

10.061

Message

sur le financement de l'infrastructure ferroviaire suisse (CFF et chemins de fer privés) et sur la convention sur les prestations entre la Confédération et les CFF pour les années 2011 et 2012

du 23 juin 2010

Mesdames les Présidentes,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons les projets d'acte suivants en vous proposant de les adopter:

- modification de la loi sur les Chemins de fer fédéraux;
- arrêté fédéral approuvant la convention sur les prestations entre la Confédération suisse et la société anonyme des Chemins de fer fédéraux pour les années 2011 et 2012;
- arrêté fédéral portant allocation d'un plafond de dépenses destiné au financement de l'infrastructure des CFF pour les années 2011 et 2012;
- arrêté fédéral portant allocation d'un crédit d'engagement destiné au financement de l'infrastructure des chemins de fer privés suisses pour les années 2011 et 2012.

Nous vous prions d'agréer, Mesdames les Présidentes, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

23 juin 2010

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Doris Leuthard
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

Le Conseil fédéral fixe dans le présent message les objectifs du développement de l'infrastructure ferroviaire des CFF et des chemins de fer privés qui est financée ou cofinancée par la Confédération et les moyens financiers alloués à cet effet pour les années 2011 et 2012.

En concluant la convention sur les prestations Confédération – CFF 2011–2012 (CP 11–12), la quatrième depuis l'entrée en vigueur de la réforme des chemins de fer de 1999, la Confédération et les CFF conviennent des objectifs à atteindre par ces derniers et des moyens financiers alloués par la Confédération à cet effet pour l'exploitation, l'entretien et la maintenance de leur infrastructure ferroviaire.

Les précédentes conventions de prestations passées avec les CFF ayant donné des résultats très positifs, le financement des infrastructures des chemins de fer privés est largement harmonisé avec celui des CFF. Le présent message fixe dès lors également des objectifs et un crédit d'engagement pour l'infrastructure des chemins de fer privés pour les années 2011 et 2012.

La loi fédérale du 20 mars 2009 sur la réforme des chemins de fer 2 (Révision des actes normatifs relatifs aux transports publics) a modifié les bases juridiques du financement de l'infrastructure ferroviaire. Après l'entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2010 des modifications de la loi sur les Chemins de fer fédéraux, les instruments de financement de l'infrastructure des CFF et des chemins de fer privés ont été largement harmonisés. Le contrôle de gestion du financement de l'infrastructure des CFF et des chemins de fer privés suit donc les mêmes règles, fixées dans la loi sur les chemins de fer révisée et dans la nouvelle ordonnance sur les concessions et le financement de l'infrastructure ferroviaire. Le présent message donne donc pour la première fois une perspective nationale aux objectifs et au financement de l'infrastructure ferroviaire.

La validité de la quatrième convention sur les prestations négociée entre le Conseil fédéral et les CFF et celle des conventions à conclure avec les chemins de fer privés est limitée à deux ans. La modification de l'ordonnance sur les finances de la Confédération décidée le 5 décembre 2008 par le Conseil fédéral a conduit à l'adoption d'une solution provisoire pour le financement de l'infrastructure en 2011 et 2012. A partir de 2013, le financement de l'infrastructure des CFF et des chemins de fer privés reposera sur des périodes de commande quadriennales.

Les objectifs de l'infrastructure ferroviaire 2011–2012 ainsi que la structure et le contenu de la CP 11–12 n'ont guère changé par rapport à la période précédente (2007 à 2010). Cependant, comme le maintien de la qualité des infrastructures (notamment celle des CFF) engendre des besoins supplémentaires, le montant des prestations d'infrastructure commandées par la Confédération a augmenté.

Pour équilibrer les coûts non couverts planifiés de l'exploitation et de l'entretien de l'infrastructure ferroviaire et pour financer les investissements – en donnant la priorité absolue au maintien de l'appareil de production – la Confédération fournit la somme totale de 4542 millions de francs pour les années 2011 et 2012, dont 3322

millions de francs pour l'infrastructure des CFF et 1220 millions de francs pour l'infrastructure des chemins de fer privés.

