

Genève/Berne/Zurich, 12 juin 2003

Conférence des directeurs cantonaux des transports publics ( CTP )  
Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du  
territoire et de la protection de l'environnement ( DTAP )  
Union des villes suisses  
Association des Communes Suisses  
Service d'information pour les transports publics LITRA  
Fédération routière suisse ( FRS )  
CarPostal Suisse  
Touring Club Suisse TCS

**Programme d'allégement budgétaire 2003 de la Confédération domaine  
des transports**

## **Des économies et des consolidations ciblées**

**Plate-forme commune aux transports individuels et aux transports publics  
au sujet des mesures d'économies de la Confédération**

### **1. Réflexions fondamentales d'économie publique**

La mobilité et son déroulement harmonieux sont des conditions préalables et des moyens nécessaires au développement économique et culturel de notre pays. Des infrastructures de transport performantes et fonctionnant parfaitement constituent, par conséquent, une condition préalable fondamentale de la croissance économique et de la prospérité.

Attendu les développements prévisibles avec la continuation de l'intégration européenne et de l'ouverture à l'Est, la séparation des tâches dans l'économie avec l'accroissement de la flexibilité des postes de travail et la poursuite de la séparation du lieu de domicile de celui de travail, il faut compter avec un fort accroissement du trafic routier et ferroviaire dans les dix à quinze prochaines années. Il est nécessaire de tenir compte du fait que les infrastructures de transport

ont déjà atteint leurs limites de capacité à de nombreux endroits de Suisse ( axes principaux et agglomérations ) et qu'il existe un besoin clairement prouvé de rattrapage et de renouvellement dans les domaines routier et ferroviaire.

Un réseau de transport performant sur la route et sur le rail n'est toutefois pas important uniquement pour la croissance économique et la prospérité de la société : ses ramifications dans les régions périphériques contribuent aussi à un développement équilibré de l'habitat, ce qui lui confère une portée politique nationale et régionale.

Les mesures d'économies prévues par la Confédération sont très lourdes avec des coupes totales de 520 millions de francs par année à partir de 2006 ( transports individuels : 235 millions, transports publics : 340/285 millions ). Le secteur des transports est concerné à plusieurs égards :

1. Les programmes d'infrastructures à long terme, tels ceux dont la réalisation est actuellement en cours dans le domaine des transports, doivent bénéficier de la plus grande continuité possible. Il faut renoncer autant que possible à des mouvements budgétaires à court terme concernant les investissements.
2. La surcharge de trafic continue d'augmenter, dans les régions à forte densité de population en particulier, renforçant ainsi les pressions foncières. La charge environnementale augmente et l'économie souffre des coûts dus aux bouchons. La diminution des investissements dans les régions périphériques cause un accroissement supplémentaire des pressions foncières dans les régions fortement peuplées et la surcharge de trafic y augmente encore ( voir également la statistique des pendulaires avec les chiffres les plus récents du recensement 2000 ).
3. La coordination du calendrier de réalisation des grands projets routiers et ferroviaires est remise en question. Il en découle des charges d'investissements très élevées dans des années ultérieures ; elles sont onéreuses pour les pouvoirs publics et insensées sur le plan de l'économie publique.
4. Les mesures d'économies proposées ne permettent plus de garantir la couverture du besoin de renouvellement. L'ajournement d'investissements de conservation engendre en outre un besoin énorme d'entretien, à la charge de la prochaine génération.
5. L'État remet en question sa propre crédibilité dans le domaine de la politique environnementale et de la sécurité des transports s'il ajourne constamment la réalisation des mesures de protection contre le bruit et d'élimination des sources de dangers.

Il est prévisible que la croissance économique ne pourra pas être découplée de la croissance du trafic, à l'avenir non plus. Si la Confédération fonde ses réflexions financières à long terme sur une croissance de l'économie, elle doit tenir compte d'un accroissement des prestations de transport.

Du point de vue des transports, il faut exiger que les mesures d'économies de la Confédération ne portent pas préjudice à la capacité de croissance du pays. Par conséquent, les mesures suivantes s'imposent :

1. Les mesures d'économies ne doivent pas mettre en danger la capacité et la performance du système de transport, ni maintenant ni à l'avenir ( allocation des moyens surtout là où le fonctionnement de l'ensemble du réseau est en jeu ).
2. La sauvegarde de la capacité des réseaux de transport requiert d'utiliser efficacement les moyens. Par conséquent, les mesures d'économies doivent être prises surtout au niveau des dépenses courantes et non seulement à celui des investissements ( exemple dans le domaine routier : l'examen des standards appliqués pour la construction des routes nationales a déjà été réalisé. Les recommandations doivent maintenant être concrétisées rapidement à tous les niveaux.)
3. L'offre de prestations ne doit pas être réduite à un point tel que la qualité de l'offre et la desserte des régions périphériques sont mises en danger.
4. La politique d'investissement dans le domaine des transports doit être durable. Il n'est pas admissible de remettre aux générations futures des infrastructures présentant un besoin excessif de rattrapage.

