

Office fédéral des transports
Division Politique
3003 Berne

Berne, le 7 juillet 2011

Financement et aménagement de l'infrastructure ferroviaire

Prise de position de l'Association Transports et Environnement

Madame la Conseillère fédérale,

Monsieur le Directeur,

Nous vous remercions de votre invitation à la consultation sur le financement et l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire (FAIF) et nous vous communiquons volontiers notre position. Nous faisons tout d'abord deux remarques générales, puis répondons aux questions posées.

I. Remarques générales

Initiative pour les transports publics

L'ATE est l'initiatrice de l'initiative pour les transports publics, soutenue par une vingtaine d'organisations et de partis politiques et signée par plus de 140'000 personnes. L'initiative propose une solution globale afin de financer le développement des transports, en utilisant les ressources financières actuelles et en mettant en priorité le développement des transports publics. La Confédération ne peut pas se permettre financièrement de poursuivre l'extension parallèle des deux systèmes que sont la route et le rail. L'initiative propose ainsi un choix de société afin de favoriser les transports les plus favorables à l'environnement. Le réseau des routes nationales est presque terminé en étant construit à près de 95%. Des investissements importants pour les transports publics sont nécessaires afin de combler le besoin de rattrapage.

L'initiative propose concrètement une nouvelle répartition de l'impôt sur les huiles minérales, soit une nouvelle répartition de l'argent à disposition. En outre, elle ne demande pas de participations supplémentaires des usagers et des bénéficiaires. Avec l'initiative, l'achèvement du réseau des routes nationales de même que l'exploitation et l'entretien du réseau sont garantis.

ATE Association transports et environnement

Aarberggasse 61, case postale 8676, 3001 Berne
tél. 0848 611 613, fax 0848 611 612, CCP 49-1651-0
www.ate.ch, ate@ate.ch

Le projet en consultation est un contre-projet à notre initiative. Nous saluons la décision du Conseil fédéral de proposer un contre-projet à l'initiative pour les transports publics et, ainsi, le fait qu'il prenne en main la question du développement et du financement des transports publics, en particulier du rail. Le contre-projet actuellement proposé mérite toutefois d'être amélioré, les propositions étant encore insuffisantes.

Politique des transports

Une remarque générale et importante doit être faite concernant la politique des transports, en particulier le développement et le financement des infrastructures du rail et de la route. Le Conseil fédéral souligne le caractère coordonné des procédures prévues pour le rail et la route en présentant simultanément les besoins de financements des deux modes de transport, comme il l'a fait le 20 janvier, et en effectuant en parallèle les consultations sur le FAIF et l'augmentation du prix de la vignette.

Sur le fond, nous saluons l'intention de coordonner les développements de l'infrastructure de la route et du rail, ainsi que les questions de financement. Malheureusement, le Conseil fédéral ne fixe pas de priorités et d'objectifs globaux pour le développement futur des transports, comme par exemples d'augmenter la part modale des transports publics, de favoriser le développement des transports les plus favorables à l'environnement et les plus efficaces énergétiquement, soit des objectifs de l'initiative pour les transports publics.

Le manque d'une vision globale apparaît également avec les mesures concernant les prix des transports. Bien que les prix des deux modes de transports augmenteront ces prochaines années, la hausse des prix des transports publics est nettement plus importante que celle du trafic individuel motorisé. Ces mesures entraîneront un transfert du rail à la route.

II. Questionnaire de la consultation

Généralités

1) Grandes lignes du projet

a) Etes-vous d'accord avec les objectifs généraux du projet?

Oui, nous soutenons un aménagement conséquent de l'infrastructure ferroviaire pour ces prochaines décennies. Nous soutenons également la nécessité de trouver une solution permettant de régler le financement à long terme de l'infrastructure ferroviaire, de même que la création d'un nouveau fonds de durée illimitée.