L'essentiel de cette somme est formé de contributions d'investissement (75 % pour les CFF et 65 % pour les chemins de fer privés). Comme les lignes des chemins de fer privés, à l'exception de BLS Netz SA, comptent peu de trafic longues distances, les recettes moyennes du prix du sillon y sont plus faibles; la part des contributions d'exploitation est donc plus élevée que pour l'infrastructure des CFF.

Les fonds d'investissement disponibles ne permettent pas aux CFF et aux chemins de fer privés de réaliser davantage que les mesures absolument nécessaires au maintien de l'appareil de production. Compte tenu des conclusions de l'audit de réseau, les fonds affectés au maintien de la qualité de l'infrastructure des CFF ont été nettement augmentés par rapport à la CP 07–10. L'infrastructure des chemins de fer privés disposera également de davantage de fonds (87 millions de francs) par rapport au plan financier.

Compte tenu des mesures d'assainissement des finances fédérales (programme de consolidation 2011–2013) et de la priorité absolue donnée au maintien de la qualité des infrastructures, les ressources destinées aux investissements d'extension ne peuvent être augmentées par rapport à la période 2007–2010 ni pour les CFF ni pour l'infrastructure des chemins de fer privés, alors même que la demande croît.

Malgré l'augmentation des crédits (plafond de dépenses: +332 millions de francs au total pour l'infrastructure des CFF, +87 millions pour le crédit d'engagement destiné à l'infrastructure des chemins de fer privés), les économies imposées par le programme de consolidation 2012–2013 sont respectées. Les dépenses supplémentaires seront en effet compensées par le solde du produit brut de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations, qui devrait s'élever à 210 millions de francs par année en 2011 et en 2012. Ces ressources, destinées à couvrir les coûts non couverts du trafic routier pris en charge par la Confédération, seront affectées au plafond de dépenses pour l'infrastructure des CFF et au crédit d'engagement pour l'infrastructure des chemins de fer privés. Si la réduction des versements de la Confédération dans le fonds pour les grands projets ferroviaires (fonds FTP) se limite aux années 2011 et 2012, le programme de construction des projets financés par ce fonds (NLFA, raccordements LGV de la Suisse orientale et occidentale, assainissement phonique, futur développement de l'infrastructure ferroviaire) n'aura pas besoin d'être redimensionné.

Table des matières

Condensé	4496
1 Présentation de l'objet	4500
1.1 Contexte	4500
1.2 Contenu du message	4501
1.2.1 Structure	4501
1.2.2 Principes du financement de l'infrastructure ferroviaire	4502
1.2.3 Controlling du financement de l'infrastructure	4505
1.2.3.1 Processus de controlling	4505
1.2.3.2 Financement de CFF Infrastructure	4507
1.2.3.3 Financement de l'infrastructure des chemins de fer privés	4509
1.3 Objectifs pour l'infrastructure ferroviaire 2011–2012	4510
1.3.1 Garantir un niveau de sécurité élevé	4511
1.3.2 Garantie de la capacité du réseau	4511
1.3.3 Utilisation optimale des capacités disponibles	4512
1.3.4 Amélioration de l'interopérabilité	4513
1.3.5 Augmentation de la productivité	4514
1.4 Convention sur les prestations entre la Confédération et les CFF 2011–2012	4515
1.4.1 Pilotage des CFF par la Confédération	4515
1.4.2 Contenu de la convention sur les prestations entre la Confédération et les CFF 2011–2012	4517
1.4.3 Besoin de fonds pour CFF Infrastructure 2011–2012	4519
1.4.3.1 Besoin de fonds pour l'exploitation et l'entretien	4521
1.4.3.2 Besoin de fonds pour le maintien de la qualité des infrastructures	4523
1.4.3.3 Besoin de fonds pour des extensions	4524
1.4.4 Evolution du besoin de fonds par rapport à la CP 07–10	4525
1.4.5 Financement des prestations commandées	4526
1.5 Conventions de prestations pour l'infrastructure des chemins de fer privés 2011–2012	4527
1.5.1 Nouveau modèle de financement	4527
1.5.2 Pilotage par la prescription d'objectifs	4528
1.5.3 Collaboration entre la Confédération et les cantons	4529
1.5.4 Besoin de fonds	4529
1.5.5 Financement	4531
1.5.6 Comparaison besoin de fonds – ressources disponibles	4531
1.6 Consultation des cantons	4533
1.6.1 Résultat de la mise en consultation	4533
1.6.2 Conclusions	4535
2 Commentaire des arrêtés fédéraux	4536
2.1 Loi du 20 mars 1998 sur les Chemins de fer fédéraux	4536
2.2 Arrêté fédéral approuvant la convention sur les prestations entre la Confédération suisse et la société anonyme des Chemins de fer fédéraux pour les années 2011 et 2012	4536