À ces conditions, les cantons et en se basant sur une vue d'ensemble des transports, les villes et les communes de même que les organisations des transports privés et publics sont prêts à entrer en matière sur le programme d'allégement budgétaire de la Confédération et présentent, dans certains domaines, des variantes de possibilités d'économies.

Le tableau ci-après présente les propositions d'allègement du Conseil fédéral dans le domaine des transports ( en millions de francs ).

**Programme de base, programme supplémentaire, programme de base et supplémentaire**

Programme d'allègement budgétaire 03 : Vue d'ensemble des mesures	Programme de base			Programme supplémentaire			Programme de base et Programme supplémentaire		
	2004	2005	2006	2004	2005	2006	2004	2005	2006
FTP	50.0	75.0	75.0		50.0	75.0	50.0	125.0	150.0
Convention de prestations CFF	15.0	75.0	100.0		16.0	30.0	15.0	91.0	130.0
Transfert route / rail			20.0						20.0
Transport régional des personnes		-45.0	-55.0		30.0	40.0		-15.0	-15.0
Entretien des routes nationales	20.0	25.0	20.0				20.0	25.0	20.0
Construction des routes nationales					80.0	120.0		80.0	120.0
Routes principales	5.0	12.0	18.0				5.0	12.0	18.0
Autres contributions affectées à des ouvrages	20.0	30.0	37.0				20.0	30.0	37.0
Contributions non affectées à des ouvrages	40.0	40.0	40.0				40.0	40.0	40.0
<b>Total pour les transports</b>	<b>185.0</b>	<b>202.0</b>	<b>255.0</b>	<b>0.0</b>	<b>176.0</b>	<b>265.0</b>	<b>185.0</b>	<b>378.0</b>	<b>520.0</b>

La Confédération entend réaliser les mesures du programme de base et du programme supplémentaire.

## **2. Transports individuels :**

**La Confédération doit sauvegarder la valeur des infrastructures, c'est-à-dire procéder à des investissements ciblés.**

### **2.1. Vue d'ensemble**

Dans le domaine du trafic privé, les recettes affectées ne doivent pas servir une nouvelle fois, dans le paquet de mesures d'économies à venir, à assainir la caisse de la Confédération. Les transports routiers privés ont déjà contribué à l'amélioration de la situation financière de la Confédération dans les années 90 à raison de quelque 1,3 milliard de francs par année. Selon les promesses de la Confédération, la moitié de ce montant devait servir à achever rapidement la construction du réseau des routes nationales. Cette promesse n'a pas été tenue. Les restrictions budgétaires des années 90, déjà, ont débouché uniquement sur un recul des investissements (pour des augmentations continues des charges courantes). Il en a résulté des retards importants dans les programmes de construction. Les adaptations de capacité n'ont pu être réalisées que de manière ponctuelle.

La conséquence en est que le réseau des routes nationales ne couvre plus le besoin croissant. Cette situation nuit aussi bien à la fluidité du trafic qu'à l'exécution des travaux d'entretien indispensables. Diverses décisions ont été prises dans le domaine de la politique des transports aux niveaux de la Confédération et de cantons sans tenir suffisamment compte des répercussions sur le réseau.

L'introduction de la limite des 40 tonnes pour les camions en est une, tout comme le transfert sur le réseau des routes nationales de transports effectués auparavant sur des réseaux inférieurs. L'augmentation des charges d'entretien et l'accroissement des problèmes de capacités qui en résultent pour le réseau des routes nationales n'ont pas été pris en considération.

Un élément à résoudre prioritairement consiste dans le début d'un cumul problématique des dépenses nécessaires à l'achèvement du réseau et de celles nécessaires pour les adaptations urgentes de capacités.

Il est en outre difficilement compréhensible que la Confédération fasse d'une part le calcul des coûts externes du trafic dans le domaine des accidents, du bruit etc., avec pour objectif d'internaliser ces coûts au moyen de redevances supplémentaires et, simultanément, qu'elle empêche la réduction effective de ces mêmes coûts en économisant dans la réalisation des mesures de protection contre le bruit, d'assainissement des sources de dangers et de protection de l'air.

Par conséquent, les institutions et les organisations susmentionnées ne peuvent pas accepter les coupes suivantes proposées par le Conseil fédéral :

- a. construction des routes nationales : 200 mio.
- b. entretien des routes nationales : 65 mio.
- c. routes principales : 35 mio.
- d. autres contributions affectées à des ouvrages : 87 mio.
- e. contributions non affectées à des ouvrages : 120 mio.

Il sied d'examiner les variantes ci-après, en lieu et place des propositions faites :

## 2.2. Construction des routes nationales

Selon le message du Conseil fédéral, il est prévu que la moitié de la somme de quelque 200 mio. de francs ( années 2005 et 2006 ) dont l'économie est prévue le sera dans la construction de nouveaux tronçons. Il faut dès lors compter avec des retards supplémentaires dans la réalisation des tronçons de la A8, de la A9 et de la A16 dont la construction a déjà été ajournée. Il est prévu d'économiser l'autre moitié de cette somme dans la réalisation de projets concrets. Il s'agit notamment aussi d'économies concernant la protection contre le bruit, les mesures de protection de l'air, les galeries de protection contre les avalanches et les tunnels.