Par contre, nous rejetons les solutions de financement proposées. De même, nous demandons une première étape d'aménagement plus importante et une réalisation plus rapide.

b) Etes-vous d'accord que le FAIF fasse office de contre-projet direct à l'initiative TP?

Oui, nous saluons la décision du Conseil fédéral de proposer un contre-projet à l'initiative pour les transports publics et, ainsi, le fait qu'il prenne en main la question du développement et du

financement des transports publics, en particulier du rail. Le contre-projet actuellement proposé mérite toutefois d'être amélioré, les propositions étant encore insuffisantes. Le projet du Conseil fédéral doit absolument présenter un autre concept de financement afin d'être un véritable contre-projet à l'initiative.

c) Etes-vous d'accord avec la création d'un fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) pour financer l'infrastructure ferroviaire?

Oui, nous soutenons la proposition de créer un fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF). Le nouveau fonds a une durée illimitée et remplace le fonds FTP à durée limitée. Le FIF permet une planification sûre à long terme du financement et de l'aménagement l'infrastructure ferroviaire, en n'étant pas dépendant de projets particuliers et de l'état des finances fédérales.

d) Etes-vous d'accord que le FAIF comprenne aussi une première tranche de mesures de construction concrètes?

Oui, il est indispensable que le FAIF contienne une liste de projets concrets. Toutefois, la première tranche proposée n'est pas satisfaisante car elle doit être plus ambitieuse (5 à 6 milliards) et doit être réalisée plus rapidement. Le FAIF doit également contenir les mesures concrètes concernant les prochaines étapes et leurs délais.

e) Etes-vous d'accord que, par rapport à aujourd'hui, des fonds supplémentaires soient versés au FIF?

Oui, il est indispensable que des ressources financières supplémentaires soient versées au FIF, afin de garantir l'exploitation et l'entretien, ainsi que l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire.

Il est à souligner qu'une partie des besoins supplémentaires nécessaires a moins à avoir avec l'aménagement qu'avec un besoin de rattrapage de l'entretien du réseau, l'entretien étant une tâche de la Confédération. Les montants versés au titre des conventions de prestations ont subi des réductions ayant contribué au retard accumulé dans l'entretien de l'infrastructure.

Questions concernant le financement

2) Que pensez-vous du fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF)?

a) Etes-vous d'accord que ce fonds serve à financer l'exploitation, le maintien de l'appareil de production et l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire?

Oui, nous soutenons l'intention de financer l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire ainsi que l'exploitation et le maintien de l'appareil de production par un même fonds. Cette solution permettra d'apporter plus de transparence.

Il est important d'assurer le financement de l'exploitation et le maintien de l'appareil de production, en particulier avec la mise en exploitation future de nouvelles infrastructures ferroviaires (par exemples les

tunnels du Gothard et du Ceneri). L'exploitation et le maintien de l'appareil de production doivent être financés via les conventions de prestations.

Il est également indispensable que le nouveau fonds dispose de suffisamment de moyens financiers afin de garantir la réalisation des aménagements futurs prévus. Du fait de la concurrence des moyens financiers, l'aménagement ne doit pas être péjoré par rapport à l'exploitation et le maintien de l'appareil de production. Le règlement du fonds devrait définir une part minimale d'investissement afin de réaliser de nouvelles infrastructures.

b) Etes-vous d'accord que ce fonds soit de durée indéterminée? Si tel n'est pas le cas, quelle durée proposez-vous?

Oui, nous soutenons la création d'un fonds de durée indéterminée.

Toutefois, une durée illimitée ne doit pas avoir pour conséquence de repousser à plus tard ou indéfiniment les investissements pour les aménagements futurs.

3) Que pensez-vous des recettes proposées du fonds?

a) Etes-vous d'accord que les ressources actuellement affectées temporairement au fonds FTP soient versées dans le même cadre au FIF?