2.3 Arrêté fédéral portant allocation d'un plafond de dépenses destiné au financement de l'infrastructure des CFF pour les années 2011 et 2012	4536
2.4 Arrêté fédéral portant allocation d'un crédit d'engagement destiné au financement de l'infrastructure des chemins de fer privés suisses pour les années 2011 et 2012	4537
3 Conséquences	4537
3.1 Conséquences pour la Confédération	4537
3.2 Conséquences pour les cantons et les communes	4538
3.3 Conséquences économiques	4538
3.4 Conséquences sur la politique régionale de la Confédération	4538
3.5 Autres conséquences	4538
4 Liens avec le programme de la législature	4539
5 Aspects juridiques	4539
5.1 Constitutionnalité et légalité	4539
5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	4540
5.3 Forme de l'acte à adopter	4540
5.4 Frein aux dépenses	4540
5.5 Respect des principes de la loi sur les subventions	4540
Annexes	
1 Rapport des CFF sur la convention sur les prestations entre la Confédération et les CFF pour 2007 à 2010	4542
2 Convention sur les prestations entre la Confédération suisse et la société anonyme des Chemins de fer fédéraux pour les années 2011 et 2012	4561
Loi sur les Chemins de fer fédéraux (Projet)	4581
Arrêté fédéral portant approbation de la convention sur les prestations entre la Confédération suisse et la société anonyme des Chemins de fer fédéraux pour les années 2011 et 2012 (Projet)	4583
Arrêté fédéral portant allocation d'un plafond de dépenses destiné au financement de l'infrastructure des CFF pour les années 2011 et 2012 (Projet)	4585
Arrêté fédéral portant allocation d'un crédit d'engagement destiné au financement de l'infrastructure des chemins de fer privés suisses pour les années 2011 et 2012 (Projet)	4587

Message

1 Présentation de l'objet

1.1 Contexte

L'exploitation fiable et sûre de l'infrastructure ferroviaire suisse est une condition importante du développement économique du pays. Le maintien de la qualité des infrastructures ferroviaires et leur adaptation aux besoins croissants du transport des voyageurs et du trafic marchandises demandent des contributions financières considérables des pouvoirs publics.

En soumettant le présent message aux Chambres fédérales, le Conseil fédéral fixe les objectifs du développement de l'infrastructure ferroviaire des CFF et des chemins de fer privés, financée ou cofinancée par la Confédération. En même temps, il leur propose de se prononcer sur les deux points suivants:

- l'approbation des objectifs fixés pour les CFF dans une convention sur les prestations entre la Confédération et les CFF (CP) pour les années 2011 et 2012;
- l'allocation des moyens financiers requis pour atteindre les objectifs 2011–2012 (plafond de dépenses pour la division CFF Infrastructure, crédit d'engagement affecté à l'infrastructure des chemins de fer privés).