Les autoroutes sont les routes les plus sûres. Elles sont environ sept fois plus sûres que les routes en localité et quatre fois plus que les autres routes. Un nombre toujours plus élevé de cantons et d'agglomérations citadines refoulent sur ce réseau sûr le trafic qui s'écoulait auparavant sur les routes communales et les routes principales. Cette canalisation comporte toute une série d'avantages mais il faut tenir compte du fait que la capacité du réseau des routes nationales n'a pas été conçue pour répondre aux besoins d'une telle politique.

L'ajournement de travaux de construction n'est pas une mesure d'économie ; il ne fera qu'accroître la pression dans les années ultérieures. Il devient manifeste que les investissements nécessaires à l'adaptation des capacités et ceux servant à l'achèvement du réseau se rapprochent de plus en plus dans le temps. Il en découlera des charges d'investissements très élevées à certains moments ; elles seront difficilement supportables pour l'économie publique et causeront des renchérissements. De nouveaux retards accentueront cette problématique.

Si ces mesures d'économie étaient effectivement réalisées, le réseau de transport le plus performant de Suisse ne serait pas encore achevé dans dix ans et il serait surchargé à de nombreux endroits. Par conséquent, et malgré la nécessité d'économiser que connaît la Confédération, il doit être possible d'adapter le réseau des routes nationales aux besoins des transports, continûment et dans une proportion raisonnable. Un retour à un montant d'investissements d'environ 1,4 mia. de francs par année signifierait des retards supplémentaires dans le programme d'achèvement du réseau et la quasi-impossibilité de réaliser les mesures d'adaptation des capacités. Par conséquent, ce programme d'allègement budgétaire met en danger la capacité de l'épine dorsale du réseau routier suisse.

À l'avenir, les contributions allouées à la construction des routes nationales ne doivent pas tomber en dessous de 1.5 mia. de francs. Ceci signifie concrètement que les montants prévus pour 2005 et 2006 devraient être réduits au maximum de 40 mio. de francs par année.  
**Montant total de l'économie : 80 mio.**

### 2.3. Entretien des routes nationales

Si on l'examine de plus près, on constate que la réduction des montants alloués à l'entretien cause des dépenses supplémentaires. Les dépenses actuelles pour l'entretien des routes ne correspondent pas à la nécessité qui découle des montants investis et de la charge due au trafic. L'ajournement de travaux d'entretien sera à l'origine, dans le futur, d'assainissements totaux onéreux et entravant la fluidité du trafic.

Il existe un certain potentiel de réduction des montants, à la condition que l'amélioration de l'efficacité de l'entretien des routes puisse être poursuivie. Par conséquent, le programme d'allègement budgétaire doit se fonder sur cette amélioration de l'efficacité.

Les montants prévus pour l'entretien des routes nationales doivent être réduits de 25 mio. de francs au maximum. **Montant total de l'économie : 25 mio. de francs**

### 2.4. Contributions générales dans le domaine routier / péréquation financière (contributions aux mesures autres que techniques)

Les propositions conjointes des transports privés et publics ont pour objectif le renforcement des forces de croissance au moyen d'investissements. Cette corrélation n'est toutefois pas garantie pour les contributions de la Confédération non affectées à des ouvrages. Des coupes dans ce domaine n'auraient pas dans tous les cantons des répercussions sur les investissements et les travaux d'entretien.

Le Conseil fédéral considère ces coupes comme compensation de l'augmentation des contributions fédérales en faveur du transport collectif régional. Cela n'est pas admissible puisque – comme décrit au paragraphe 3.4.2 – ces contributions pour la plus grande part sont assurées (obligatoires) et devraient maintenant subir des coupes. Dans ce cas, le transport collectif régional devrait également connaître des coupes massives. Une réduction des contributions à affectation non liées (contributions aux mesures autres que techniques) correspond à une mesure d'économie reposant sur une augmentation des charges pour les cantons. Une telle réduction des contributions aux mesures autres que techniques ne peut être acceptée qu'à la condition que des contributions équivalentes soit versées au transport régional, dans un rapport de 1 :1, soit pour illustration à hauteur de 20 millions de francs.

Les contributions non affectées à des ouvrages doivent être réduites au maximum de 20 mio. de francs par année. Cette coupe doit être contrebalancée par une compensation équivalente au transport collectif régional, sinon cela reviendrait à une augmentation de charges pour les cantons (le Conseil fédéral a formellement assuré, que ça ne se produira pas). **Montant total de l'économie : 60 mio.**

### 2.5. Routes principales

Une réduction de quelque 15 mio. de francs peut être acceptée comme contribution aux économies. **Montant total de l'économie : 15 mio.**

## 2.6. Autres contributions affectées à des ouvrages dans le domaine routier

Les coupes concernant les **passages à niveau** sont incompréhensibles puisqu'une quinzaine de personnes décèdent chaque année sur de tels passages. Les assainissements au moyen de feux tournants sont peut-être une solution pour les itinéraires peu fréquentés ; pour les itinéraires à forte fréquentation, par contre, des investissements plus élevés sont requis.

