

Présentation de la politique des transports en cours

No 3/16 Session d'automne des Chambres fédérales | 12–30 septembre 2016



Chers membres,
L'avenir des assurances sociales sera certainement au centre des débats de la session d'automne 2016. Concrètement, il s'agira de poser des fondements solides pour le premier et le deuxième pilier, à savoir l'AVS et la prévoyance professionnelle. En parlant d'avenir, le monde politique veut garantir les rentes pour les vingt prochaines années environ. Il faut garder à l'esprit le fait que la démographie et le développement de l'écono-

mie influenceront la stabilité des deux institutions de prévoyance.

La politique des transports doit aussi être revisitée dans un laps de temps similaire. Outre la structure de la population qui se modifie et l'évolution économique difficilement prévisible, il s'agit de prendre en compte dans ce domaine le fait que l'élargissement du réseau des transports requiert des délais de planification et de réalisation importants. L'évolution technique doit aussi être tenue à l'œil. Et finalement – contrairement au secteur des biens d'investissement privés – il faut tenir compte du fait que les investissements dans l'infrastructure des transports publics ne génèrent que dans de très rares cas des liquidités pouvant être utilisées pour des amortissements ou des réinvestissements.

Deux objets de politique des transports sont à l'ordre du jour de la session d'automne. D'une part, le **projet FORTA** devrait entrer dans sa dernière ligne droite et, si le Parlement s'en donne la peine, aboutir au vote final. Et puisque cette affaire ne modifie pas seulement les lois mais aussi la constitution, le souverain devra exprimer son avis par les urnes l'année prochaine. Il ne sera pas si simple d'expliquer aux citoyennes et citoyens ce projet complexe aux diverses facettes de façon à ce qu'ils comprennent globalement les objectifs, les étapes de l'extension du réseau et la nouvelle méthode de financement à partir de différentes sources.

Le deuxième projet de politique des transports concerne le **financement de l'exploitation et le maintien de l'infrastructure ferroviaire dans les années 2017 à 2020**. Un projet devisé à 13,232 milliards de francs. Par rapport à la dernière période, plusieurs changements sont intervenus, imputables principalement à la nouvelle base de financement au moyen du fonds d'infrastructure ferroviaire FIF. L'augmentation massive de 2,377 milliards de francs met à disposition des moyens supplémentaires surtout pour les besoins accrus en routes, en accès aux trains et pour les ouvrages d'art.

Vous trouvez les sujets suivants dans cette présentation :

FORTA / Dernière ligne droite pour l'arrêté fédéral sur le réseau des routes nationales

Exploitation et maintien de la qualité de l'infrastructure ferroviaire désormais financés par le FIF

Chères lectrices, chers lecteurs de notre présentation des objets parlementaires !

C'est par cette dernière présentation que je prends congé de vous. Le 29 septembre, l'assemblée des délégués élira mon successeur à la présidence de la LITRA. Durant mes dix-sept années de présidence et près de huit années en tant que rédacteur de notre présentation des objets parlementaires, j'ai toujours veillé à ce que la LITRA informe ses membres de l'actualité de la politique des transports avec la concision et dans la qualité qui s'imposaient. Par ailleurs, nous nous sommes efforcés de créer par nos activités de bonnes conditions de base pour le trafic en général, et les transports publics en particulier.

Je vous remercie de la confiance que vous nous avez témoignée tout au long de ces années et me réjouis que la LITRA puisse continuer à évoluer en terrain fertile.



Peter Bieri, ancien conseiller aux États et président de la LITRA

FORTA / Dernière ligne droite pour l'arrêté fédéral sur le réseau des routes nationales

Le Conseil fédéral a approuvé en février 2015 le projet de création d'un fonds pour financer les routes nationales et le trafic d'agglomération, pour combler le déficit et mettre en œuvre le programme de développement stratégique des routes nationales (FORTA, 15.023). Après un contretemps, causé principalement par l'intégration de l'arrêté fédéral sur le réseau des routes nationales que réclamait le Conseil des États, il paraît très probable que le Parlement en finisse avec la question lors de sa session d'automne. Ce serait d'autant plus important qu'une votation populaire obligatoire aura lieu à ce sujet l'année prochaine. Deux divergences majeures entre les deux chambres devront encore être résolues. La balle est à nouveau dans le camp du Conseil des États.

Les deux chambres ont déjà débattu une première fois sur le projet FORTA. La LITRA a donné des informations sur l'avancée des discussions lors de précédentes présentations des objets parlementaires (cf. nos rapports à ce sujet). Lors de la session d'automne, il s'agira d'éliminer les différences qui subsistent entre les deux chambres du Parlement. Sur les dix divergences apparues au terme des premiers débats, la Commission des transports du Conseil des États (CTT-E) propose de suivre dans huit cas les conclusions du Conseil national.

