

Rapport

sur le financement de RAIL 2000

(Postulat 86.925 du 8 octobre 1986
du Groupe radical-démocratique)

du

1. Situation initiale

Le 19 décembre 1986, le Conseil national a adopté le postulat du Groupe radical-démocratique concernant le financement de RAIL 2000. Etant donné les grandes dépenses de la Confédération, ce postulat exige que nous exposions les questions fondamentales du financement de RAIL 2000 et que nous présentions dans les meilleurs délais une proposition en la matière (annexe 1).

2. Fonds fédéraux pour RAIL 2000

Vu le crédit d'engagement alloué le 17 décembre 1986 par les Chambres fédérales et compte tenu des explications figurant au chiffre 311 du message sur RAIL 2000 (FF 1986 I 181), les fonds fédéraux suivants sont prévus pour la réalisation du projet (prix de 1985):

	<u>en milliards de francs</u>
- Infrastructure des CFF	5,4
- Nouveau matériel roulant des CFF, environ	1,3
- Entreprises de transports concessionnaires, y compris le chemin de fer de la Vereina, environ	1,0
Total, environ	<u>7,7</u> ===

Le message relatif à RAIL 2000 décrit le financement de ces trois positions.

3. Financement de RAIL 2000

3.1 Financement des CFF

Selon le mandat de prestations 1987, les investissements des CFF pour l'infrastructure et le matériel roulant supplémentaire seront financés par le compte capital de la Confédération. Cette dernière mettra des prêts à intérêt fixe à la disposition des CFF, aux conditions du marché. Elle se procurera ces fonds, dans la mesure nécessaire, sur le marché monétaire et des capitaux.

Aux termes du mandat de prestations 1987, la Confédération assume la responsabilité financière de l'infrastructure, c'est-à-dire des amortissements, des intérêts et de l'entretien des installations fixes. Les CFF sont tenus de fournir une contribution pour l'infrastructure. Ils sont responsables du secteur de l'exploitation, y compris le matériel roulant. Cela étant, il leur appartient d'acquérir les véhicules supplémentaires nécessaires à RAIL 2000.

Le crédit d'engagement de 5,4 milliards de francs ne grèvera pas directement le compte financier de la Confédération, qui enregistre les recettes et les dépenses de chaque année, mais uniquement en fonction des intérêts et des amortissements que les CFF n'auront pas réussi à couvrir sur les parties d'infrastructure déjà terminées.

Les avantages de la nouvelle offre fournie par RAIL 2000 ne se manifesteront pas entièrement dès le début. C'est pendant la phase de construction que les frais financiers augmenteront. Il en ira de même pour les frais d'amortissement dans

la mesure où des montants sont mis à l'actif (annexe 2). Des charges supplémentaires se produiront brièvement durant la phase de mise en service.

Après une période de rodage, on peut toutefois escompter que RAIL 2000 augmentera les produits de transport grâce à une offre plus attrayante et plus efficace.

Ces produits couvriront non seulement les frais d'exploitation, mais aussi - et de plus en plus - les dépenses d'infrastructure de RAIL 2000. De ce fait, le compte financier de la Confédération ne sera plus grevé.

L'analyse du seuil de rentabilité, réalisée avec l'examen d'opportunité de RAIL 2000, a montré qu'un trafic supplémentaire (voyageurs - kilomètres) de 14 %, suscité par RAIL 2000, permettrait de couvrir les frais supplémentaires de véhicules et d'exploitation dans les trafics des trains directs et IC. La couverture de tous les frais supplémentaires de ces trafics (y compris l'amortissement et la rémunération de l'extension de l'infrastructure) nécessite un accroissement de 34 % du transport des voyageurs. Si l'on prend encore en considération la contribution de couverture du transit marchandises supplémentaire qui pourra être assuré grâce à RAIL 2000, une hausse de 30 % sera suffisante.

La possibilité de concrétiser ces hypothèses a été estimée lors de l'examen d'opportunité. Les experts ont choisi trois scénarios comme hypothèses. Celui qui est intitulé "Politique coordonnée des transports" (PCT) suppose que le développement du rail et de la route est coordonné de manière fonctionnelle et que les distorsions de la concurrence sont éliminées. Pour

ce cas, les experts sont arrivés à la conclusion que le trafic supplémentaire permettra de couvrir tous les frais supplémentaires annuels de RAIL 2000, y compris les coûts d'infrastructure.