Les coupes concernant **la protection contre le bruit** doivent aussi être biffées. Ces mesures concernent en première ligne les villes et les agglomérations. Il existe en outre une obligation légale dans ce domaine. Si les délais ne sont à nouveau pas respectés, des privés auront la possibilité d'attaquer l'État en justice. On doit compter à l'avenir avec un besoin de financement pour les mesures de protection contre le bruit de l'ordre de 200 à 250 millions de francs. Ces coûts seront supportés à l'avenir – et l'on peut supposer d'après le programme prévu, que cela revêtira sans doute un caractère durable - par les cantons/communes seuls.

Une concentration sur l'essentiel est admissible dans les autres cas de subventionnement.

La réduction totale des montants ne doit pas dépasser 50 mio. de francs ; la priorité du financement doit être donnée à l'assainissement des passages à niveau et à la construction de dispositifs de protection contre le bruit. **Montant total de l'économie : 50 mio. de francs**

Au total, le trafic routier contribue à l'assainissement du ménage de la Confédération à raison de 230 mio. de francs. Pour garantir à long terme le développement et l'entretien des routes, il est indispensable de constituer un fonds pour les infrastructures. Par conséquent, la condition de l'accord des cantons et des organisations mentionnées à ces réductions est la constitution prochaine d'un fonds séparé pour les infrastructures.



### **3. Transports publics :**

#### **La Confédération ne doit pas économiser dans la substance et les éléments d'avenir**

##### **3.1. Vue d'ensemble**

Le Conseil fédéral ne respecte pas ses propres objectifs dans le domaine des transports publics : il économise essentiellement ( 280 mio. de francs à partir de 2006 ) dans les investissements, ce qui aura des répercussions directes et à long terme sur la substance et la croissance des transports publics de même que sur l'emploi en Suisse. De plus, il propose en fait une augmentation de la fiscalité qu'il emballe habilement dans un changement d'affectation des recettes provenant de la RPLP.

Si l'on tient compte des mesures d'économies antérieures, le programme d'allègement budgétaire concernant les investissements dans les infrastructures des CFF et des transports régionaux devient un véritable recul. La conséquence en est un changement de cours politique ( dans le domaine des transports ), les fonds disponibles ne pouvant plus servir à développer mais uniquement à conserver la substance du réseau existant, ce qui remet en question la décharge des axes de transit du transport des marchandises, le renforcement des transports publics dans les agglomérations et la sauvegarde de la mobilité pour toutes les parties de la population dans les régions périphériques de la Suisse.

Par conséquent, les institutions et organisations susmentionnées ne peuvent pas accepter en l'état les propositions de coupes suivantes du Conseil fédéral (sur la base de l'année 2006) :

- changement d'affectation des recettes de la RPLP : 150 millions de francs par an
- convention de prestations CFF : 130 millions de francs par an
- transfert route-rail : 20 millions de francs par an
- transports régionaux : 40 millions de francs par an

Il sied d'examiner les variantes ci-après, en lieu et place des propositions faites :

##### **3.2. Réexamen des projets du fonds FTP au lieu du changement d'affectation des recettes provenant de la RPLP, réaffectation à terme**

###### **3.2.1 Ne pas toucher à l'affectation obligatoire**

L'introduction de la redevance sur le trafic des poids lourds liée à la prestation était assortie de la promesse que ces moyens seraient investis dans l'infrastructure ferroviaire. À cette condition, il a été possible d'obtenir l'accord de la majorité du peuple suisse à l'introduction de cette nouvelle redevance. Le Conseil fédéral propose maintenant d'affecter 20 pour-cent des

recettes de la RPLP à la caisse générale de la Confédération. Une partie de la RPLP deviendrait ainsi une redevance fiscale que le peuple suisse n'aurait jamais acceptée en votation.

Des rentrées fiscales prévues pour le développement du réseau ferroviaire ( 150 mio. de francs par année ) sont ainsi affectées à des dépenses de consommation de l'État. En changeant l'affectation des fonds provenant de la RPLP, le Conseil fédéral obtient un résultat inverse à son intention qui est la réalisation d'économies pour l'État. Le ménage de la Confédération n'est pas déchargé ; au contraire, des fonds supplémentaires coulent dans la caisse générale de la Confédération. Ce changement d'affectation constitue une augmentation d'impôts cachée ! Elle retire à long terme aux transports publics des fonds nécessaires pour les investissements. Les fonds provenant de la RPLP disparaissent dans le ménage général de la Confédération.

Selon la Constitution fédérale, les recettes provenant de la RPLP qui ne sont pas attribuées au fonds FTP ou aux cantons doivent être utilisées pour couvrir des dépenses en rapport avec des coûts causés par les poids lourds. Ces fonds ne peuvent dans aucun cas être versés dans la caisse générale de la Confédération. Sans votation populaire, la Confédération ne dispose d'aucune base légale pour cette proposition.

De plus, la Confédération touche ainsi au principe fondamental d'un fonds en utilisant à d'autres fins de l'argent dont l'affectation est obligatoire. La même chose pourrait se passer dès lors avec l'argent destiné à la construction routière et aux transports collectifs du trafic d'agglomération si le fonds pour les infrastructures prévu dans le cadre de la contre-proposition à l'initiative Avanti était constitué prochainement.