Part fixe ou flexible des apports de l'impôt sur les huiles minérales au FORTA

Pour rappel : se distinguant de la proposition du Conseil fédéral, le Conseil des États avait décidé de limiter à quatre centimes l'augmentation de la surtaxe sur les huiles minérales pour financer les futurs travaux sur les routes. Dans son message, le Conseil fédéral avait proposé six centimes. Pour compenser ce manque et financer dans un même temps les 400 kilomètres de nouvelles routes nationales, la CTT-E a proposé, en plus d'augmenter les subventions cantonales, de modifier la répartition égale actuelle de l'affectation de l'impôt sur les huiles minérales afin que seuls 40 % soient reversés dans la caisse

générale de la Confédération. 10 % au maximum devraient alors venir alimenter le fonds FORTA. L'adoption du terme « maximum » devrait permettre de bénéficier d'une certaine flexibilité afin que l'affectation au fonds puisse se faire avec souplesse en fonction des besoins, mais aussi en prenant en considération les autres tâches de la Confédération. Avec cette formulation absolue, le Parlement cède une certaine marge de manœuvre au niveau de ses compétences financières. Le but est également d'éviter que lors des discussions sur le budget ou en cas de programme d'économies, les autres départements ne doivent procéder à des réductions plus que proportionnelles. Forte de ce constat, la CTT-E demande par 9 voix contre 5 de maintenir le terme « maximum ». Une minorité s'aligne sur la position du Conseil national qui préconise d'attribuer de manière fixe 10 % des recettes de l'impôt sur les huiles minérales au FORTA.

Part fixe ou flexible des apports de l'impôt sur les véhicules automobiles au FORTA

Le Conseil fédéral a proposé dans son message de ne pas reverser la totalité des revenus de l'impôt sur les véhicules automobiles au FORTA dans certaines conditions en cas de mesures d'économies. Le Conseil des États s'est aligné sur cette intention. En revanche, le Conseil national a rayé cette possibilité. La CTT-E l'a suivi à la majorité des voix (8:5) arguant qu'une double flexibilité (voir paragraphe précédent) n'était pas nécessaire. Une minorité des membres souhaite là encore pouvoir se servir de cet instrument de politique financière en cas de besoin.

Indépendamment de la répartition des voix, la CTT-E se demande si le Conseil national saura s'imposer. Ce dernier veut en effet reverser au FORTA aussi bien les 10 % des recettes de l'impôt sur les huiles minérales que l'entier des revenus de l'impôt sur les véhicules automobiles, sans exception possible. En revanche, le Conseil fédéral et le Conseil des États préconisent une certaine flexibilité pour les deux instruments, ou du moins pour l'un des deux.

Compensation du renchérissement pour l'impôt sur les huiles minérales

La compensation du renchérissement constitue le deuxième point litigieux. Le Conseil fédéral propose que les chambres lui assignent la compétence, pour assurer les recettes, d'adapter au besoin les taux de l'impôt sur les huiles minérales lorsque le renchérissement augmente de 3 % au moins. Cela permettrait d'éviter que le renchérissement ne soit pas répercuté, comme le montrent les chiffres de l'impôt sur les huiles minérales de ces dernières décennies. Aujourd'hui, la loi définit les tarifs de manière fixe, en francs. Une modification requiert par conséquent une révision de la législation en vigueur. Alors que cette proposition du Conseil fédéral a reçu un accord majoritairement favorable au Conseil des États, le Conseil national veut maintenir la procédure légale actuelle. La CTT-E veut à l'unanimité suivre le Conseil fédéral en la matière.

Divergences aplanies

La CTT-E veut aplanir encore un certain nombre de divergences dont l'effet est toutefois de moindre importance. Elle propose donc, en accord avec le Conseil national, de donner dans certaines conditions

la possibilité aux cantons de préfinancer un certain nombre de projets. Elle accepte aussi que la Confédération puisse créer les conditions-cadres pour la vente de carburants alternatifs (notamment l'électricité) sur les aires de repos et les installations annexes des routes nationales.

Prochaines étapes

Comme mentionné plus haut, il devrait être possible d'aplanir les divergences entre les deux chambres lors de la session d'automne et d'arriver ainsi à un vote final sur la question. Les nouvelles dispositions constitutionnelles pourraient ainsi être soumises à votation populaire durant le premier semestre de l'année prochaine.

Curia vista – Base de données des objets parlementaires

15.023 Message relatif à la création d'un fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération, au comblement du déficit et à la mise en œuvre du programme de développement stratégique des routes nationales

Exploitation et maintien de la qualité de l'infrastructure ferroviaire désormais financés par le FIF

Grâce à l'approbation par le souverain en février 2014 du projet de financement de l'infrastructure ferroviaire, le réseau ferroviaire suisse dispose désormais d'un fonds à durée indéterminée pour financer son agrandissement, son exploitation, son entretien et ses nouveautés. Par le présent message, le Conseil fédéral propose comment et par quels moyens l'exploitation et le maintien de la qualité doivent être financés ces quatre prochaines années. De plus, il donne des informations sur l'état des investissements, l'utilisation et l'occupation de l'infrastructure ferroviaire.