Solution biennale provisoire

La durée de validité de la quatrième convention sur les prestations négociée entre le Conseil fédéral et les CFF est limitée à deux ans en raison de la modification de l'ordonnance sur les finances de la Confédération (OFC, RS 611.01), décidée le 5 décembre 2008 par le Conseil fédéral. Elle sert à assurer que les arrêtés financiers pluriannuels et périodiques de grande portée, dont font partie sans aucun doute le plafond de dépenses ou les crédits d'engagement pour l'infrastructure ferroviaire, soient soumis aux Chambres fédérales au début d'une période législative. Afin de resynchroniser au plus tôt les cycles décalés des cadres de crédit pour l'infrastructure ferroviaire et des périodes législatives, il y a lieu de recourir à une solution provisoire pour le financement de l'infrastructure en 2011 et 2012, au moyen d'une convention sur les prestations entre la Confédération et les CFF exceptionnellement limitée à deux ans.

Comme la durée de la CP CFF doit être de quatre ans selon l'art. 8, al. 1, LCFF, le Conseil fédéral propose de mettre en œuvre cette solution provisoire avec une CP biennale en introduisant une disposition transitoire correspondante dans la LCFF.

Ensuite, le financement de l'infrastructure des CFF et des chemins de fer privés reposera uniformément sur des périodes de commande quadriennales.

Puisque la période 2011–2012 représente une phase transitoire, la CP 11–12 est essentiellement calquée sur la CP 07–10. Pour le financement de l'infrastructure des chemins de fer privés, le passage de la commande jusqu'ici annuelle (parfois liée à des conventions d'investissement portant souvent sur des objets isolés) à un financement par programme biennal prépare dans une large mesure l'harmonisation complète prévue à partir de 2013 avec le système de financement de CFF Infrastructure, basé sur des conventions de prestations quadriennales.

Révision des actes normatifs relatifs aux transports publics

La loi fédérale du 20 mars 2009 sur la réforme des chemins de fer 2 (Révision des actes normatifs relatifs aux transports publics) a séparé les bases juridiques du financement du transport public des voyageurs (désormais régi par la loi sur le transport de voyageurs, LTV¹) et celles du financement de l'infrastructure ferroviaire. Les modifications de la loi sur les Chemins de fer fédéraux (LCFF)², entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2010, ont harmonisé dans une large mesure les instruments du financement de l'infrastructure des CFF et des chemins de fer privés. Le contrôle de gestion du financement de l'infrastructure des CFF et des chemins de fer privés suit donc les mêmes règles, fixées dans la loi sur les chemins de fer révisée³ et dans la nouvelle ordonnance sur les concessions et le financement de l'infrastructure ferroviaire (OCFIF)⁴. La principale différence réside dans le mode de financement: en dérogation à l'art. 49, al. 1, LCdF, qui prévoit que la Confédération et les cantons financent ensemble l'infrastructure ferroviaire, l'infrastructure ferroviaire des CFF telle que définie à l'art. 49, al. 3, LCdF est financée exclusivement par la Confédération.

Le présent message donne donc pour la première fois une perspective nationale aux objectifs prescrits et au financement de l'infrastructure ferroviaire. Cependant, jusqu'à l'entrée en vigueur de la réorganisation du financement de l'infrastructure et de la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, prévues dans le cadre d'une étape ultérieure de la réforme des chemins de fer, le financement des CFF et celui des chemins de fer privés doivent faire l'objet d'arrêtés distincts. Se fondant sur l'art. 8, al. 4, LCFF (en liaison avec la disposition transitoire proposée dans le nouvel art. 26a LCFF), le Conseil fédéral propose un plafond de dépenses pour la division CFF Infrastructure fondé sur la commande d'infrastructure passée dans la convention sur les prestations entre la Confédération et les CFF pour les années 2011 et 2012. Un crédit d'engagement est proposé pour la même période afin de financer l'exploitation et les investissements de l'infrastructure des chemins de fer privés.