### **3.2.2 Répercussions des mesures d'économies**

Les réductions concernant les grands projets ferroviaires ( ajournement du début de la construction du tunnel de base du Zimmerberg ) portent préjudice à la réalisation de l'objectif de transfert. Si les recettes du fonds FTP diminuaient en plus simultanément ( par exemple pour des raisons conjoncturelles ), ou si les coûts de réalisation des projets en cours étaient supérieurs aux prévisions, la construction du tunnel de base du Ceneri, voire de celui du Lötschberg et du Gothard, d'une importance fondamentale pour la réalisation de l'objectif de transfert, serait touchée. Les réductions du fonds FTP causent en outre un ajournement de plusieurs années du début de la construction de la 2<sup>e</sup> étape de Rail 2000. Ainsi, les améliorations de l'offre de trafic à longue distance sur les tronçons très chargés seraient notamment retardées ( par exemple Berne - Bâle, Bâle - Zurich, Zurich - Suisse orientale ).

### **3.2.3 Fonds FTP : réaffectation à terme**

Selon le concept FTP, seule la réalisation des projets pouvant être financés par avec les moyens du fonds FTP est initialisée, ce qui signifie que les réalisations s'orientent en fonction des moyens disponibles.

Afin de verser au fonds FTP une contribution également réduite – en lieu et place de ce qui
---

correspondrait à une augmentation d'impôts cachée -, on peut envisager de réduire l'apport de la RPLP au fonds à 75 millions de francs durant une période maximale de trois ans. Les réductions devront être compensées les années suivantes par un versement accru. On évitera ainsi de changer l'affectation des recettes de la RPLP et de rompre du même coup les promesses faites avant la votation.

Simultanément, il est nécessaire de réexaminer la priorité des projets du fonds FTP. En particulier, une optimisation des correspondances du réseau à grande vitesse ainsi qu'éventuellement une extension de la protection contre le bruit sont à étudier. Dans ce but, il faut faire en sorte que les grands projets d'infrastructures ferroviaires puissent être financés en différé, ceux qui contribuent dans une proportion importante à l'augmentation de la capacité et ceux qui ont une importance internationale, par exemple transfrontaliers. Des projets doivent venir s'ajouter à ceux déjà existants ( Rail 2000, NLFA, mesures de protection contre le bruit, raccordement au trafic à très haute vitesse ). En voici quelques exemples :

- nouveau tronçon transfrontalier Stabio – Arcisate (en lien avec les correspondances du réseau à grande vitesse)
- développement du tronçon Zurich – Winterthur comme extension de capacité du trafic international Zurich – Munich ( dans le cadre du raccordement au trafic à très grande vitesse )
- nouveaux tronçons de contournement de Bâle ( p.ex. : Bypass )

L'introduction de nouveaux grands projets rend nécessaires un réaménagement et une redéfinition des priorités du programme d'investissements FTP. Les projets retenus jusqu'ici ( Hirzel, variante montagne dans le canton d'Uri, raccordement au réseau à très haute vitesse, mesures de protection contre le bruit ) doivent être réexaminés d'un oeil critique et mis en regard des nouveaux projets complétés. Ce sont les projets présentant la plus grande utilité sur le plan de l'exploitation et pour l'économie publique qui doivent être réalisés. À cet effet, les dispositions transitoires de l'art. 196 de la Constitution fédérale doivent être adaptées comme il suit :

### *3. Disposition transitoire ad art. 87 ( Transports )*

<sup>1</sup> Les grands projets ferroviaires comprennent la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes ( NLFA ), RAIL 2000, le raccordement de la Suisse orientale et occidentale au réseau européen des trains à haute performance et l'amélioration, au moyen de mesures actives et passives, de la protection contre le bruit le long des voies ferrées ***ainsi que d'autres grands projets ferroviaires à caractère international ou transfrontalier dont la réalisation signifie un accroissement***

Les amendements constitutionnels et légaux nécessaires doivent être soumis au peuple dans le cadre du programme d'allégement budgétaire 2003, afin d'élargir légèrement le but poursuivi par

le fonds FTP, de permettre le réexamen du programme de constructions FTP et d'autoriser le transfert, pendant une durée limitée à trois ans, de 75 millions de francs provenant du FTP dans la caisse générale de la Confédération. Le programme complémentaire des constructions FTP doit être soumis au Parlement pour décision.

### 3.3 Respecter la convention de prestations passée entre la Confédération et les CFF

#### 3.3.1 La première réforme des chemins de fer vidée de son contenu

La réforme des chemins de fer de 1999 a introduit un nouvel instrument qui a fait ses preuves sous la forme de la convention de prestations et de l'enveloppe financière connexe. Le pilotage à long terme des CFF garantit un développement continu du système ferroviaire.

Avec les coupes déjà effectuées dans le cadre du budget 2003 et les réductions prévues dans le programme d'allégement budgétaire, le pilotage à long terme doit à nouveau céder la place à l'optimisation budgétaire à court terme. Une part importante de la première réforme des chemins de fer est ainsi annulée, ce qui peut avoir des conséquences imprévisibles et graves.