Oui, il est absolument nécessaire que les ressources financières actuelles du fonds FTP soient affectées au nouveau FIF.

b) Etes-vous d'accord que les fonds provenant jusqu'ici du budget fédéral ordinaire pour financer l'exploitation et le maintien de la capacité de l'infrastructure des CFF et des chemins de fer privés soient versés au FIF?

Oui, nous soutenons cette proposition. Il est nécessaire que le montant accordé pour financer l'exploitation et le maintien de la capacité de l'infrastructure des CFF et des chemins de fer privés soit adapté selon les besoins. Le montant de 2,2 milliards ne permet pas actuellement de couvrir les coûts d'exploitation et d'entretien.

c) Etes-vous d'accord avec les nouvelles sources de financement proposées (augmentation du prix des sillons, déduction forfaitaire des frais de transport pour l'impôt fédéral direct, contribution des cantons)?

Non.

D'une manière générale, nous constatons que les propositions concernant de nouvelles sources de financement ne sont pas équilibrées, il manque une symétrie des sacrifices. L'un des principes fixés pour l'acquisition de sources supplémentaires est une participation des utilisateurs et des bénéficiaires. Tout en soutenant ce principe, nous constatons que son application se concentre

uniquement sur certains utilisateurs et bénéficiaires, il manque par exemple la participation de la Confédération. A l'inverse de l'initiative, le contre-projet pourrait s'avérer dissuasif pour l'usager. L'initiative pour les transports publics ne demande pas une charge trop importante des usagers.

Augmentation du prix du sillon

Nous jugeons cette proposition problématique. Les hausses du prix du sillon de 300 millions entraîneront une augmentation des tarifs pour les utilisateurs de 10 à 12%. En même temps, les entreprises de transport prévoient des hausses pour ces prochaines années. Ainsi, les prix des transports publics augmenteront de plus de 20%. Les conséquences de telles augmentations seront un transfert des transports publics vers les transports individuels motorisés. Après avoir encouragé l'utilisation des transports publics, il n'est pas correct de pénaliser les utilisateurs. En outre, la hausse du prix du sillon touche également le trafic marchandise, pour lequel l'objectif est d'opérer un transfert.

Nous ne sommes pas totalement opposés à l'augmentation du prix du sillon, et donc à une augmentation des tarifs. Toutefois, nous sommes prêts à en discuter uniquement si un renchérissement du trafic motorisé est prévu parallèlement dans les mêmes proportions.

Déduction forfaitaire des frais de transports

Nous saluons la proposition de plafonner les déductions pour les frais de transports car elle va dans la bonne direction. La proposition permet de mettre sur un pied d'égalité les utilisateurs des transports publics (montant actuellement limité) et les personnes utilisant les transports individuels motorisés (montant illimité).

En revanche, nous proposons d'adapter le montant à déduire, car la proposition pénalise les pendulaires. Idéalement, les lieux de travail et de domicile devraient être proches l'un de l'autre. Mais, la réalité est différente pour des raisons économiques et d'aménagement du territoire. Nous proposons ainsi, dans une première étape, la mesure suivante : une déduction des frais effectifs avec un montant maximal correspondant au prix de l'abonnement général en 2ème classe, soit actuellement le montant de 3'300 francs. Ce maximum doit être valable autant pour les utilisateurs des transports publics que pour les utilisateurs des transports individuels motorisés.

Contribution des cantons

Nous sommes d'avis qu'une contribution des cantons ne peut être envisagée que si la Confédération participe de manière plus importante au nouveau fonds.

d) Si vous avez répondu par non à une ou à plusieurs des questions précédentes, à quelles autres sources de financement donneriez-vous la préférence?

Impôt sur les huiles minérales

L'ATE a lancé l'initiative pour les transports publics. Celle-ci demande une nouvelle répartition de la taxe et de la surtaxe sur les huiles minérales et permet d'obtenir des ressources supplémentaires s'élevant entre 800 et 900 millions de francs par an. Cette solution permet ainsi d'éviter une participation des usagers et des bénéficiaires. Elle permet une nouvelle répartition des montants actuellement disponibles afin d'opérer un transfert des transports individuels motorisés aux transports publics.

