragmatisme par une planification d'ensemble, répartir judicieusement les tâches entre les cantons et la Confédération, assurer le financement à long terme – n'ont rien perdu de leur actualité. Le financement des infrastructures nationales des transports publics devait être doté d'une base aussi solide que celui du réseau des routes nationales. Les projets à long terme, comme la construction des NTP, remplacées plus tard par RAIL 2000, ou celle de la Nouvelle transversale alpine, devaient ainsi pouvoir être achevés et financés dans des délais raisonnables.

Soutien aux entreprises de transport concessionnaires (ETC)

Pour permettre la construction du tunnel de la Vereina, les Chambres élargirent, le 18 décembre 1986 (FF 1987 I 62) la concession des Chemins de fer rhétiques. Pour un total de 538 millions de francs (prix de 1985, part fédérale de 457 mio.), on a décidé de réaliser la liaison Klosters-Susch/Lavin (Engadine). De cette façon, une région d'accès jusqu'ici malaisé doit être intégrée, grâce aux transports publics, au réseau suisse des voies de communication.

Par l'arrêté fédéral du 29 septembre 1987 (FF 1987 III 273), les Chambres adoptèrent le 7^e *crédit-cadre* de 930 millions pour le soutien aux ETC, de 1988 à fin 1992 au plus tôt. Par l'arrêté fédéral du 16 décembre 1992 (FF 1993 I 46), 1440 millions supplémentaires furent accordés, de 1993 à fin 1997 au plus tôt, au titre du 8^e *crédit-cadre*. A part l'entretien des

⁴⁸ Cf. Message du 20 décembre 1982 relatif aux principes d'une politique coordonnée des transports (FF 1983 I 909).

lignes, ces fonds servent surtout à financer les aménagements des ETC dictés par le projet RAIL 2000. Le 8^e crédit-cadre comprend aussi quelques investissements destinés à intégrer la Suisse orientale au réseau des NLFA.

Nouvelles lignes ferroviaires à travers les Alpes (NLFA)

Le message du 23 mai 1990 (FF 1990 II 1015), relatif à la construction des *Nouvelles lignes ferroviaires à travers les Alpes (NLFA)*, concernant la création d'un nouveau tunnel de base sous les Alpes. Alors que ce projet avait été classé non prioritaire en 1976⁴⁹, 1983⁵⁰ et 1985⁵¹, son heure sonna à la création du Marché intérieur européen. Une croissance notable du trafic nord-sud se dessinait. Les Alpes, qui divisent l'espace économique de l'Union européenne, ne permettent le transit qu'en de rares endroits, où le trafic à longue distance se concentre et stagne dans une mesure difficilement supportable pour l'homme et le milieu, sans même fournir à l'économie locale de bénéfices correspondants. C'est pourquoi, à la suite d'une consultation, on retient la solution qui exploitait le mieux le réseau existant (solution dite "en réseau"). Le projet fut complété par le message du 26 juin 1991 sur *l'intégration de la Suisse orientale* dans les NLFA (FF 1991 III 1160). Les Chambres adoptèrent ce projet, en y ajoutant quelques nouveaux éléments, souvent dictés par les intérêts régionaux. En automne 1991, elles ratifièrent les arrêtés fédéraux correspondants.⁵² Le 27 septembre 1992, le souverain approuva les NLFA à une large majorité. Il était prévu un volume global d'investissements de 14,9 milliards de francs (prix de 1991, intérêts non compris). Aux prix courants et en respectant les coûts envisagés pour les variantes initiales,

⁴⁹ Message du 4 février 1976 concernant l'aménagement de bout en bout de la double voie du chemin de fer Berne-Loetschberg-Simplon (FF 1976 I 577).

⁵⁰ Rapport du 7 septembre 1983 sur une nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (FF 1983 III 1197).

⁵¹ Rapport sur le projet RAIL 2000 et Message du 16 décembre 1985 sur la construction de nouvelles lignes des Chemins de fer fédéraux (FF 1986 I 181).

⁵² Arrêté fédéral du 4 octobre 1991 relatif à la construction de la nouvelle ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes (arrêté sur le transit alpin, RS 742.104); arrêté fédéral du 26 septembre 1991 relatif à l'extension et à la prolongation de la concession de la Société du chemin de fer des Alpes bernoises Berne-Loetschberg-Simplon (BLS) (FF 1993 I 118); arrêté fédéral du 1^{er} octobre 1991 concernant le crédit global destiné à la réalisation du projet de ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes (arrêté sur le crédit global, FF 1993 I 119); arrêté fédéral du 26 septembre 1991 sur le financement de l'intégration de la Suisse orientale dans le projet de la ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes (arrêté sur l'intégration, FF 1993 I 122).

la réalisation intégrale des NLFA coûterait quelque 28,6 milliards jusqu'en 2007 (renchérissement: 3%, niveau des intérêts: 5%). Les Chambres ont voté en tout trois crédits d'engagement. L'arrêté fédéral du 1^{er} octobre 1991 sur le crédit global pour la réalisation du projet des nouvelles lignes ferroviaires à travers les Alpes (arrêté sur le crédit global, FF 1993 I 119), concernait 800 millions de francs (prix de 1991) pour la mise au point du projet, les chantiers préliminaires sur les lignes du Saint-Gothard (500 mio.) et du Loetschberg (250 mio.), ainsi que la planification du raccordement de la Suisse orientale à la ligne du Saint-Gothard (50 mio.). Avec l'arrêté fédéral du 26 septembre 1991 sur le

➤ financement de l'intégration de la Suisse orientale au projet des nouvelles lignes ferroviaires à travers les Alpes (arrêté sur l'intégration, FF 1993 I 122), 850 millions de plus (prix de 1990), ont été votés; ils se décomposent comme suit (en mio. de fr.):

- ligne du Zimmerberg et du Hirzel (CFF)	730
- aménagement des gares et tronçons à	
deux voies entre Wattwil et Rapperswil (CFF)	40
- aménagements à deux voies autour de la gare	
de Pfäffikon SZ (SOB)	40
- aménagements dans la région de Saint-Gall et extensions	
à deux voies entre Degersheim et Mogelsberg	<u>40</u>
- Total	850

Enfin le crédit de 855 millions de francs (prix de 1995) accordé dans le cadre de l'arrêté fédéral du 20 septembre 1995 sur un second crédit d'engagement (crédit de transition) pour la réalisation des nouvelles lignes ferroviaires à travers les Alpes (FF 1995 IV 577) a permis de passer des travaux de planification et de sondage, ainsi que des activités préparatoires, à l'ouverture effective des chantiers des tunnels de base (zone des portails, chantiers intermédiaires).