#### 3.3.2 Répercussions des mesures d'économies

Les objectifs d'économies du Conseil fédéral concernant les CFF sont supérieurs à la moyenne avec 323 millions de francs (convention de prestations : 303 mio. ; loi sur le transfert du trafic : 20 mio. – voir le tableau à la page 3, 2<sup>e</sup> ligne). Avec cette politique, la Confédération aggrave la problématique des transports, notamment dans les agglomérations et pour les transports entre les grands centres, ainsi que pour les transports transalpins.

L'industrie suisse, la branche de la construction et les fournisseurs, pour lesquels les chemins de fer et notamment les CFF sont un mandat important, en souffrent aussi.

	2003	2004	2005	2006	Total
Enveloppe financière selon le message sur la convention de prestations	1'463,0	1'474,0	1'512,0	1'576,0	6'025,0
Coupes / ajournements budget 03	-109,5	-58,0	84,0	29,5	-54,0
Réduction linéaire des contributions	-13,0				- 13,0
<b>Enveloppe financière : état à la fin 2002</b>	<b>1'340,5</b>	<b>1'416,0</b>	<b>1'596,0</b>	<b>1'605,5</b>	<b>5'958,0</b>

Programme d'allégement budgétaire de la Confédération		-15,0	-91,0	-130,0	-236,0
<b>Enveloppe financière : état à la fin 2003</b>	<b>1'340,5</b>	<b>1'401,0</b>	<b>1'505,0</b>	<b>1'475,5</b>	<b>5'722,0</b>

Les réductions importantes de l'enveloppe financière ne peuvent être compensées qu'au moyen d'abandons d'investissements. Les effets de ces coupes ne cessent pas à la fin de l'année 2006 ; leurs répercussions durent plus longtemps. À partir de 2005, le montant annuel à disposition pour les investissements est réduit de 100 à 130 mio. de francs. Il y a lieu d'admettre que les coupes se poursuivront après l'année 2006 et que les montants des investissements seront plafonnés, ce qui signifie qu'il manquera à long terme approximativement 200 mio. de francs par année pour les investissements.

Il en résultera un fort ralentissement du développement des transports ferroviaires, voire l'impossibilité de le réaliser. Les répercussions sur la surcharge le trafic sont imprévisibles, notamment dans les agglomérations et entre celles-ci.

Les coupes prévues à long terme par le Conseil fédéral concernant les conventions de prestations actuelles et futures contraignent très vraisemblablement à l'abandon du projet de RER à Genève ( Genève-Cornavin et Annemasse - CEVA ). De plus, le tronçon Stabio - Arcisate, et donc le raccordement à l'aéroport de Malpensa, ne peut pas être construit. La rénovation prévue de 619 gares régionales devra aussi être fortement échelonnée dans le temps, ce qui signifie l'abandon d'une mesure d'amélioration de la sécurité des personnes.

De plus, le développement des réseaux RER Léman, Suisse centrale, Tessin et Saint-Gall doit être renvoyé à la période après 2010. Les problèmes de transport dans les agglomérations s'aggravent. Ils entravent la capacité des réseaux nationaux. Vu sa responsabilité concernant les réseaux nationaux, il est urgent que la Confédération participe au financement des améliorations du trafic d'agglomérations ( fonds pour les infrastructures – contre-proposition à l'initiative Avanti ).

La réalisation des mesures d'amélioration de la situation des personnes à la mobilité réduite n'est pas financée non plus. Le renouvellement technologique du réseau ferroviaire, respectivement son automatisation, ne peut être réalisé que lentement. L'exigence d'interopérabilité ( standards européens uniformes ), importante pour le trafic des marchandises en transit, ne pourra être satisfaite qu'avec un retard de plusieurs années.

Il n'est pas encore possible de juger dans quelle mesure les coupes mettent en danger à long terme la sauvegarde de la substance du réseau ferroviaire. De nouvelles installations sont mises en service et l'offre des transports publics est développée avec la réalisation de Rail 2000 ; ces installations doivent être entretenues.

### 3.3.3 Accroître l'efficacité au lieu de renoncer à des investissements

Il est incontesté que les CFF doivent contribuer à l'assainissement des finances de la Confédération. Il doit cependant s'agir de véritables économies et non de renvois et d'abandons d'investissements dont certains ont des conséquences graves pour la cohérence de la politique des transports, de l'aménagement du territoire et du transfert.

Par conséquent, les coupes doivent porter sur les dépenses courantes des CFF. Vu les coupes importantes qui ont déjà été imposées pour les années 2003 – 04 aux CFF dans la convention de prestations en cours 03-06, le montant d'économies supplémentaires à exiger des CFF à partir de 2006 doit être de 20 millions de francs au maximum.

Il sied de tenir compte du fait que les CFF ont déjà accru fortement leur efficacité durant ces dernières années et qu'ils fournissent aujourd'hui beaucoup plus de prestations avec des contributions moindres de la Confédération. Les CFF doivent être invités à présenter la manière dont ils contribueront à ces économies au moyen d'optimisations des dépenses courantes.