Intérêt des avances et dettes du fonds FTP

Concernant la reprise du paiement des intérêts et du remboursement de la dette du fonds FTP par le FIF, nous proposons au minimum que la Confédération renonce à prélever des intérêts sur les avances. Il est à souligner que la Confédération ne rémunère pas non plus les avances des cantons au titre du préfinancement de l'infrastructure.

Nous proposons également d'envisager de désendetter le fonds FTP avant sa reprise dans le nouveau fonds.

Ces mesures représenteraient la contribution supplémentaire de la Confédération au projet FAIF.

4) Répercussions sur les cantons?

a) Etes-vous d'accord que le nouveau FIF serve aussi à financer l'intégralité de projets d'aménagement destinés avant tout au trafic d'agglomération, sachant que cela contribuera indirectement à soulager les finances cantonales?

Oui, le FIF doit également financer des mesures touchant les agglomérations, étant donné que les agglomérations ont une forte densité de population et que cette mesure profite à l'ensemble du réseau.

Il serait encore nécessaire de préciser les liens entre le FIF et le fonds d'infrastructure.

b) Etes-vous d'accord que les cantons versent une contribution de près de 300 millions de francs par année dans le FIF?

Une contribution des cantons peut être envisagée uniquement si la contribution de la Confédération est plus importante, c'est-à-dire une contribution supplémentaire à celle du montant de la convention de prestation. Avec l'initiative pour les transports publics, une participation des cantons n'est pas nécessaire.

c) Si tel n'est pas le cas: les cantons devraient-ils verser une contribution plus basse, plus élevée ou ne verser aucune contribution?

Actuellement, nous ne pouvons pas répondre à cette question (voir réponse 4b).

d) Etes-vous d'accord que la contribution des cantons soit fixée en fonction d'une certaine clé de répartition?

Actuellement, nous ne pouvons pas répondre à cette question (voir réponse 4b).

e) A votre avis, quelle clé de répartition tiendrait le mieux compte du bénéfice retiré par les cantons?

Actuellement, nous ne pouvons pas répondre à cette question (voir réponse 4b).

f) Etes-vous d'accord que la déduction forfaitaire des frais de transport soit limitée à l'impôt fédéral direct?

Non. Les cantons devraient également avoir la possibilité de fixer une déduction des frais de transport selon les frais effectifs avec un maximum correspondant au prix d'un abonnement général 2ème classe (voir proposition à la question 3c).

g) Le financement de l'exploitation et du maintien de la qualité de l'infrastructure ferroviaire des chemins de fer privés – à l'exception de l'infrastructure d'importance nationale – doit-il continuer d'être conjointement assuré par la Confédération et les cantons (réglementation actuelle / réglementation FAIF) ou devrait-il – avec la compensation financière correspondante des cantons – dorénavant relever entièrement du FIF?

Oui, le financement de l'exploitation et du maintien de la qualité de l'infrastructure ferroviaire des chemins de fer privés doit relever du FIF afin de garantir une égalité de traitement entre les CFF et les chemins de fer privés et de créer davantage de transparence. Nous demandons à la Confédération de présenter une variante contenant le financement des chemins de fer privés car le message n'est pas suffisamment clair à ce sujet, une harmonisation étant prévue dans un message ultérieur, dont la date n'est pas définie.

5) Que pensez-vous du préfinancement et du cofinancement par les cantons?

a) Etes-vous d'accord que les cantons puissent, à certaines conditions, préfinancer certains projets?

Oui, il doit être possible pour les cantons de préfinancer certains projets sous certaines conditions. Par contre, cette possibilité ne doit pas devenir la règle, étant donné, par exemple, les différentes capacités financières des cantons. Cette solution peut être envisagée afin d'anticiper la réalisation de projets s'inscrivant dans le programme d'investissement et décidé par le parlement.