1.2 Contenu du message

1.2.1 Structure

Le contenu du présent message est structuré en cinq chapitres principaux.

A titre d'entrée en matière, le processus de controlling du financement de l'infrastructure est expliqué en détail (ch. 1.2.3.1). Pour clarifier les responsabilités des instances concernées, il est absolument nécessaire de comprendre que le controlling n'est pas synonyme de contrôle, mais qu'il comprend un cycle régulateur fermé à des fins de gestion spécifique.

Une deuxième partie (ch. 1.3) explique plus en détail les objectifs imposés à l'exploitation et au développement de l'infrastructure ferroviaire suisse, qui influencent à leur tour la priorisation des investissements des chemins de fer.

¹ RS 745.1

² RS 742.31

³ RS 742.101

⁴ RS 742.120

Le plan de gestion spécifique des CFF et le contenu de la CP 11–12, notamment les modifications par rapport à la CP 07–10, ainsi que le financement des fonds supplémentaires, sont présentés au ch. 1.4.

Les nouveautés dans le financement des chemins de fer privés et le besoin de fonds annoncé par les gestionnaires de l'infrastructure sont présentés au ch. 1.5.

1.2.2 Principes du financement de l'infrastructure ferroviaire

Comptes séparés pour les transports et l'infrastructure

A l'entrée en vigueur de la réforme des chemins de fer au 1^{er} janvier 1999, toutes les entreprises ferroviaires implantées en Suisse ont été obligées⁵ de séparer, sur le plan des comptes et de l'organisation, d'une part les transports de voyageurs et de marchandises et d'autre part l'infrastructure indemnisée, et de tenir des comptes dits par secteur.

Le prix du sillon, instrument de financement pour l'infrastructure

Le secteur de l'infrastructure perçoit une redevance pour l'utilisation de l'infrastructure: le prix des sillons. Il est composé d'un prix minimal déterminé sur la base des coûts marginaux standardisés (les coûts usuels d'un tronçon doté d'installations de sécurité modernes) plus une contribution de couverture aux frais fixes de l'infrastructure. L'Office fédéral des transports (OFT) détermine les principaux éléments du prix des sillons. Les gestionnaires de l'infrastructure peuvent uniquement fixer eux-mêmes le prix des prestations complémentaires (cf. art. 22 de l'ordonnance sur l'accès au réseau ferroviaire⁶). Les conditions-cadre actuelles de la politique des transports ne permettent pas de percevoir des prix couvrant les coûts d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire. Pour ne pas compromettre la réalisation des objectifs de la politique des transports, notamment le transfert sur le rail du trafic marchandises transalpin et la desserte de base dans le transport des voyageurs, il n'est toutefois guère possible d'augmenter les prix à l'heure actuelle. Au contraire, les prix du sillon pour le trafic marchandises ont même été abaissés à partir du 1^{er} janvier 2010. En novembre 2009, le Conseil fédéral a décidé de renoncer à percevoir la contribution de couverture en trafic marchandises – en plus du prix minimal. Cette adaptation est notamment destinée à soulager le transport par wagons complets. Les manques à gagner subis par les gestionnaires de l'infrastructure du fait de l'abaissement des prix du sillon sont compensés par une augmentation correspondante des indemnités pour l'exploitation de l'infrastructure.

Vu la croissance continue de la demande et l'amélioration du résultat qu'elle entraîne dans le trafic des voyageurs longues distances, on pourra en revanche augmenter la contribution de couverture pour le trafic longues distances CFF de 8 à 12 % des produits du transport à partir du changement d'horaire du 12 décembre 2010. Les recettes du prix du sillon des gestionnaires de l'infrastructure (CFF, BLS Netz SA, Thurbo) augmentent proportionnellement sur les lignes concernées et

⁵ L'OFT peut en exempter les chemins de fer à voie étroite et les petites entreprises conformément à l'art. 64, al. 1, LCdF.