ELEMENTS CONSTITUTIFS DES NLFA

Ligne de base du Loetschberg

- Installation de chargement des véhicules automobiles à Heustrich
- Tunnel du flanc du Niesen
- Contournement de Frutigen
- 1^{er} tube du tunnel de base du Loetschberg entre Frutigen et Baltschieder
- 2^e tube du tunnel de base du Loetschberg entre Frutigen et Baltschieder
- Branche du tunnel vers Steg
- Raccordement du Valais central
- Raccordement de Baltschieder
- Branche du tunnel vers Mundbach
- Installation de chargement des véhicules (redimensionnée) à Frutigen
- Installation de chargement des véhicules (redimensionnée) à Steg

Ligne de base du Saint-Gothard

- Ligne d'accès nord du Gotthard entre Arth-Goldau et Altdorf/Rynächt
- Déplacement de la ligne originaire à Flüelen
- Raccordement Altdorf/Rynächt
- 1^{er} tube du tunnel de base du Saint-Gothard entre Rynächt et Bodio
- 2^e tube du tunnel de base du Saint-Gothard entre Rynächt et Bodio
- Raccordement de Bodio à Giustizia
- Tronçon sud du Saint-Gothard entre Giustizia et San Antonino/Cadenazzo
- Tunnel de base du Ceneri reliant San Antonino/Cadenazzo à Lugano (Massagno) / Vezia

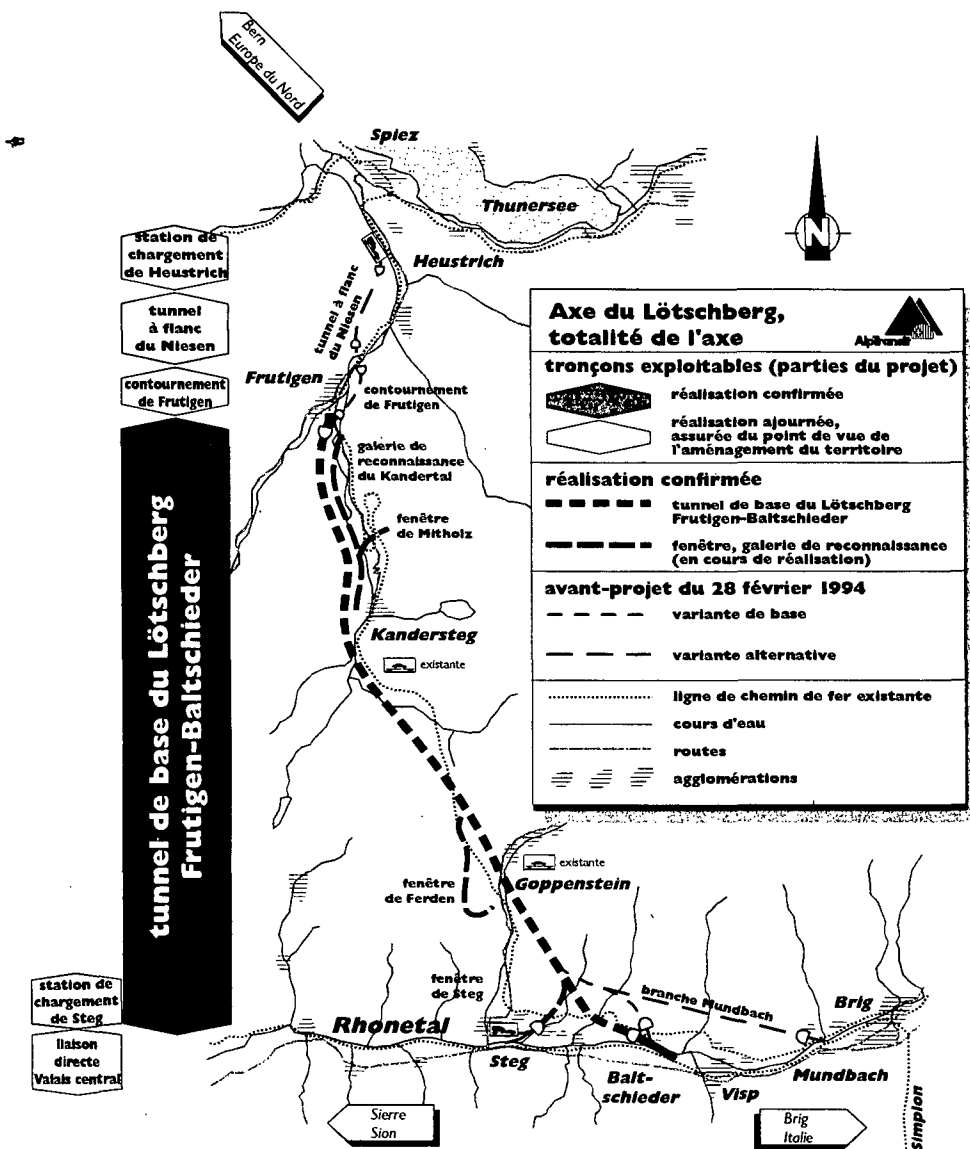
Intégration de la Suisse orientale

- Tunnel du Zimmerberg
- Tunnel du Hirzel
- Améliorations de la ligne de chemin de fer du Sud-Est (SOB)
- Améliorations de la ligne de chemin de fer du Lac de Constance-Toggenbourg (BT)
- Extension de l'arrondissement III des CFF par l'aménagement de la ligne Rapperswil - Wattwil