La question du préfinancement doit être résolue avec les cantons.

b) Etes-vous d'accord que les cantons puissent, à certaines conditions, cofinancer certains projets?

Oui, mais cette possibilité dépend également de la participation des cantons au FIF. Nous sommes toutefois sceptiques par rapport à cette mesure car les cantons ont des capacités financières différentes. Un cofinancement ne doit pas entraîner un report des charges de la Confédération vers les cantons. Un cofinancement est envisageable uniquement si des conditions strictes sont remplies, par exemple, lorsqu'il s'agit de réaliser un projet qui profite également au trafic régional. Le trafic longues distances et le trafic de marchandises doivent rester une tâche de la Confédération.

La question du cofinancement doit être résolue avec les cantons.

c) Etes-vous d'accord avec les conditions décrites?

Voir les réponses 5a et 5b.

Questions relatives à l'aménagement de l'offre et de l'infrastructure ferroviaire

6) Comment évaluez-vous la perspective à long terme?

a) Etes-vous d'accord avec le développement du réseau ferroviaire suisse en fonction des trois pôles « compléter le système des nœuds », « accroître les fréquences et les capacités » et « accroître la vitesse »?

Oui, nous sommes d'accord avec les principes mentionnés, en particulier avec les objectifs de compléter le système des nœuds et d'accroître les fréquences et les capacités. Ces objectifs doivent être réalisés dans une perspective plus large dans le but d'augmenter la part modale du rail par rapport à la route. Le fait d'accroître la vitesse ne doit pas être un objectif en soi, il peut être réalisé s'il permet, par exemple, d'augmenter les capacités.

b) Etes-vous d'accord que la priorité soit accordée aux deux pôles « compléter le système des nœuds », « accroître les fréquences et les capacités » par rapport au pôle « accroître la vitesse »?

Oui, voir la réponse 6a.

c) Etes-vous d'accord avec les objectifs de la perspective à long terme pour le trafic des voyageurs et le trafic longues distances? Si tel n'est pas le cas, que proposez-vous?

Oui, nous sommes d'accord avec les perspectives mentionnées.

Il est à remarquer que, dans le passé, les projections ont été régulièrement dépassées par les développements effectifs. Il est donc important que les moyens financiers nécessaires soient mis à disposition pour développer l'offre.

7) Que pensez-vous du programme de développement stratégique de l'infrastructure ferroviaire (STEP)?

a) Etes-vous d'accord avec la direction générale du programme de développement stratégique de l'infrastructure ferroviaire?

Oui, nous sommes d'accord avec le programme de développement de l'infrastructure ferroviaire. Par contre, nous demandons une réalisation plus rapide des mesures prévues, ainsi qu'un montant plus important concernant la première tranche. Le programme STEP, avec pour base de travail Rail 2030, prévoit une réalisation seulement d'ici 2040/2050.

De plus, il est important que, pour l'ensemble du programme, les sommes investies dans les différents projets le soient de manière efficace.

b) Etes-vous d'accord que la cadence semi-horaire soit étendue dans le trafic longues distances?

Oui.

c) Etes-vous d'accord que, à long terme, la cadence au quart d'heure soit introduite sur les tronçons très fréquentés (RER et trafic longues distances)?

Oui. La cadence au quart d'heure ne doit pas être un but en soi. Elle doit être réalisée afin d'augmenter les capacités, pour palier aux manques de places lors des heures de pointe, ou afin d'opérer un transfert de la route au rail.

d) Etes-vous d'accord que l'on cherche aussi à réduire les temps de parcours en accroissant les capacités?