⁶ RS 742.122

réduisent les coûts non couverts à indemniser. En trafic régional commandé (TRV), la contribution de couverture s'élève actuellement à 13 % des produits du transport.

Les revenus du prix des sillons permettent à peine de couvrir un quart de toutes les dépenses d'exploitation, d'entretien et de maintenance de l'infrastructure ferroviaire. Compte tenu des paiements compensatoires du secteur Immobilier (en moyenne 150 millions de francs par année) et d'autres produits, CFF Infrastructure peut couvrir au total un peu plus de la moitié des dépenses d'exploitation et d'entretien. Le degré de couverture des frais moyen de l'infrastructure des chemins de fer privés est d'environ 13 %.

Commande de prestations d'infrastructure

Comme une infrastructure ferroviaire sûre et performante constitue pour la Suisse un important avantage lié à la position géographique et qu'elle fournit donc une contribution décisive à la prospérité économique du pays, la Confédération commande aux CFF l'exploitation, la maintenance et l'extension de l'infrastructure ferroviaire, et se joint aux cantons pour les commander aux chemins de fer privés.

Les fonds convenus pour une période de commande sont versés aux gestionnaires de l'infrastructure sous forme de contributions d'exploitation et d'investissement et prélevés sur le compte financier de la Confédération. La contribution d'exploitation se calcule d'après la prévision des coûts non couverts d'exploitation et d'entretien de l'infrastructure ferroviaire sur la base des planifications à moyen terme des entreprises.

Les entreprises ferroviaires reçoivent les fonds pour investir dans le maintien de l'appareil de production des installations préexistantes et pour l'adapter à l'état de la technique ainsi qu'aux exigences du trafic⁷ (par ex. densification du bloc, prolongements de quais, tronçons à double voie) par deux canaux qui proviennent également du budget ordinaire. D'une part, ils se voient indemnisés des coûts d'amortissement planifiés par un paiement ad hoc à fonds perdu. D'autre part, ils bénéficient de prêts sans intérêt, conditionnellement remboursables pour les besoins d'investissement supplémentaires.

En principe, les prêts restent dans l'entreprise pour une durée illimitée et ne doivent être remboursés que si les installations financées à ce titre ne servent plus à l'exploitation ferroviaire ou si le volume d'investissement est plus faible que la somme des amortissements. Ils sont donc assimilables à des fonds propres.

Développement des instruments de financement

Pour CFF Infrastructure, les contributions d'exploitation et d'investissement sont fixées depuis 1999 dans une convention quadriennale relative aux prestations, sur la base de la planification et du plan d'investissement à moyen terme. L'infrastructure des chemins de fer privés a été financée jusqu'ici sur la base de conventions de financement annuelles – en règle générale par la Confédération et les cantons. Certains cantons – par analogie au système de la CP CFF – ont cofinancé les investissements d'infrastructure au moyen de conventions de financement par programme, alors que d'autres ont conclu des conventions de financement par objet pour de plus amples projets. Les effets des modifications de lois entrées en vigueur le 1^{er} janvier

⁷ Cf. art. 3, al. 3, LCFF.

2010 sur le financement des chemins de fer privés sont présentés à part aux ch. 1.2.3.3 et 1.5.

La construction et l'exploitation des usines électriques pour la production du courant ferroviaire et des lignes de transport d'électricité ne font pas partie de l'infrastructure indemnisée. En vertu de l'art. 62, al. 2, LCdF, ces installations ne doivent pas entraîner de coûts non couverts. Les investissements et l'exploitation doivent donc être autofinancés au moyen du prix du courant. Afin de garantir une alimentation en courant fiable et efficace, la Confédération a, dans la CP 11–12, chargé les CFF de planifier, de construire, d'exploiter et de maintenir, à l'échelle nationale, le réseau d'alimentation en courant de traction 132 kV/16,7 Hz du réseau à voie normale.