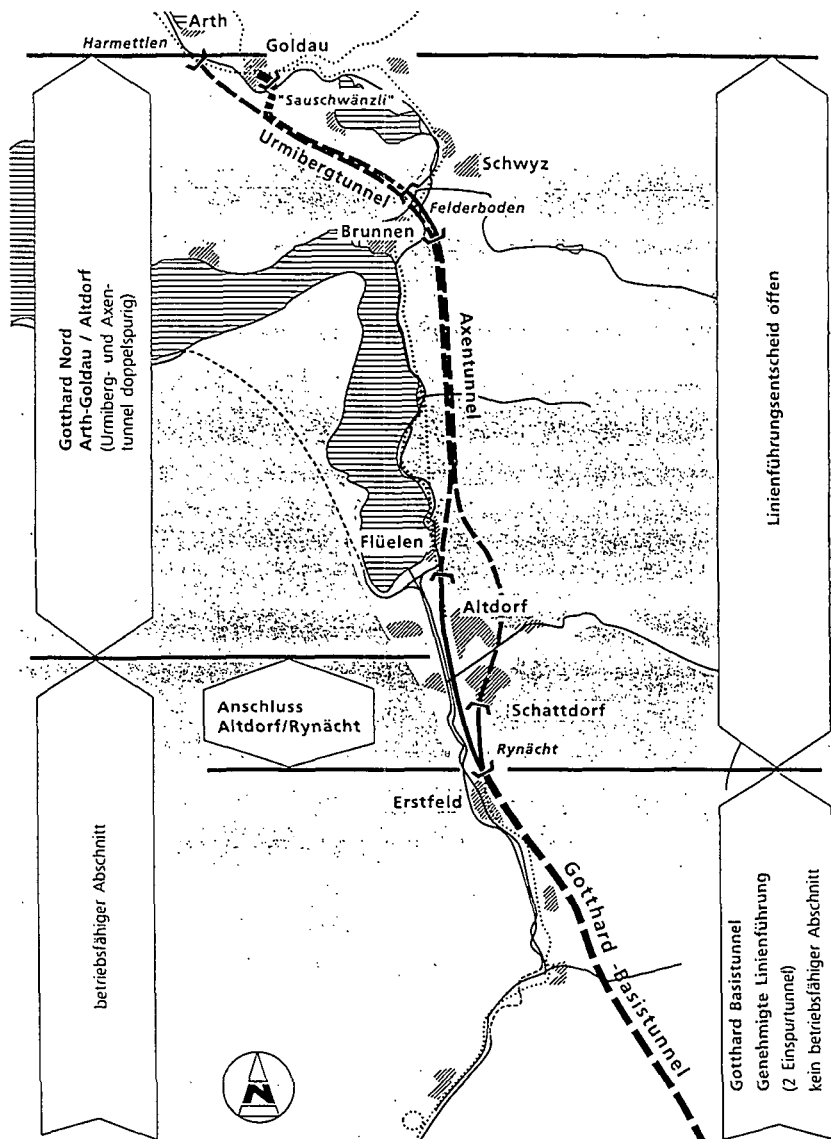
Reste du réseau

- Améliorations concernant l'axe de transit du Loetschberg
- Améliorations concernant l'axe de transit du Saint-Gothard

Tronçons exploitables (parties du projet)

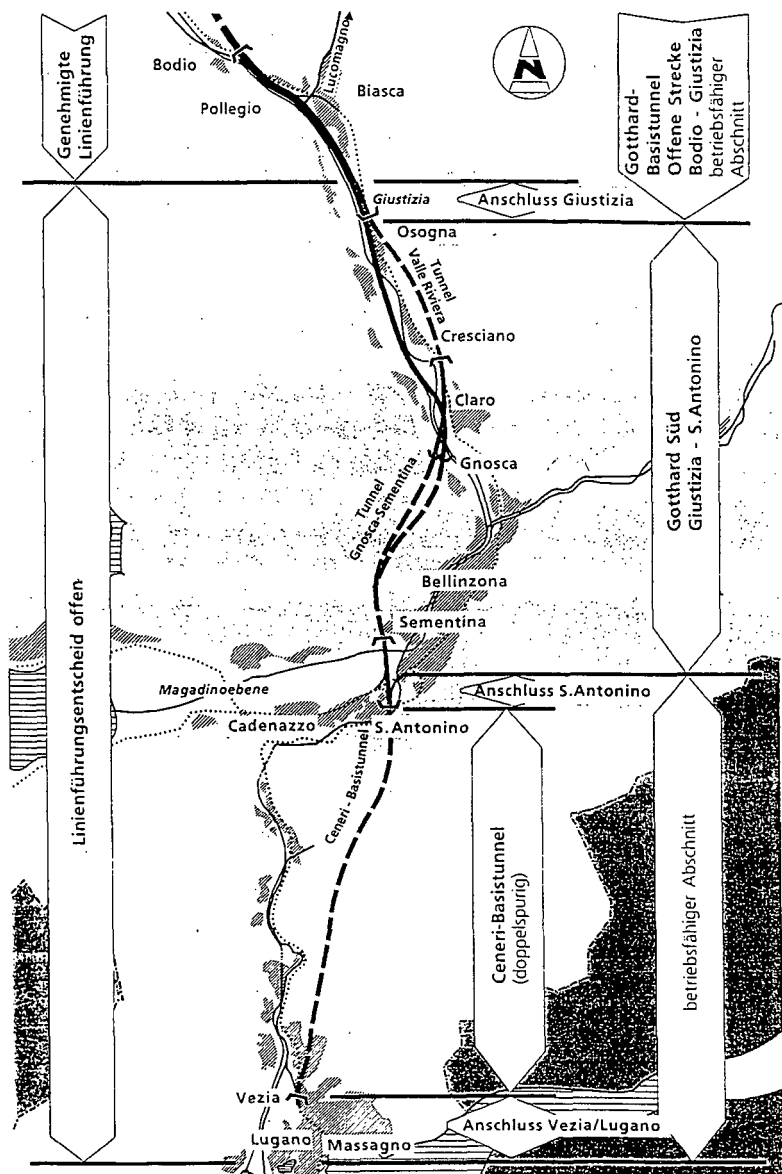


Betriebsfähige Teilstrecken Nord (Bauelemente)



06.06.96

Betriebsfähige Teilstrecken Süd (Bauelemente)



06.06.96

Description de l'axe du Loetschberg pour la variante A

Principaux investissements (réalisation garantie)

