

Une planification permanente avec un financement à long terme pour l'infrastructure ferroviaire

Le 9 février prochain, le peuple votera sur le projet de financement et d'aménagement de l'infrastructure ferroviaire (Faif). Ce texte est novateur à plus d'un titre: le futur fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) prendra en charge aussi bien l'exploitation et le maintien de la qualité de l'infrastructure que l'aménagement du réseau ferré. On ne se focalisera pas sur des ouvrages isolés, mais sur l'extension progressive de l'offre. Les usagers seront appelés à participer aux dépenses supplémentaires. Les fausses incitations seront également réduites, afin de modérer la croissance de la mobilité dans les transports publics. Le projet permettra aussi d'harmoniser les responsabilités des CFF et des chemins de fer privés quant au financement de leurs réseaux respectifs.

- 1 Message du 18 janvier 2012 relatif à l'initiative populaire «Pour les transports publics» et sur le contre-projet direct, p. 1372.
- 2 Office fédéral des transports OFT / Administration fédérale des finances AFF, *Projet de financement de l'infrastructure ferroviaire – rapport à l'attention des chefs de départements Detec et DFF*, 2010, Berne.
- 3 Cette approche ne fait pas forcément l'unanimité: Daniel Mange, dans son *Plan Rail 2050 – Plaidoyer pour la vitesse* (Lausanne, 2010, Presses polytechniques et universitaires romandes), plaide pour la vitesse en proposant un nouveau tronçon d'abord sur l'axe est-ouest, puis sur l'axe nord-sud. Autre exemple: le concept Rail 2000 plus, dressé par des spécialistes au bénéfice d'une longue expérience technique, prévoit un nouveau tronçon sur le Plateau.
- 4 Message du 18 janvier 2012 relatif à l'initiative populaire «Pour les transports publics» et sur le contre-projet direct, pp. 1465ss et 1425.
- 5 Fonds de financement des transports publics.
- 6 Nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA), développement de l'infrastructure ferroviaire (ZEB), raccordement aux lignes à grande vitesse (LGV) et lutte contre le bruit émis par les chemins de fer.



Jusqu'ici, les projets d'aménagement se concentraient sur le gain de vitesse. Les prochaines étapes misent sur l'extension des capacités: longs trains à deux étages, allongement des quais et garantie des sillons du trafic marchandises.

Photo: Keystone

Avec l'initiative populaire *Pour les transports publics*, déposée en automne 2010, l'Association transport et environnement (ATE) ainsi que d'autres organisations voulaient assurer le financement des transports publics par des ressources supplémentaires issues de l'impôt sur les huiles minérales, attribuées jusqu'ici au trafic routier. Les moyens actuels ne suffisent pas, en effet, à garantir une exploitation ferroviaire sûre et fiable, ni à réaliser les aménagements nécessaires, puisque leur financement est limité dans le temps¹.



Peter Füglistaler
Directeur de l'Office fédéral des transports OFT

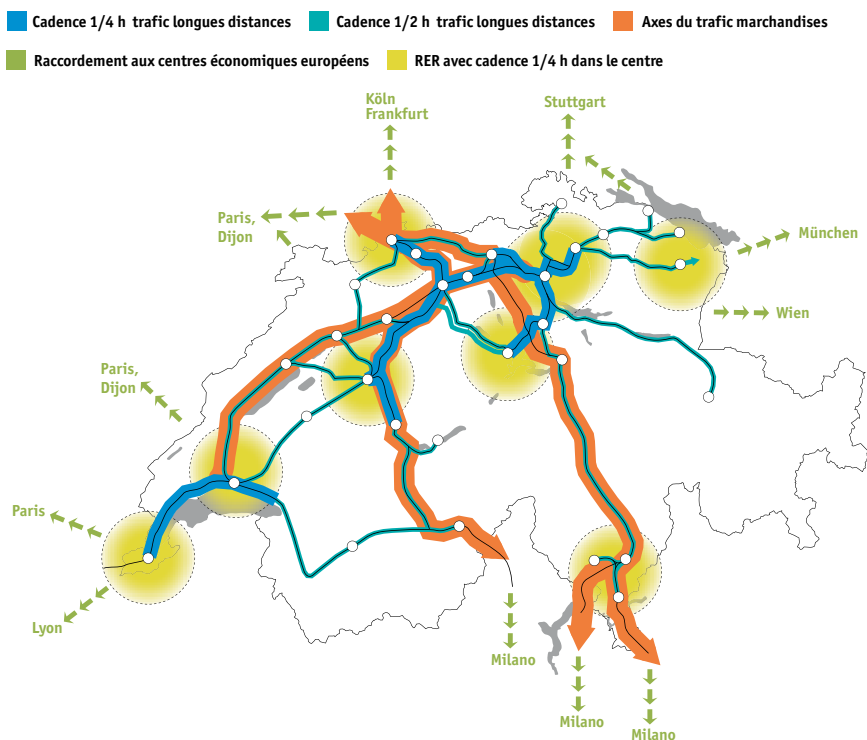
Deux problèmes sont à l'origine de cette situation:

1. Le maintien de la qualité de l'infrastructure ferroviaire, techniquement complexe et fortement sollicitée, devient de plus en plus cher.
2. La demande en transports publics a augmenté plus que prévu ces dernières années, si bien que les chemins de fer atteignent leurs limites. Le réseau ferré doit donc offrir des capacités supplémentaires permettant de faire circuler des trains additionnels et des rames plus longues.

Le Conseil fédéral a rejeté l'initiative populaire, car il ne veut pas résoudre les problèmes de financement du rail au détriment de la route. Cette dernière verra, du reste, ses propres difficultés en la matière s'accroître. Le Conseil fédéral a donc opté pour un contre-projet direct à l'initiative, le modèle Faif. Celui-ci repose d'abord sur le *Programme à long terme de développement stratégique de l'infrastructure ferroviaire (Prodes)* et inclut la première étape d'aménagement à réaliser d'ici 2025. Le projet Faif instaure, par ailleurs, un nouveau fonds d'infrastructure

Graphique 1

Une stratégie à long terme pour les chemins de fer



Source: OFT / La Vie économique

ferroviaire (FIF) qui permettra de financer l'exploitation, le maintien de la qualité et l'aménagement de ladite infrastructure.

Le message Faif a été adopté début 2012 par le Conseil fédéral, puis approuvé en 2013 à une large majorité par le Parlement. L'initiative populaire a, quant à elle, été retirée l'été dernier. La votation populaire sur le projet est programmée pour le 9 février 2014.

Des solutions pour l'avenir

Le projet Faif prévoit d'importants développements dans plusieurs domaines. Il exécute le mandat du Parlement demandant un projet subséquent au développement du réseau ferroviaire et propose des solutions de financement à long terme. Faif est fondé sur un rapport de synthèse que le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (Detec) et le Département fédéral des finances (DFF) ont dressé en étroite collaboration en 2010. Ce rapport propose de créer un fonds d'infrastructure ferroviaire et évalue de nombreuses sources de financement². Les décisions fondamentales du projet Faif ont pu être prises sur cette base. Des travaux préliminaires, effectués dans le cadre du projet Rail 2030, y ont également été intégrés pour constituer le Prodes.

Faif s'écarte de projets précédents à maints égards pour proposer une nouvelle approche dans les domaines ci-après.

La capacité prime la vitesse

Jusqu'ici, les projets d'aménagement se concentraient sur le gain de vitesse. Dans l'étape à réaliser d'ici 2025, cet aspect est pour ainsi dire absent. Le Prodes mise avant tout sur l'extension des capacités: de longs trains à deux étages, l'allongement des quais et la garantie des sillons du trafic marchandises³. Le projet Faif vise à améliorer l'attrait de la place économique suisse en général. C'est pourquoi l'accroissement de la capacité l'emporte sur l'augmentation de la vitesse (voir encadré 1). L'étape d'aménagement 2025 permet de résorber les goulets d'étranglement dans le transport de voyageurs et de marchandises⁴.

Une planification permanente avec des étapes d'aménagement

Contrairement aux projets d'aménagement précédents, Faif opte pour une démarche par étapes. En effet, il n'est pas judicieux de fixer des projets de manière contraignante des décennies avant leur planification et leur réalisation. Il faut naturellement rester clairvoyant dans le domaine des infrastructures, qui ont une longue durée de vie. La stratégie à long terme développée pour les chemins de fer en tient compte. L'approche par étapes présente l'avantage que l'on réalise seulement des projets parvenus à maturité, concertés et finançables.

Le message Faif prévoyait une étape d'aménagement 2025 devisée initialement à 3,5 milliards de francs. Au vu des nombreux goulets d'étranglement sur le réseau, le Parlement a porté le crédit à 6,4 milliards de francs, tout en fixant les points cruciaux de la prochaine étape d'aménagement.

Financement par un fonds

Autre nouveauté: le financement par un fonds. À l'avenir, tous les coûts, y compris ceux liés à l'exploitation et au maintien de la qualité de l'infrastructure ferroviaire, seront financés par un fonds de durée indéterminée. Aussi bien les moyens financiers injectés jusqu'ici dans l'infrastructure ferroviaire par le biais des conventions de prestations que ceux qui alimentent le fonds FTP⁵ temporaire passeront désormais de façon permanente dans le FIF. Le financement par un fonds unique met sur un pied d'égalité, d'un côté, l'exploitation et le maintien de la qualité de l'infrastructure, de l'autre, son aménagement.