Pour RAIL 2000, partie CFF, les investissements seront financés au préalable par le compte capital de la Confédération. Le compte financier de cette dernière sera allégé avec l'amélioration de la couverture des coûts, en fonction du développement des transports.

3.2 Financement des entreprises de transports concessionnaires (ETC)

Des fonds fédéraux s'élevant à 1 milliard de francs sont prévus pour les investissements des ETC directement liés à RAIL 2000. Deux crédits-cadres financeront ces projets de construction, ainsi que les renouvellements techniques ordinaires, pour lesquels on prévoit un autre milliard sur la base des prix de 1985. La somme d'un milliard affectée aux ETC dans le cadre de RAIL 2000 comprend également les coûts du chemin de fer de la Vereina, pour lequel un crédit spécial a été alloué sur la base de l'article 23 cst (FF 1987 I 62). Contrairement au financement des investissements des CFF, les contributions fédérales pour les mises de fonds des ETC grèveront directement le compte financier de la Confédération.

4. Charge du compte capital et du compte financier de la Confédération jusqu'à l'an 2000

La charge annuelle du compte capital et du compte financier, qui résulte de la concrétisation de RAIL 2000, est présentée à l'annexe 2. Il s'agit en l'occurrence du tableau actualisé de l'annexe 12 du message du 16 décembre 1985 sur RAIL 2000. Ce tableau tient compte des investissements que les Chambres ont approuvés pour la variante Sud Plus et les mesures de protection de l'environnement (+ 300 mio. de fr.).

Pour la Confédération, la charge du compte financier est déterminante. De 1987 à l'an 2000 la réalisation de RAIL 2000 la grèvera par des montants qui iront en augmentant de 26 à 456 millions (annexe 2). Durant cette période, la charge moyenne par année sera de 192 millions, soit 0,8 % de toutes ses dépenses en 1985.

5. Acquisition des fonds par la Confédération

Conformément au principe selon lequel le financement des tâches nouvelles et considérables devrait être également garanti, nous avons augmenté le 26 février 1986 les droits de douane sur l'huile de chauffage et le gas. Par notre message adopté le même jour (FF 1986 I 717), nous avons demandé au Parlement d'entériner nos arrêtés. Les recettes supplémentaires résultant de ces mesures douanières auraient permis de financer non seulement les nouveaux projets liés à la protection de l'environnement et des forêts, mais de couvrir aussi les dépenses de RAIL 2000.

Etant donné que les Chambres fédérales ont rejeté ces hausses tarifaires et que les taux initiaux des droits de douane ont été rétablis, le financement de tous les nouveaux projets a été remis en question. Conjointement avec le développement impétueux d'autres tâches, ils contribuent à grever davantage les finances fédérales. C'est pourquoi les perspectives financières du 29 septembre 1986 ont annoncé que des déficits budgétaires feraient à nouveau leur apparition à partir de 1989.

6. Réponses aux questions posées dans le postulat

6.1 Dans quels autres domaines des tâches de la Confédération est-il possible et prévu de réduire les dépenses pour pouvoir financer RAIL 2000?

Nous estimons que la Confédération ne saurait accroître son endettement en période économiquement normale et qu'il faut tout mettre en oeuvre pour que les dépenses n'augmentent pas plus fortement que le produit national brut (PNB). Quoi qu'il en soit, il n'est pas facile de procéder à des compensations de l'ordre de plusieurs centaines de millions de francs; elles porteront nécessairement atteinte à la réalisation des tâches dans les grands domaines d'activité traditionnels de la Confédération. La fixation des priorités est encore compliquée par les allègements fiscaux exigés par le Parlement, qui uniquement au chapitre de l'impôt fédéral direct atteignent cinq cents millions de francs par année (selon l'arrêté

du Conseil des Etats). Lors de l'établissement du budget 1988, nous nous sommes prononcés de manière approfondie sur la fixation des priorités en matière de dépenses et des réductions notables ont été effectuées dans plusieurs domaines. Le Parlement et nous-mêmes devons nous occuper de cette tâche au cours des années à venir. Nous présenterons au début de 1988 nos considérations aux Chambres dans les Grandes lignes de la politique gouvernementale et dans la planification financière pour la législature 1988 - 91.