AlpTransit Loetschberg, avec

- tunnel à simple voie entre Frutigen et Baltschieder, avec tunnel en gros oeuvre ou galerie de sondage servant de tunnel de sécurité ou de service (profil $\text{\AA}$ env. 9,6m pour les deux tubes entre Frutigen et Lötschen en l'absence de galerie de sondage/sécurité; $\varnothing$ env. 9,0m pour les deux tubes entre Lötschen et Baltschieder, $\varnothing$ env. 9,6m de Lötschen à Steg)
- voie de dépassement dans le tronçon du tunnel de sécurité/service Ferden - Baltschieder (env. 13 km de longueur)
- attaques intermédiaires à Mitholz et Ferden, et galerie latérale de Steg à Lötschen
- liaison avec la ligne de base dans la gare de Frutigen, liaison avec la ligne de la vallée du Rhone en direction de Vège

Améliorations du reste de la ligne (liste aux fins d'évaluation des coûts, non exhaustive)

- voie de dépassement pour les trains marchandises doubles nord-sud dans la région Gümligen - Rubigen
- voie de dépassement pour les trains marchandises doubles sud-nord dans la région Münsingen - Rubigen
- voie de dépassement pour les trains marchandises doubles nord-sud dans les régions Heustrich - Mülmen et Wengi - Frutigen
- quatrième voie à écartement normal dans la gare de Vège
- transformation de deux voies actuelles de la gare de Brigue en voies de dépassement pour les trains marchandises doubles
- aménagement éventuel à Ardon pour une vitesse de 200 km/h (trains à caisses inclinables)
- compléments de signalisation (signaux avancés) pour les vitesses plus grandes des trains à caisses inclinables

Travaux provisoirement gelés

- installations de chargement des véhicules automobiles à Heustrich et à Steg
- tunnel du flanc du Niesen
- contournement de Frutigen
- branche du tunnel vers Mundbach
- excavation pour le second tube Lötschen - Steg
- liaison à Steg avec la ligne de la vallée du Rhône en direction du Valais central

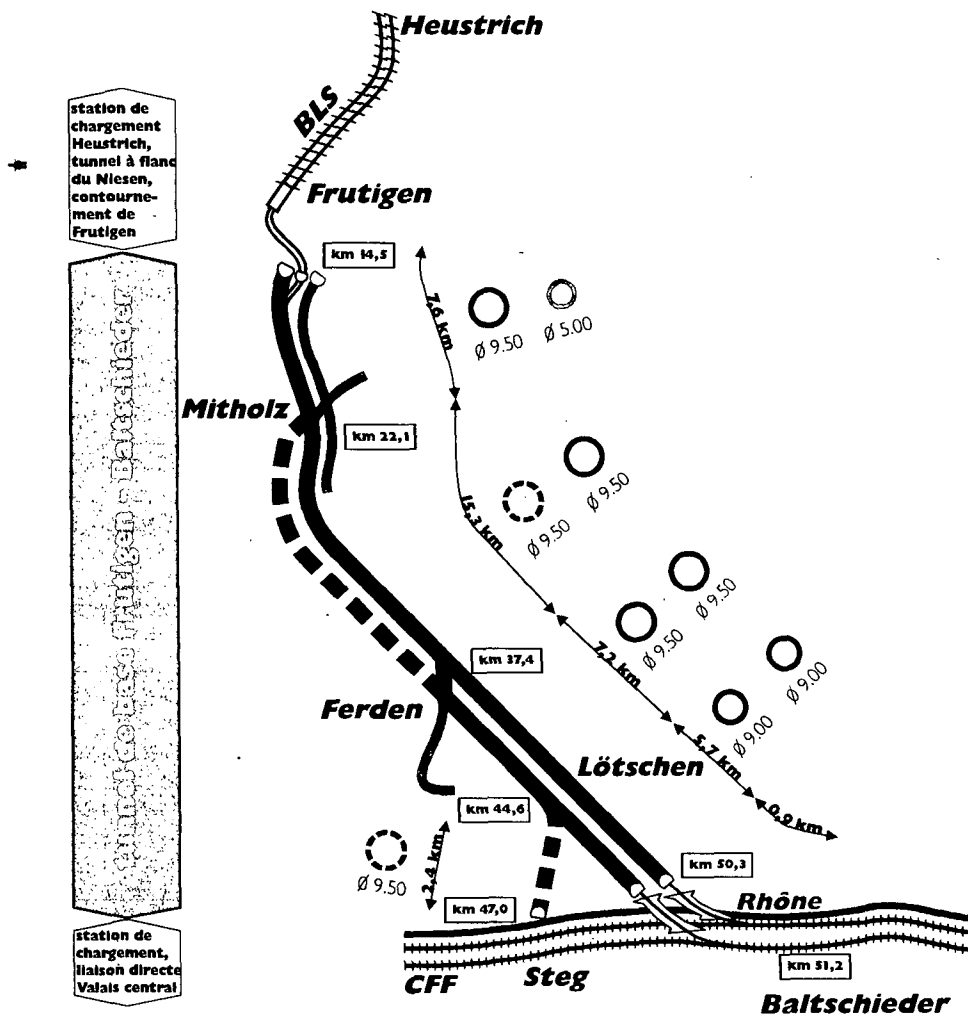
Durée des travaux

- début en 1997, mise en service au plus tôt en 2006

Coûts (prix de 1995, y compris majoration d'environ 15%; état du projet en 1995)

tunnel de base du Loetschberg (sans installations de chargement)	env.	3'430 millions de francs
surveillance de la gestion	env.	30 millions de francs
améliorations du reste de la ligne	env.	270 millions de francs
Total	env.	3'730 millions de francs

Programme d'investissements proposé (variante A)



**réalisation ajournée,
assurée du point de vue de
l'aménagement du territoire**

Description de l'axe du Saint-Gothard avec l'intégration de la Suisse orientale pour la variante A

Principaux investissements (réalisation garantie)