La conception du FIF a été accueillie favorablement sur le plan de la politique financière.

Encadré 1

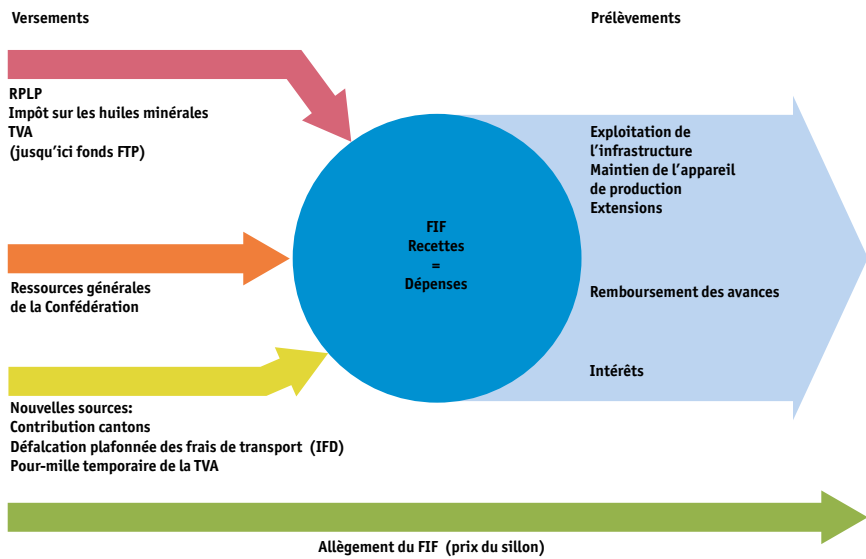
Les raisons qui s'opposent à un développement du trafic à grande vitesse

Il n'est pas opportun de développer le trafic à grande vitesse pour les raisons suivantes:

- Les investissements à consentir dans les nouvelles infrastructures nécessaires sont très élevés.
- En Suisse, les trains à grande vitesse ne sont pas efficaces, car ils ne peuvent circuler à plein régime que sur des tronçons relativement courts.
- Le bilan énergétique de ces trains est insuffisant.
- Le principe de mixité du trafic (grandes lignes, régional et marchandises sur la même infrastructure) serait remis en question.
- Les réductions de temps de parcours génèrent de nouveaux besoins de mobilité et donc davantage de déplacements des pendulaires.
- Les trains à grande vitesse entre les centres sont en contradiction avec le Projet de territoire Suisse, qui prévoit un développement décentralisé du pays.

Graphique 2

Vue d'ensemble du fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF)



Source: OFT / La Vie économique

Non seulement ce fonds augmente la sécurité de planification dont les gestionnaires d'infrastructure ont besoin en matière de planification, mais il préserve les finances fédérales de risques possibles. Les éventuels surcoûts d'ouvrages importants peuvent être absorbés en adaptant le programme d'aménagement⁷.

Par ailleurs, le FIF reprendra les obligations liées aux avances dont a bénéficié l'actuel fonds FTP. Il ne pourra pas s'endetter. Le graphique 2 montre comment le FIF sera alimenté et à quoi il sera affecté.

Intégration des coûts subséquents des investissements

Contrairement au fonds FTP actuel, le FIF ne servira pas uniquement à financer des aménagements. Jusqu'en 2030, ceux-ci coûteront en moyenne 1,3 milliard de francs par an. Ils incluent l'achèvement d'ouvrages dont la réalisation a été décidée, tels que la NLFA, la lutte contre le bruit et le raccordement aux lignes à grande vitesse. Les coûts liés à l'exploitation et au maintien de la qualité des infrastructures sont nettement plus importants: 2,5 milliards de francs par an. Ce chiffre comprend aussi les coûts subséquents des investissements dans l'aménagement, devisés dès 2030 à 1 milliard de francs par an⁸.

Sources de financement

Les sources de financement restent les mêmes: les ressources générales de la Confédération et les sources de revenus du fonds FTP. Ce dernier absorbe deux tiers des recettes provenant de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP), un pour-mille de la TVA et, jusqu'au rem-

boursement des avances qu'il a reçues, une partie des ressources issues de l'impôt sur les huiles minérales.