Oui, la réduction des temps de parcours ne doit pas être un but en soi. Cet objectif doit être réalisé, par exemple, en lien avec l'accroissement des capacités.

e) Etes-vous d'accord avec les mesures visant à renforcer la compétitivité du trafic ferroviaire des marchandises et à garantir plus durablement le trafic par wagons complets isolés en Suisse?

Oui, le transfert du trafic des marchandises doit également être un objectif pour les transports des marchandises à l'intérieur de la Suisse ainsi que pour l'importation et l'exportation des marchandises.

Concernant le trafic des marchandises à travers les alpes, il est indispensable que des mesures soient proposées dans le prochain rapport sur la politique de transferts afin de respecter l'article constitutionnel sur la protection des alpes et la loi sur le transfert, par exemples : bourse du transit alpin, un axe du Gothard adapté avec un profil de 4 mètres aux angles lors de l'ouverture des nouveaux tunnels de base, nombre suffisant de sillons pour le trafic marchandise.

f) Etes-vous d'accord que des mesures soient aussi prévues pour les chemins de fer privés?

Oui, étant donné que certaines régions sont reliées principalement par les chemins de fer privés.

g) Etes-vous d'accord que l'aménagement ne soit pas planifié et réalisé d'une seule traite, mais en plusieurs étapes d'aménagement?

Oui, il doit être possible de réévaluer les projets dans le cadre de l'aménagement afin de mieux tenir compte des besoins et d'optimiser les coûts. Dans la proposition actuelle, il manque toutefois une présentation de l'échelonnement des différentes étapes après la première étape.

8) Que pensez-vous de l'étape d'aménagement 2025 proposée?

a) Etes-vous d'accord avec les objectifs de l'étape d'aménagement 2025?

Oui, nous sommes d'accord avec les objectifs de la première étape. Par contre, nous demandons une première étape plus ambitieuse avec une réalisation plus rapide.

b) Etes-vous d'accord avec les projets proposés pour l'étape d'aménagement 2025?

Oui, mais l'étape d'aménagement n'est pas suffisamment importante.

c) Si tel n'est pas le cas, quels projets estimez-vous plus urgents?

Nous demandons une première étape plus ambitieuse afin de réaliser le programme STEP plus rapidement.

d) Etes-vous d'accord avec le montant prévu pour l'étape d'aménagement 2025 (3,5 milliards de francs)?

Non, le montant doit être plus important. Nous proposons une première étape se montant à 5-6 milliards.

e) Si vous accordiez la préférence à une étape d'aménagement plus étendue, quelle serait-elle? Et par quels moyens supplémentaires serait-elle financée?

L'initiative pour les transports publics permet d'apporter des moyens supplémentaires (voir question 3d).

9) Soutenez-vous les adaptations de la loi fédérale sur le développement de l'infrastructure ferroviaire (LDIF)?

Oui. En revanche, les objectifs de ZEB, correspondant à la 2ème étape de rail 2000, sont toujours d'actualité et ne doivent pas être abandonnés. Les objectifs de ZEB devront être réalisés dans des délais raisonnables.

Autres remarques

10) Avez-vous d'autres remarques sur le projet de consultation?

Afin de respecter les délais liés à l'initiative, le message pour le parlement devra être transmis au plus tard au mois de mars 2012. Etant donné l'importance du dossier, l'échéancier et les délais sont serrés. Il nous paraît important que le traitement de la consultation, des points encore ouverts et des orientations définitives du message pour le parlement soient réalisés dans les meilleurs délais. Nous tenons à souligner l'importance d'un débat politique lié à l'initiative et à son contre-projet.

Si nécessaire, l'ATE est intéressée et prête à discuter dans le cadre de la préparation du message pour les chambres fédérales.

En vous demandant de prendre en compte nos remarques et de nos propositions, nous vous prions, Madame la Conseillère fédérale, Monsieur le Directeur, d'agréer nos salutations les meilleures.

Franziska Teuscher
Présidente de l'ATE

Roger Nordmann
Vice-président de l'ATE