AlpTransit Saint-Gothard, avec

- raccordement à double voie Altdorf / Rynächt
- deux tunnels à simple voie entre Erstfeld et Bodio
- nouveau tronçon à double voie entre Bodio et Giustizia
- tunnel de base du Ceneri à double voie entre San Antonino/Cadenazzo et Lugano (Massagno) / Vezia, avec les raccordements correspondants
- voie de dépassement pour les trains marchandises doubles dans la région de Biasca et dans la région d'Altdorf / Rynächt
- attaques intermédiaires à Amsteg, Sedrun et Faido pour le Saint-Gothard, et à Sigrino pour le tunnel de base du Ceneri
- Améliorations Surselva

AlpTransit Suisse orientale, avec

- tunnel du Zimmerberg à double voie entre Nidelbad et Litti
- améliorations réduites sur la ligne Saint-Gall - Pfäffikon SZ de BT, SOB et CFF

Améliorations pour le reste de la ligne (liste aux fins d'évaluation des coûts, non exhaustive)

- compléments de signalisation (signaux avancés) pour les vitesses plus grandes des trains à caisses inclinables
- amélioration de la boucle de Rotkreuz (deux voies)
- voie de formation des trains à Muttenz RB
- voie de dépassement Brugg / Othmarsingen
- voie de dépassement à Dottikon
- voie de formation des trains à Chiasso SM

Travaux provisoirement gelés

- nouveau tronçon entre Arth-Goldau et Altdorf / Rynächt
- nouveau tronçon entre Giustizia et San Antonino/Cadenazzo (contournement de Bellinzona)
- tunnel du Hirzel
- améliorations pour environ 40 millions de francs sur la ligne Saint-Gall - Pfäffikon SZ

Durée des travaux

- début en 1997, mise en service au plus tôt en 2008

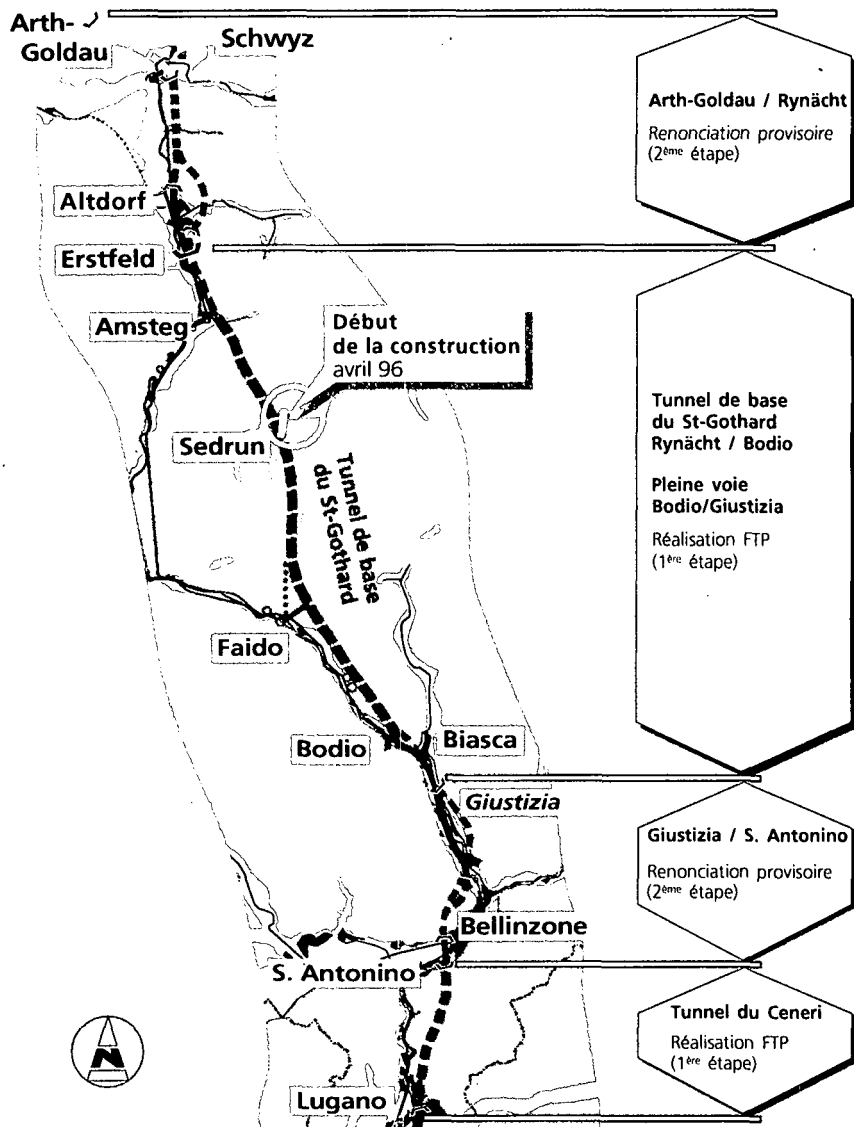
Coûts (prix de 1995, y compris majoration d'environ 15%; état du projet en 1995)

tunnel de base du Saint-Gothard/tunnel du Ceneri, long	env.	8'360 millions de francs
tunnel du Zimmerberg	env.	830 millions de francs
améliorations de la ligne Saint-Gall - Pfäffikon	env.	90 millions de francs
surveillance de la gestion du projet	env.	50 millions de francs
améliorations du reste de la ligne	env.	320 millions de francs
Total:	env.	9'650 millions de francs