Financements spéciaux

Le financement ordinaire de l'infrastructure (financement de l'exploitation et du maintien de l'appareil de production de l'infrastructure ferroviaire) est assuré par les ressources des finances fédérales proposées par le présent message, alors que les investissements d'extension sont garantis en règle générale par des financements spéciaux. Du point de vue de la Confédération, ceux-ci se concentrent actuellement sur le fonds pour les grands projets ferroviaires (fonds FTP) et sur le fonds d'infrastructure, lequel finance les investissements de l'infrastructure ferroviaire pour le trafic d'agglomération.

Le plafond de dépenses pour les investissements favorisant l'égalité de traitement des personnes à mobilité réduite constitue une autre source de financement pour l'infrastructure ferroviaire⁸. Les versements provenant de cette source disponible jusqu'en 2023 ne sont effectués que pour l'adaptation anticipée d'installations en fonction des besoins des handicapés, c'est-à-dire si l'investissement ne doit pas se faire de toute manière avant 2023. Les contributions forfaitaires allouées pour des objets, par exemple pour des relèvements partiels de bords de quai, permettent de financer les mesures les plus économiques exigées par les prescriptions de la LHand. Si, dans des cas particuliers, la solution minimale s'avérait globalement non économique ou si elle réduisait considérablement la capacité d'une gare (par ex. restrictions dans l'emploi du matériel roulant ou obstacles aux flux des voyageurs), l'OFT pourrait autoriser la réalisation de mesures complémentaires (par ex. relèvement complet du bord du quai) avec des ressources du financement ordinaire.

Les mesures de transformation de gares à exécuter jusqu'en 2023 dans le cadre des programmes de renouvellement «normaux», par ex. adaptations pour atteindre le niveau de capacité ou de sécurité requis, ne font pas l'objet de financements spéciaux LHand. Ces coûts doivent être intégralement couverts par des ressources du financement ordinaire.

⁸ FF 2003 7407; cf. aussi loi fédérale du 13 décembre 2002 sur l'égalité pour les handicapés (LHand), RS 151.3.

1.2.3 Controlling du financement de l'infrastructure

1.2.3.1 Processus de controlling

La LCdF définit au chap. 6 les principes, les conditions, l'offre de prestation et la procédure de commande ainsi que la répartition du financement de l'infrastructure entre la Confédération et les cantons.

Au niveau suivant, les dispositions sur le financement de l'infrastructure sont concrétisées par l'ordonnance sur les concessions et le financement de l'infrastructure ferroviaire (OCFIF⁹).

L'OCFIF harmonise dans une large mesure les instruments de financement de l'infrastructure des chemins de fer privés et des CFF (conventions de prestations pluriannuelles), en les basant sur une méthode uniformisée de controlling.

Notion de controlling

Le verbe «to control» se traduit souvent par «contrôler». Or la notion recouvre un sens bien plus étendu en anglais. De ce fait, la notion de «controlling» se définit par «maîtrise, régulation, pilotage, réglementation de processus».

Elle se définit également au sens large dans la gestion de l'administration. D'après l'art. 21 de l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration¹⁰, le controlling est un instrument de gestion par suivi des processus servant à piloter la réalisation des objectifs, c'est-à-dire une méthode complète de direction et de pilotage.

Le processus de controlling du financement de l'infrastructure ferroviaire défini dans l'OCFIF (art. 13) se base également sur la notion de controlling au sens large. Le controlling est le pilotage par objectifs et incitations de l'ensemble du processus de commande de l'offre de prestation.

L'art. 1 de la loi sur les subventions (LSu)¹¹ prescrit que les aides financières et indemnités de la Confédération ne peuvent entre autres être allouées que lorsqu'elles atteignent leur but de manière économique et efficace. Le controlling du financement de l'infrastructure se concentre donc tant sur la réalisation des objectifs (efficacité) que sur la rentabilité de celle-ci (efficience).