	2003	2004	2005	2006	Total
Enveloppe financière selon le message sur la convention de prestations	1'463,0	1'474,0	1'512,0	1'576,0	<b>6'025,0</b>
Coupes / ajournements budget 03	-109,5	-58,0	84,0	29,5	-54,0
Réduction linéaire des contributions	-13,0				- 13,0
<b>Enveloppe financière : état à la fin 2002</b>	<b>1'340,5</b>	<b>1'416,0</b>	<b>1'596,0</b>	<b>1'605,5</b>	<b>5'958,0</b>
Réductions des dépenses courantes		-5,0	-15,0	-20,0	-
<b>Enveloppe financière : état à la fin 2003</b>	<b>1'340,5</b>	<b>1'411,0</b>	<b>1'581,0</b>	<b>1'575,5</b>	<b>5'918,0</b>

Comparativement à l'enveloppe financière initialement prévue, qui était réglée au moyen d'un contrat passé entre la Confédération et les CFF, ces derniers contribuent dans une proportion importante aux économies, à raison de 107 mio. de francs pendant les années de 2003 à 2006.

L'enveloppe financière doit être réduite de 6'025 à 5,918 mio. de francs dans le cadre du programme d'allégement budgétaire 2003 ( au maximum 107 mio. de francs ).

### **3.4. Renforcer le développement des transports régionaux**

#### **3.4.1 Répercussions des mesures d'économies**

Le programme d'allégement budgétaire contraint pour la première fois à réduire aussi l'offre de transports régionaux. Cette mesure concerne en première ligne les cantons puisque ce sont eux qui fixent de l'offre de transports régionaux. L'offre ne peut être maintenue que si les cantons compensent par leurs propres moyens les contributions manquantes de la Confédération. Vu la situation financière actuelle de la majeure partie des cantons, nous pouvons admettre qu'ils ne seront pas en mesure de compenser les réductions prévues.

S'il y a réduction des prestations, elle se fera notamment dans les régions rurales et de montagne. Ainsi, la disparition de la part de la Confédération pourrait, par exemple, avoir pour conséquence la suppression d'un quart des lignes de car postal de Suisse. Dans les régions périphériques précisément, où les conditions topographiques font qu'il n'existe souvent pas un réseau de transports publics réticulé mais, par exemple, une ligne unique qui dessert une vallée, il faudrait tracer intégralement toute la ligne pour obtenir l'effet d'économies souhaité, en raison de la problématique des coûts fixes. Si les régions périphériques sont coupées des transports publics, il manque des prestations importantes de desserte en direction du réseau des chemins de fer. Par conséquent, les chemins de fers régionaux et les transports à longue distance enregistreraient eux aussi des diminutions de fréquences, ce qui aurait des conséquences négatives pour le taux de couverture des coûts.

Dans un autre scénario, des lignes de chemin de fer régionales devraient être fermées ou transformées en service de bus, pour des raisons de coûts. L'ampleur de ces fermetures correspondrait, par exemple, au quintuple des Chemins de fer du Jura ou des Chemins de fer d'Appenzell.

Le " produit " demandé par le client dans les transports publics n'est pas une ligne unique mais un système global réticulé. Si des composantes ( ferroviaires et / ou routières ) sont biffées, l'attractivité de l'ensemble du système s'en trouve réduite. Cette réduction peut aller si loin que l'ensemble du système sera finalement remis en question en raison de la très forte diminution du nombre d'utilisateurs par suite du manque d'attractivité ou des lacunes de l'offre.

#### **3.4.2 Conserver la qualité de l'offre**

Poste concernant le transport régional des personnes ( voir le tableau à la page 3, 4<sup>e</sup> ligne ) : le programme de base prévoit une augmentation de 45 ( 2005 ) et 55 ( 2006 ) millions de francs ( voir ci-après ) par rapport au plan financier, pour des raisons externes. Le programme supplémentaire prévoit des mesures d'économie s'élevant à 30 ( 2005 ) et 40 ( 2006 ) millions de francs. Si l'on fait la somme de ces deux mesures, elles représentent une augmentation de 15 millions de francs pour l'année 2005 et du même montant pour 2006 ; ce ne sont cependant pas des moyens supplémentaires pour le transport régional des personnes. Dans les faits, il

est prévu, au contraire, de réduire chaque année de 40 millions de francs les contributions de la Confédération jusqu'en 2006.

Ces augmentations de 45 respectivement 55 millions de moyens sont des engagements fixes qui ne sont pas pris en compte dans le plan financier :

- nouvelles indemnisations pour la Deutsche Bahn pour les tronçons sur territoire suisse, sur la base des Accords bilatéraux, à hauteur de 20 millions de francs,

- utilisation de la quote-part cantonale encore non utilisée du canton de Zurich à raison de quelque 4 millions de francs et

- part des charges d'intérêts et d'amortissement pour les décisions d'investissements déjà prises dans le domaine des mesures d'infrastructures et d'acquisitions de matériel roulant.