6.2 Serait-il possible de soumettre à l'ICHA les tarifs de toutes les entreprises de transport concessionnaires pour ce qui concerne le trafic-voyageurs?

A l'heure actuelle, l'impôt sur le chiffre d'affaires (ICHA) n'est perçu ni sur les prestations de transport effectuées à titre professionnel ni sur les prestations des entreprises de transport public. Dans le cadre d'une révision générale et, le cas échéant, d'une modernisation de cet impôt, on examinera si sa perception peut et devrait être étendue à d'autres secteurs économiques. Il ne faudra pas seulement prendre en considération les tarifs voyageurs des entreprises de transports concessionnaires, mais aussi les tarifs (également pour les marchandises) de toutes les entreprises de transport. Le relèvement des tarifs ferroviaires au-delà de la marge du renchérissement serait toutefois le moyen le plus direct pour réduire la charge imposée à la Confédération par les transports publics. Cette solution n'est toutefois pas réalisable à l'heure actuelle, étant donné qu'elle mettrait en danger les mesures entreprises par le Conseil fédéral et le Parlement pour encourager les transports publics.

6.3 Comment pourrait-on envisager de financer RAIL 2000 en partie au moyen du produit des droits d'entrée sur les carburants, lorsque le réseau des routes nationales sera terminé?

Telles qu'elles résultent des débats parlementaires sur la PCT, les dispositions de l'article 37, 1er et 2e alinéas, ne sauraient, à notre avis, servir de base pour financer RAIL 2000 par les fonds affectés des droits de douane sur les carburants. Elles doivent d'ailleurs encore être approuvées lors du vote du peuple et des cantons. Aux termes de l'article 37, 3e alinéa, cst., la Confédération ne pourrait qu'à titre exceptionnel, moyennant des conditions tout à fait précises, utiliser aussi ces fonds pour les transports publics. Une telle modification de leur affectation ne serait cependant réalisable que si elle

- était nécessaire pour atteindre les objectifs de la politique globale des transports, à condition qu'il reste suffisamment de ressources pour les besoins de la route,
- se faisait au moyen d'une loi et
- était limitée dans le temps.

Dans l'optique actuelle, le réseau des routes nationales ne sera pas achevé avant l'an 2000. Selon la planification, les dépenses routières de la Confédération dépasseront ces prochaines années les recettes affectées, de sorte que la réserve alimentée par le produit non distribué des droits de douane sur les carburants sera réduite. C'est uniquement vers la fin des années 90, avec l'achèvement du réseau précité, que l'on pourra enregistrer à nouveau des excédents de recettes dans le financement des routes. Cela étant, aucune part du produit des droits de douane sur les carburants ne pourra être attribuée au financement de RAIL 2000 au cours des 10 à 12 années à venir.

6.4 De quelle manière le Conseil fédéral prévoit-il de répartir les grosses dépenses d'investissement pour RAIL 2000 au cas où la réduction temporaire des tarifs serait prorogée?

Les Chambres fédérales ont alloué une enveloppe financière de 520 millions de francs au moyen de l'arrêté fédéral du 1er octobre 1986 sur le financement de réductions tarifaires dans les transports publics (FF 1986 III 401). Cet arrêté est valable tout d'abord par une durée de six ans, ce qui se traduit par une charge annuelle de 87 millions pour la Confédération. On ne peut pas encore estimer dans quelle mesure ces dépenses seront compensées par les recettes supplémentaires des transports publics. Les chiffres de vente obtenus jusqu'ici montrent que les allègements tarifaires entraînent une augmentation de la demande pour les prestations des transports publics.