Depuis la première grande réforme du rail en 1999, le financement de l'exploitation et de l'entretien est réglé par un contrat de prestations entre la Confédération et les CFF ainsi qu'une enveloppe budgétaire de quatre ans. Depuis 2011, un procédé identique est appliqué aux chemins de fer privés. Avec l'introduction du fonds d'infrastructure ferroviaire FIF, les moyens ne sont plus directement mis à disposition par la Confédération et, pour les chemins de fer privés, par les cantons, mais prélevés sur le fonds. Celui-ci est alimenté par les sources définies dans le projet FAIF. Il faut toutefois souligner que le FIF ne met pas seulement à disposition les moyens nécessaires à l'exploitation et au maintien de la qualité, il doit aussi financer l'extension du réseau ferroviaire. Pour ce faire, le Parlement définit périodiquement une étape de cette extension dans le cadre du programme de développement stratégique (PRODES) qui ne fait toutefois pas partie du présent projet.

Priorité au maintien de la qualité

Pour fixer cette enveloppe budgétaire et ce contrat de prestations, il faut un processus de réflexion intensif. Il s'agit d'analyser avec soin quelles prestations l'exploitant de l'infrastructure doit fournir, quelle part les exploitants peuvent financer par le prix du sillon et quels frais non couverts les pouvoirs publics doivent assumer. Assurer la sécurité et la performance à long terme du réseau est un élément qui doit être pris en compte au même titre que les possibilités financières

limitées de la Confédération. Il faut aussi pouvoir utiliser au mieux le réseau avec ses capacités actuelles. On peut supposer que la Confédération et les exploitants de l'infrastructure débattront vivement de la somme en jeu avant que le Conseil fédéral et le Parlement ne prennent leur décision. L'acheminement performant de grandes quantités de personnes et de biens, le transfert du trafic lié au transit de marchandises de la route sur le rail (tel qu'inscrit dans la Constitution fédérale), l'intensification de la cadence horaire, mais aussi les trains plus rapides ou ceux qui bénéficient d'une meilleure accélération dans le trafic régional, tous ces aspects ont aussi un revers, puisque les chemins de fer sont soumis à une usure plus importante. C'est dans cette optique que le maintien de la qualité prend toujours plus d'importance. Il est donc aussi compréhensible que le financement de l'exploitation et du maintien de la qualité passe avant de grands travaux d'extension. Le financement à partir de l'instrument FIF, qui doit tenir compte des trois besoins, a pour conséquence que toutes les revendications doivent être adaptées et coordonnées. Le fonds contribue aussi à ce que les versements dans le fonds soient constants de la part de la Confédération, alors que les retraits peuvent être variables.

Augmentation conséquente par rapport à la période précédente

Pour la période 2017–2020, le message du Conseil fédéral prévoit un montant de 13,232 milliards de francs pour le remboursement des frais prévus non couverts consacrés à l'exploitation et l'entretien de l'infrastructure ferroviaire ainsi que pour le financement des rénovations. Par rapport à la période de quatre ans qui se termine, cela représente une augmentation importante de 2,377 milliards de francs. Les moyens supplémentaires sont justifiés par les besoins accrus des routes, des accès aux trains et des ouvrages d'art. Sur les moyens mis à disposition, près de trois quarts sont prévus pour des investissements (rénovations). Dans le montant total, 200 millions de francs sont prévus comme option pour des constructions encore non assurées pour le moment et 500 millions de francs comme réserve pour des frais non prévisibles (notamment les dégâts dus à des

causes naturelles). Sur les sommes déjà définies, les CFF recevront 7,6 milliards et les chemins de fer privés 4,9 milliards de francs.

Rappel à l'ordre de la commission des transports du Conseil des États

Lors de sa séance, la CTT-E a auditionné les représentants des cantons et des entreprises ferroviaires et a pu constater que les cercles impliqués sont en principe d'accord avec la proposition du Conseil fédéral. Dans son communiqué de presse, la commission des transports du Conseil des États rappelle aux sociétés exploitant l'infrastructure qu'elles doivent gérer prudemment les « énormes moyens mis à disposition par la Confédération » et qu'elle attend d'elles qu'elles garantissent un très haut niveau de sécurité et de performance du réseau, ainsi que le maintien de la qua-

lité de l'infrastructure. La commission demande à l'unanimité d'approuver l'enveloppe budgétaire proposée par le Conseil fédéral.

Le Conseil des États est la première chambre à débattre de la question. Durant la session d'hiver, le Conseil national devra lui aussi se prononcer afin que les crédits nécessaires puissent être libérés en 2017.

Curia vista – Base de données des objets parlementaires

16.040 Message relatif au financement de l'exploitation et au maintien de la qualité de l'infrastructure ferroviaire dans les années 2017 à 2020.