AlpTransit Axe du St-Gothard

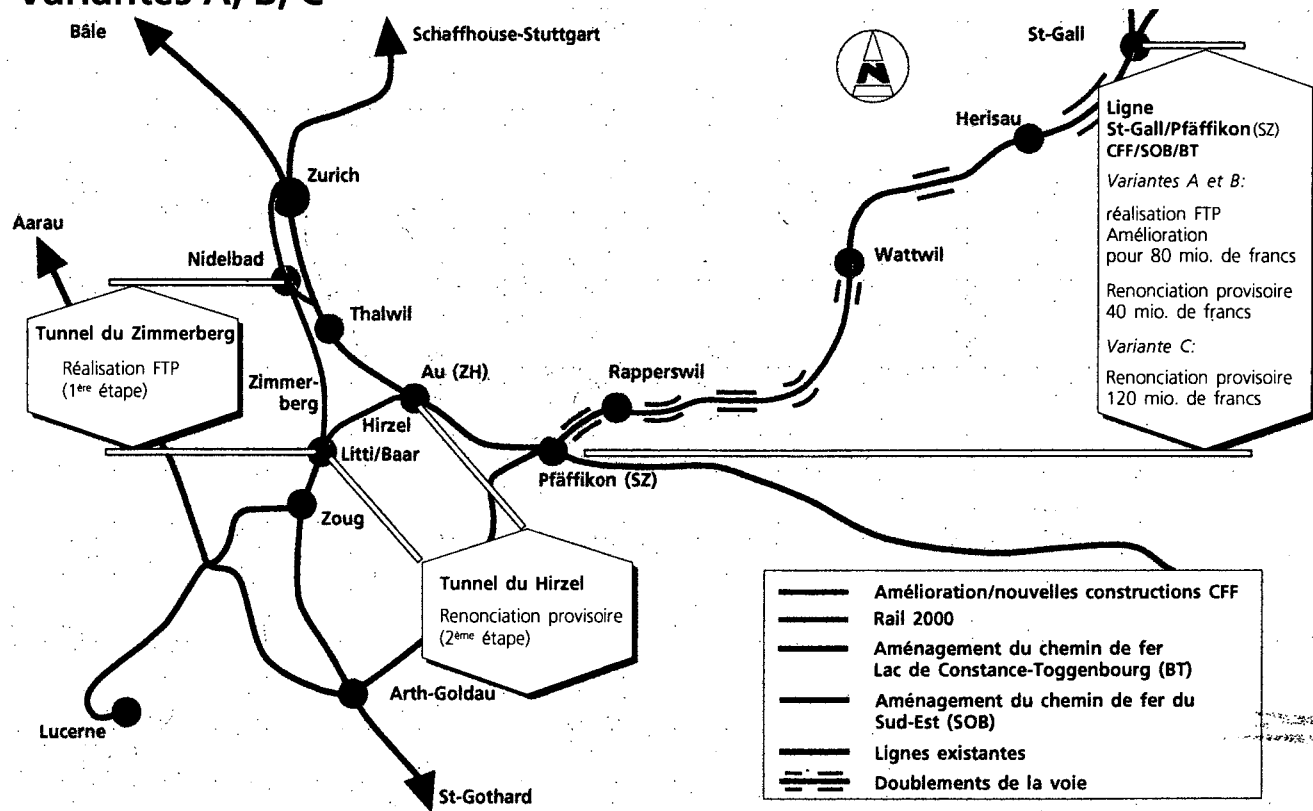


Variantes A, B, C



AlpTransit raccordement de la Suisse orientale

Variantes A, B, C



Estimation des coûts d'investissement

Grand projet	Ouvrage	Phases	Remarques	Fourchette	Coûts Prix de 1995	Majoration	Coûts Prix de 1995 (+15%)	Total grand projet
RAIL 2000	1 ^{re} étape	Etudes Projets Projets mis à l'enquête	1)	+25 / -25% +20 / -20% +15 / -15%	7.50	0%	7.5	13.40
	2 ^e étape	analyses	2)	Plafond des coûts	5.90	0%	5.9	
AlpTransit	Loetschberg	Etudes Avant-projet Projet mis à l'enquête	3)	+25 / -25% +20 / -20% +20 / -20%	2.98	15%	3.43	12.46
	Saint-Gothard	Etudes Avant-projet Projet mis à l'enquête	3)	+25 / -25% +20 / -20% +20 / -20%	7.27	15%	8.36	
	Surveillance	Estimation	4)	+15 / -15%	0.07	15%	0.08	
	Améliorations sur reste du réseau	Hypothèses sommaires	5)	+30 / -30%	0.51	15%	0.59	
Intégration Suisse orientale	Suisse orient. Zimmerberg	Comparaison variantes détaillées	6)	+25 / -25%	0.72	15%	0.83	0.92
	Améliorations SOB/BT/ CFF	Etudes Avant-projets	7)	+25 / -25%	0.08	15%	0.09	
Raccordements au TGV		Etudes / analyses de tracés	8)	Plafond des coûts	1.20	0%	1.20	1.20
Mesures anti- bruit		Modèles	9)	Plafond de financement	2.25	0%	2.25	2.25
TOTAL							30.23	

Coûts d'investissement en milliards de francs

Remarques:

- 1) Les améliorations prévues se répartissent de façon égale dans les trois phases études, projets de construction et projets mis à l'enquête. Le rapport RAIL 2000, 1^{re} étape, estime la fourchette des coûts à 20 pour cent. Aucune réserve supplémentaire n'est prévue pour financer les grands ouvrages, du fait qu'il y a toujours la possibilité de procéder à une planification des tâches susceptibles d'être abandonnées afin de respecter le crédit global.
- 2) Les travaux en sont encore au stade de la conception stratégique. Le coût indiqué résulte d'une estimation très sommaire; il a cependant valeur de plafond.
- 3) Les coûts indiqués se basent essentiellement sur le dossier d'avant-projet de février 1994, avec une fourchette de +20/-20 pour cent pour les différents tronçons. Les étapes ultérieures du projet (par exemple raccordement des nouveaux tronçons aux lignes de base) n'en sont qu'à la phase de l'étude indiquant les coûts avec une précision de +25/-25 pour cent.
- 4) Valeur empirique donnée par l'OFT.
- 5) Estimation sommaire des CFF et de l'OFT, basée sur des esquisses. (Source: Conception de l'offre et de l'exploitation des CFF du 6 mars 1996).
- 6) Estimation des CFF du 14 avril 1996, basée sur la comparaison de variantes détaillées.
- 7) Hypothèse sommaire de l'Office fédéral des transports et de l'Administration fédérale des finances, portant sur les améliorations redimensionnées.
- 8) Estimation approximative tirée des études et des divers tracés examinés par le groupe de travail franco-suisse; a provisoirement valeur de plafond, d'où l'absence de réserve.
- 9) Indications données par le groupe de travail interdépartemental chargé d'examiner la question du bruit des trains. Le modèle de financement prévoit un investissement de 150 millions de francs par année durant quinze ans.