L'arrêté fédéral précité a effet jusqu'au 31 décembre 1992. Avant la fin de cet essai, il y aura lieu de décider de sa prorogation ou de sa modification, suivant le degré d'efficacité des diverses réductions tarifaires. Nous sommes d'avis que ces dernières ne constituent pas l'élément central de la promotion des transports publics. Les réductions tarifaires sont conçues comme des mesures urgentes dans la lutte contre la pollution de l'air. Nous estimons que l'accent doit être mis sur les investissements, ainsi que sur l'amélioration de l'attrait et des prestations. Ces mesures ne font augmenter les transports publics qu'à long terme, mais elle influencent beaucoup plus nettement le choix de moyen de locomotion que les allègements tarifaires.

7. Résumé

Les fonds pour le financement de RAIL 2000 seront prélevés sur les ressources générales de la Confédération. Ils seront avancés jusqu'à l'achèvement du projet. Lorsqu'elle sera entièrement opérationnelle, l'offre ferroviaire améliorée permettra d'augmenter les produits de transport, ce qui donnera la possibilité aux chemins de fer de rémunérer et de rembourser les fonds investis.

Si l'on réussit à maintenir l'équilibre des finances fédérales, qui requiert les efforts permanents du Conseil fédéral et du Parlement, le financement de RAIL 2000 peut être considéré comme garanti.

septembre 1987

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération: Aubert

Le chancelier de la Confédération: Buser

Réponse écrite

86.925 Postulat Groupe radical-démocratique
du 8 octobre 1986
RAIL 2000. Financement

Les dépenses de la Confédération pour la réalisation du projet RAIL 2000 s'élèveront, rien que pour les CFF, à 6,7 milliards de francs environ (infrastructure et matériel roulant). Le projet RAIL 2000 grèvera le compte financier de la Confédération de quelque 2,1 milliards de francs. Dans son message, le Conseil fédéral relève que, pour le moment, il faut considérer que les charges supplémentaires nettes incombant à la Confédération ne sont pas financées. Au vu des dépenses importantes que ce projet entraîne pour la Confédération, il est nécessaire de demander au Conseil fédéral d'étudier les questions de principe que soulève le financement de RAIL 2000 et d'établir un rapport à ce sujet.

Le Conseil fédéral est invité à présenter au plus tôt une conception concernant le financement, étant entendu que la réalisation du projet RAIL 2000 ne devra pas entraîner une augmentation de la charge fiscale globale.

Cette conception concernant le financement devra notamment indiquer

- dans quels autres domaines des tâches de la Confédération il est possible et prévu de réduire les dépenses pour pouvoir financer RAIL 2000;
- s'il serait possible de soumettre à l'ICHA les tarifs de toutes les entreprises de transport concessionnaires pour ce qui concerne le trafic voyageurs;
- si et comment on pourrait envisager de financer RAIL 2000 en partie au moyen du produit des droits d'entrée sur les carburants, lorsque le réseau des routes nationales sera terminé;
- de quelle manière le Conseil fédéral prévoit de répartir les grosses dépenses d'investissement pour RAIL 2000 au cas où la réduction temporaire des tarifs serait prorogée.

Porte-parole: Aliesch

Développement

L'auteur renonce à développer son intervention, mais demande une réponse écrite.

Déclaration du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral est prêt à accepter le postulat.

Charge imposée par RAIL 2000 au compte capital
et au compte financier de la Confédération

(prix de 1985)

Année	Charge du compte capital			Charge du compte financier		
	Investissements des CFF			Investissements des chemins de fer privés (avec Vereina)	Intérêts et amortissements de l'infrastructure CFF ¹⁾	Total
	Infra-structure	Matériel roulant	Total			
Mio.de fr.	Mio.de fr.	Mio.de fr.	Mio.de fr.	Mio.de fr.	Mio.de fr.	
	1	2	3	4	5	6
1987				26		26
1988	50		50	57	3	60
1989	120		120	86	10	96
1990	120		120	60	18	78
1991	220		220	62	33	95
1992	250		250	65	48	113
1993	390		390	79	75	154
1994	410		410	93	99	192
1995	630	211	841	102	133	235
1996	660	211	871	99	174	273
1997	660	211	871	66	209	275
1998	660	211	871	57	245	302
1999	630	211	841	54	276	330
2000	600	211	811	51	405	456
1987-2000	5'400	1'266	6'666	957	1'728	2'685

1) A condition que le coût des investissements dans le matériel roulant et les frais d'exploitation puissent être couverts dès le début.