Les mesures d'économie proposées par le Conseil fédéral dans le domaine du transport régional des personnes surviennent à un moment où ce dernier est déjà confronté à des coûts élevés. Ainsi, les transports publics augmentent globalement leurs prestations dans une proportion partiellement massive avec la mise en service de la première étape de Rail 2000, à la fin de 2004. Les coûts supplémentaires qui en découlent ne peuvent pas être estimés intégralement, mais ils sont considérables.

À ceci vient s'ajouter que les entreprises de transport public doivent payer une taxe sur la valeur ajoutée plus élevée à partir du 1.1.2004, à la suite d'une décision de l'administration des finances ( modification de la déduction forfaitaire de l'impôt préalable ).

La desserte par les transports publics est un élément déterminant pour le maintien d'un habitat décentralisé en Suisse. Par conséquent, il faut renoncer à réduire l'offre de transports régionaux. En même temps, il faut garantir que l'amélioration de l'offre de transports ferroviaires avec la réalisation de Rail 2000 n'améliore pas la qualité qu'entre les grands centres, mais que les régions périphériques et de montagne en profitent-elles aussi.

### **3.4.3 Optimiser la structure des entreprises**

Nous avons déjà mentionné que la diminution des indemnisations engendre une réduction de l'offre de transports régionaux, et donc une détérioration de la desserte des régions périphériques. Pour que le domaine sensible des transports régionaux contribue lui aussi à l'assainissement du ménage de la Confédération, cette dernière peut veiller à renforcer la collaboration entre les entreprises de transports publics. La fusion des compagnies ferroviaires Furka-Oberalp-Bahn avec Brigue-Viège-Zermatt au sein de la Matterhorn Gotthard Bahn permet de réaliser des économies annuelles de 8 millions de francs. D'autres fusions ou des formes de collaboration plus étroite, notamment dans le domaine des chemins de fer à voie



normale et des entreprises de transport par bus, devraient permettre de réaliser des économies de 20 millions de francs d'ici à l'an 2006.

Les mesures d'économies de 30 millions de francs ( 2005 ) et de 40 millions de francs ( 2006 ) demandées par le Conseil fédéral dans le domaine des indemnisations du trafic régional doivent être réduites à 10 ( en 2005 ) et 20 ( en 2006 ) millions de francs, à la condition qu'une optimisation importante des structures des entreprises puisse être réalisée rapidement.

### 3.5 Contributions aux économies des transports publics ( résumé )

Ces dernières années, les transports publics ont contribué à la diminution des charges pour les pouvoirs publics, au moyen d'améliorations notables de l'efficacité. Les transports publics ont également contribué dans une proportion importante aux économies lors des programmes antérieurs d'économie de la Confédération.

Les coupes demandées maintenant par le Conseil fédéral représentent en fait une inversion de tendance dans les transports publics.

Les moyens à disposition ne permettent plus d'adapter les transports publics à la croissance de la demande.

La surcharge va continuer à augmenter, notamment entre les grands centres et à l'intérieur des agglomérations. En résumé, et vu l'importance de la santé financière de l'État pour les transports publics, les mesures d'allégement budgétaire suivantes peuvent néanmoins être supportées, les décisions de mesures d'économies ayant des répercussions sur la convention de prestations et les transports régionaux des personnes devant toutefois être traitées avant celles concernant le fonds FTP, en raison de leur impact fort et immédiat sur l'attractivité et la capacité des transports publics :

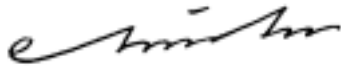
	<b>Proposition du Conseil fédéral</b>	<b>Variante</b>
Changement d'affectation de fonds provenant de la RPLP	150 mio. ( 2006 )	75 mio. ( 2006 ) limité à trois ans, réexamen des projets et extension de l'objet
Convention de prestations CFF	réduction de l'enveloppe financière de 303 mio.	réduction maximale totale de l'enveloppe financière de 107 mio.
Transfert route-rail	20 mio. ( 2006 )	20 mio. ( 2006 )
Transport régional des personnes	coupe de 40 mio.	réduction de 10/20 mio. au moyen de l'optimisation des structures des entreprises



CE Walter Straumann  
Président CTP  
Conférence cantonale des  
directeurs des  
transports publics



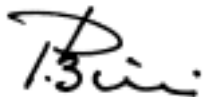
CE Elsbeth Schneider-Kenel  
Présidente DTAP  
Conférence suisse des directeurs cantonaux  
des travaux publics, de l'aménagement du  
territoire et de la protection de  
l'environnement



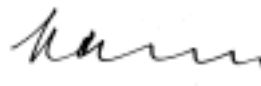
Dr Heinz Christen  
Président UVS  
Union des villes suisse



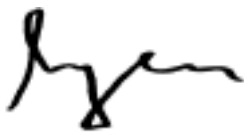
Dr Ulrich Isch  
Président ACS  
Association des Communes Suisses



Dr Peter Bieri  
Président LITRA  
Service d'information pour les transport  
publics



Claude Gay-Crosier  
Président FRS  
Fédération routière suisse



Jean Meyer  
Président  
TCS  
Touring Club Suisse



Daniel Landolf  
Responsable Transport  
de voyageurs  
CarPostal  
Membre de la Direction  
Poste