Arrêté fédéral relatif à la réalisation et au financement des projets d'infrastructure des transports publics

Projet

du

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 26 juin 1996¹⁾,
arrête:*

I

La constitution est modifiée comme suit:

Dispositions transitoires

Art. 23 (nouveau)

¹ Le Conseil fédéral peut, au titre du financement partiel des grands projets ferroviaires suivants, à savoir les nouvelles lignes ferroviaires à travers les Alpes, RAIL 2000, le raccordement de la Suisse occidentale au réseau français du TGV et les mesures antibruit le long des voies ferrées du réseau existant:

- a. augmenter de 10 ct. par litre l'impôt sur les huiles minérales utilisées comme carburant selon l'article 41^{er}, 4^e alinéa, lettre a;
- b. utiliser le produit total de la redevance forfaitaire sur le trafic des poids lourds selon l'article 21 des dispositions transitoires et augmenter à cet effet les taux de redevance, au maximum du double;
- c. utiliser deux tiers au maximum du produit de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations selon l'article 36^{quater}.

² Les nouvelles lignes ferroviaires à travers les Alpes au sens du 1^{er} alinéa comprennent:

- a. le tunnel de base du Saint-Gothard reliant la région d'Erstfeld/Silenen à celle de Bodio/Biasca ainsi que le tunnel de base du Mont Ceneri reliant la région de San Antonino/Cadenazzo à celle de Lugano (Massagno)/Vezia,
- b. le nouveau tunnel de base du Lötschberg, en partie à voie unique, reliant la région de Frutigen à celle de Steg/Baltschieder,

¹⁾ FF 1996 IV 648

- c. le nouveau tunnel du Zimmerberg reliant la région de Thalwil à celle de Litti/Baar ainsi que l'aménagement partiel du tronçon reliant Saint-Gall à Pfäffikon SZ,
- d. l'amélioration, au moyen de mesures actives et passives, de la protection contre le bruit le long des voies d'accès aux tunnels de base.

³ Le présent article est valable jusqu'au 31 décembre 2017. L'Assemblée fédérale peut le proroger au moyen d'un arrêté fédéral de portée générale pour une période se terminant au plus tard à l'achèvement des grands projets mentionnés au 1^{er} alinéa.

II

Le présent arrêté est soumis au vote du peuple et des cantons.

N38728

Arrêté fédéral relatif à la construction de la ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes

*Projet***(Arrêté sur le transit alpin)**

Modification du

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 26 juin 1996¹⁾,
arrête:*

I

L'arrêté sur le transit alpin du 4 octobre 1991²⁾ est modifié comme suit:

Art. 5 Ligne de base du Saint-Gothard

¹ Le réseau des Chemins de fer fédéraux est complété par le tunnel de base du Saint-Gothard reliant la région d'Erstfeld/Silenen à celle de Bodio/Biasca ainsi que par le tunnel de base du Mont Ceneri reliant la région de San Antonino/Cadenazzo à celle de Lugano (Massagno)/Vezia.

² Les chantiers de la Surselva seront desservis par le réseau ferroviaire actuel, qui sera aménagé en fonction des besoins respectifs de ceux-ci.

Art. 6 Ligne de base du Lötschberg

¹ Le réseau de la Société du chemin de fer des Alpes bernoises Berne-Lötschberg-Simplon (BLS) est complété par le tunnel de base du Lötschberg en partie à voie unique reliant la région de Frutigen à celle de Steg/Baltscheider.

² La nouvelle ligne doit être conçue de manière à garantir le raccordement à la ligne du Simplon.

Art. 8 Raccordement de la Suisse orientale

¹ La Confédération améliore la liaison de la Suisse orientale avec la ligne du Saint-Gothard. A cette fin, le réseau des CFF est notamment complété par le nouveau tunnel du Zimmerberg reliant la région de Thalwil à celle de Littli/Baar. Le tronçon entre Saint-Gall et Pfäffikon SZ est en partie amélioré.

¹⁾ FF 1996 IV 648

²⁾ RS 742.104

² La Confédération s'emploie à promouvoir l'intégration de la Suisse orientale au réseau ferroviaire européen à haute performance en développant les tronçons Zurich-Munich et Zurich-Stuttgart.

Art. 10, 2^e et 3^e al.

² La Confédération coordonne les projets entre eux pour faire un ensemble cohérent. A cette fin, le Conseil fédéral édicte un plan sectoriel au sens de l'article 13 de la loi sur l'aménagement du territoire. Ce plan fixera pour le moins:

- a. les liaisons entre les tunnels de base du Saint-Gothard, du Mont Ceneri et du Zimmerberg;
- b. le raccordement direct de la Suisse orientale à la ligne du Saint-Gothard (tunnel du Hirzel);
- c. les installations de chargement des véhicules routiers dans les vallées de la Kander et du Rhône ainsi que le raccordement à la ligne de base du Lötschberg;
- d. la liaison directe du Valais central à la ligne de base du Lötschberg et le raccordement de cette ligne au tunnel du Simplon.

³ La lutte contre le bruit le long des voies d'accès aux tunnels de base est améliorée par des mesures actives et passives.

Art. 11, 1^{er} al.

¹ Les avant-projets des nouvelles lignes du Saint-Gothard, du Lötschberg et du Zimmerberg indiquent en particulier le tracé, les points de raccordement, la superficie des gares et des terminaux ainsi que les ouvrages de croisement.

Art. 12, 1^{er} al.

¹ L'arrêté fédéral du 21 juin 1991¹⁾ sur la procédure d'approbation des plans pour les grands projets de chemins de fer s'applique aux projets mis à l'enquête concernant les nouvelles lignes du Saint-Gothard, du Lötschberg et du Zimmerberg, ouvrages annexes compris.

Art. 14 Conditions de financement

¹ La Confédération met à la disposition des chemins de fer concernés les moyens nécessaires sous la forme de prêts rémunérables aux conditions du marché ou à taux préférentiel, ainsi que sous la forme de contributions à fonds perdu.

² Les prêts rémunérables aux conditions du marché peuvent être accordés à raison de 25 pour cent du coût du projet au maximum.

¹⁾ RS 742.100.1

³ Les prêts et les contributions à fonds perdu sont imputés au compte financier. Les prêts accordés aux CFF aux conditions du marché sont comptabilisés dans le bilan.