En vue d'un financement équilibré, les sources actuelles seront complétées comme suit:

1. Hausse des prix du sillon perçus pour l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire. Elle se répercutera sur les clients du rail par un relèvement des tarifs. La première augmentation (de 200 millions de francs) a eu lieu en 2013, la prochaine (de 100 millions de francs) est prévue en 2017.
2. Limitation de la déduction des frais de transport dans l'impôt fédéral direct. La Confédération s'attend à des recettes fiscales additionnelles de 200 millions de francs par an.
3. Augmentation de la participation des cantons au financement de l'infrastructure ferroviaire pour un total de 200 millions de francs.
4. Augmentation temporaire (de 2018 à 2030) de la TVA à raison d'un pour-mille, ce qui correspond à environ 360 millions de francs.

Incitations financières

Le projet Faif met délibérément en place de nouvelles incitations. Il ne suffit pas d'aménager l'infrastructure et d'étendre l'offre pour répondre à la hausse prévue de la demande de transports publics. On doit aussi prendre des mesures pour modérer sa croissance.

Renforcer le financement par les utilisateurs

Les investissements supplémentaires ne seront pas uniquement financés par la collectivité, autrement dit par les impôts, mais aussi, du moins en partie, directement par les utilisateurs. Comme nous l'avons dit, les prix du sillon augmenteront, ce qui touchera principalement les trains de voyageurs. Les chemins de fer devront reporter les surcoûts sur leurs clients moyennant des hausses de tarifs. Celles-ci affecteront toutes les personnes qui empruntent les transports publics, car de nombreux titres ne sont pas spécifiques au tronçon, mais englobent tous les moyens de transport d'une zone précise. C'est le cas des abonnements généraux ou des abonnements des communautés tarifaires. Cette mesure devrait atténuer la pression que fait peser la demande sur les transports publics.

Réduire les avantages fiscaux pour les pendulaires

Bien que le trafic de loisirs soit en hausse, celui des pendulaires reste à l'origine des

⁷ Office fédéral des transports OFT / Administration fédérale des finances AFF, *Projet de financement de l'infrastructure ferroviaire – rapport à l'attention des cheffes des départements Detec et DFF*, 2010, Berne, p. 10.

⁸ Message du 18 janvier 2012, tableau 3, p. 1419.

heures de pointe. Avec le temps, les distances parcourues par les pendulaires se sont constamment accrues. L'une des raisons en est la possibilité offerte aux contribuables de défalquer l'intégralité de leurs frais de transport. Or, la Confédération n'entend plus encourager cette tendance. C'est pourquoi la déduction des frais de transport dans l'impôt fédéral direct sera limitée à 3000 francs par an pour les contribuables non indépendants.

Désenchevêtrer le financement

Le financement des transports publics est une tâche commune de la Confédération et des cantons. La première finance seule, à l'heure actuelle, l'infrastructure des CFF, quoique les cantons et les communes directement intéressés contribuent souvent à des projets spécifiques. L'infrastructure des chemins de fer privés est, quant à elle, prise en charge conjointement par la Confédération et les cantons concernés. Comme ceux-ci profitent largement d'une infrastructure ferroviaire performante, il est juste qu'ils y contribuent davantage. Il est, dès lors, possible d'harmoniser le financement de l'in-

frastructure pour tous les chemins de fer et de séparer les modèles actuels de financement les uns des autres. Ainsi, la Confédération financera toute l'infrastructure ferroviaire. En contrepartie, les cantons verseront au FIF une contribution calculée selon les voyageurs-kilomètres et les trains-kilomètres commandés en transport régional.

Une palette d'instruments appropriés

Afin que la Suisse puisse maîtriser le volume de trafic tout en offrant des transports publics attrayants, le projet Faif constitue une étape capitale. Parallèlement au fonds d'infrastructure routière, actuellement en cours d'élaboration, la Suisse s'assure que ses infrastructures de transport seront financées à long terme. Elle se crée, en outre, la possibilité de les aménager en fonction de la demande croissante. Le FIF et le Prodes sont des instruments économiques efficaces, axés sur le long terme, qui permettent à la Confédération de financer l'infrastructure ferroviaire et de la développer en adéquation avec les besoins. ■



C'est l'impact qui fait la différence. Dans le monde entier.

Envoyez votre courrier à l'étranger depuis la Suisse et marquez deux fois plus de points auprès de votre public cible. Premièrement, parce que dans le pays de destination votre courrier publicitaire se distingue du courrier ordinaire. Deuxièmement, parce que vous signalez déjà sur l'enveloppe que son contenu est gage de qualité suisse.

Faits, exemples de réussite et inspiration: poste.ch/impact

En collaboration avec:

ASENDIA
BY LA POSTE & SWISS POST

LA POSTE 