⁴ Le Conseil fédéral et les chemins de fer règlent les détails de l'octroi de prêts et de contributions à fonds perdu dans le cadre d'une convention.

Art. 15 Moyens de financement

¹ Le financement est assuré par:

- a. les redevances affectées selon l'arrêté fédéral du . . .¹⁾ relatif à la réalisation et au financement des projets d'infrastructure des transports publics;
- b. une partie du produit des droits d'entrée sur les carburants, dans la mesure où il s'agit des lignes de base du Saint-Gothard et du Lötschberg selon les articles 5 et 6;
- c. les ressources générales de la Confédération.

² Les fonds provenant du produit des droits d'entrée sur les carburants selon le 1^{er} alinéa, lettre b, sont utilisés conformément à l'article 36^{ter}, 1^{er} alinéa, lettre c, de la constitution et doivent couvrir les dépenses totales pour les deux lignes de base à raison de 25 pour cent. Ils sont octroyés aux chemins de fer à fonds perdu.

³ Dans le cadre du financement selon le 1^{er} alinéa, lettre c, le niveau d'endettement de la Confédération peut atteindre au maximum 25 pour cent du coût du projet.

⁴ Des avances prélevées dans la caisse générale de la Confédération, entraînant une augmentation temporaire du niveau d'endettement selon le 3^e alinéa, peuvent être accordées jusqu'au 31 décembre 2010. Elles sont soumises à un intérêt imputable aux moyens de financement affectés et pleinement remboursables jusqu'au 31 décembre 2017.

Art. 16 Crédits d'engagement

L'Assemblée fédérale accorde par étapes, au moyen d'arrêtés fédéraux simples, les crédits d'engagement nécessaires à la réalisation des lignes de base du Saint-Gothard et du Lötschberg ainsi qu'à l'intégration de la Suisse orientale.

Art. 18

Abrogé

Art. 19 Surveillance et contrôle

¹ Le Conseil fédéral assure la surveillance et le contrôle du projet des NLFA.

² Il peut charger un organe consultatif de l'évaluation de questions essentielles relatives au projet.

¹⁾ RO . . . (FF 1996 IV 821)

Art. 22, 3^e al.

Abrogé

II

Modification du droit en vigueur

L'arrêté fédéral du 19 décembre 1986¹⁾ relatif au projet RAIL 2000 est modifié comme suit:

Art. 3a (nouveau)

¹ Le financement est assuré par:

- a. les redevances affectées selon l'arrêté fédéral du ...²⁾ relatif à la réalisation et au financement des projets d'infrastructure des transports publics;
- b. les ressources générales de la Confédération.

² Dans le cadre du financement selon le 1^{er} alinéa, lettre b, le niveau d'endettement de la Confédération peut atteindre au maximum 25 pour cent du coût du projet.

³ Des avances prélevées dans la caisse générale de la Confédération, entraînant une augmentation temporaire du niveau d'endettement selon le 2^e alinéa, peuvent être octroyées jusqu'au 31 décembre 2010. Elles sont soumises à un intérêt imputable aux moyens de financement affectés et pleinement remboursables jusqu'au 31 décembre 2017.

III

¹ Le présent arrêté, qui est de portée générale, est sujet au référendum facultatif.

² Il sera mis en vigueur par le Conseil fédéral dès que l'arrêté fédéral du ...²⁾ relatif à la réalisation et au financement des projets d'infrastructure des transports publics aura été accepté par le peuple et les cantons.

N38728

¹⁾ RS 742.100

²⁾ RO ... (FF 1996 IV 821)

Projet

**Arrêté fédéral
relatif au premier crédit d'ensemble destiné à la réalisation
de la ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes**
(Arrêté sur le financement du transit alpin)

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'article 16 de l'arrêté fédéral du 4 octobre 1991¹⁾ relatif à la construction de la ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes (arrêté sur le transit alpin);
vu le message du Conseil fédéral du 26 juin 1996²⁾,

arrête:

Article premier

Un premier crédit d'ensemble de 1596 millions de francs (prix d'octobre 1991) est alloué pour la planification, la préparation et la réalisation de la ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes et réparti entre les objets suivants:

	En mio. de fr.
a. Ligne de base du Saint-Gothard (Chemins de fer fédéraux) Planification et préparation des travaux	500
b. Ligne de base du Lötschberg (Société du chemin de fer des Alpes bernoises, BLS) Planification et préparation des travaux	250
c. Raccordement de la Suisse orientale	
1. Planification du raccordement Suisse orientale-Saint-Gothard	50
2. Ligne du Zimmerberg	713
3. Aménagement partiel du tronçon Saint-Gall-Pfäffikon (SZ)	83

Art. 2

Le Conseil fédéral est autorisé:

- a. à augmenter légèrement, dans les limites du crédit d'ensemble cité à l'article 1^{er}, un crédit d'engagement au détriment d'un autre;
- b. à répartir, dans le cadre de leur affectation, certains des crédits d'engagement octroyés selon l'article 1^{er} entre des objets partiels.

¹⁾ RS 742.104; RO ... (FF 1996 IV 823)

²⁾ FF 1996 IV 648

Art. 3

Sont abrogés:

- a. l'arrêté fédéral du 1^{er} octobre 1991¹⁾ concernant le crédit global destiné à la réalisation du projet de ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes;
- b. l'arrêté fédéral du 26 septembre 1991²⁾ sur le financement de l'intégration de la Suisse orientale dans le projet de la ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes.

Art. 4

Les engagements pris et les versements effectués dans le cadre de l'accomplissement des arrêtés abrogés relatifs au financement sont imputés au crédit d'ensemble selon l'article 1^{er}.

Art. 5

¹⁾ Le présent arrêté, qui n'est pas de portée générale, n'est pas soumis au référendum.

²⁾ Il entre en vigueur en même temps que la modification du . . .³⁾ de l'arrêté sur le transit alpin.

N38728

¹⁾ FF 1993 I 119

²⁾ FF 1993 I 122

³⁾ FF 1996 IV 823

Message concernant la réalisation et le financement de l'infrastructure des transports publics du 26 juin 1996

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1996
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	41
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	96.059
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	15.10.1996
Date	
Data	
Seite	648-828
Page	
Pagina	
Ref. No	10 108 771

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.