Processus de controlling du financement de l'infrastructure

Le processus de controlling conformément à l'art. 13, OCFIF, est un cycle régulateur fermé, dirigé par l'OFT, commanditaire. Les cantons sont consultés pour les lignes commandées collectivement.

L'ensemble du processus de commande de prestations est géré selon la méthode de controlling de l'OFT, notamment:

- la planification de la commande d'infrastructure et la convention de financement
- l'établissement par les entreprises ferroviaires de rapports sur les prestations

⁹ RS 742.120

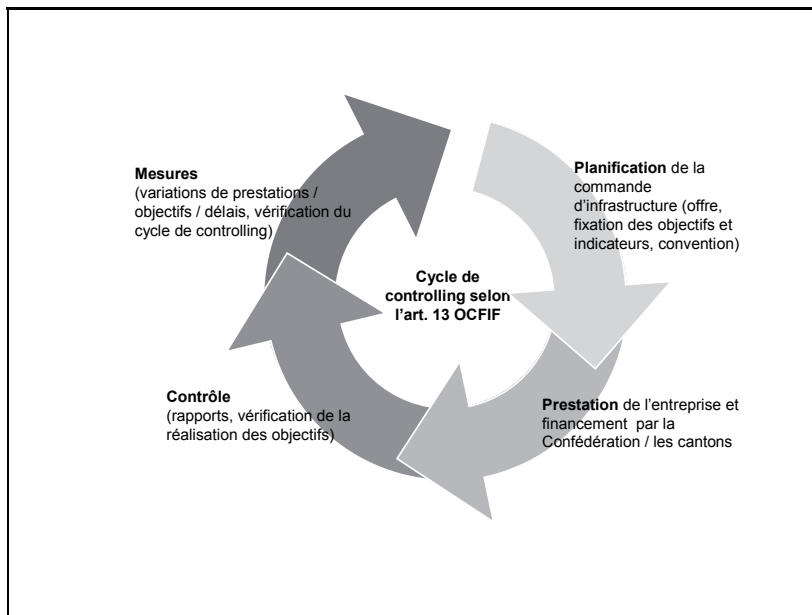
¹⁰ RS 172.010.1

¹¹ RS 616.1

- la vérification de la prestation et de la réalisation des objectifs
- la prise de mesures en cas d'écart.

Figure 1

Cycle régulateur du controlling du financement de l'infrastructure



Le circuit fermé de controlling doit garantir que les résultats du controlling de la commande d'infrastructure d'une période soient pris en compte pour la suivante et que la gestion soit adaptée si nécessaire.

La commande d'infrastructure est projetée d'après la planification financière de la Confédération ou des cantons et d'après les offres contraignantes des entreprises ferroviaires (art. 15, OCFIF). Le dossier d'offre à remettre comprend le descriptif de l'offre de prestation, la planification à moyen terme (PMT) ainsi que le plan d'investissement, les indicateurs de mesure des prestations calculés d'après la PMT et le cas échéant, des justifications pour les écarts par rapport aux planifications antérieures (art. 19, OCFIF). La planification à moyen terme doit répondre à des exigences décrites dans l'ordonnance du DETEC concernant la comptabilité des entreprises concessionnaires (ORCO)¹².

La planification au sens large comprend aussi l'harmonisation du développement des transports et de l'infrastructure. Pour ce faire, des rencontres régionales de coordination régulières avec les commanditaires de prestations d'infrastructure et de transport et les entreprises de chemin de fer impliquées (ETF et gestionnaires de l'infrastructure) auront lieu sous la direction de l'OFT.

¹² RS 742.221

Le résultat de la planification est une convention de financement (art. 20, OCFIF), sur la base de laquelle les entreprises ferroviaires fournissent les prestations commandées. Cette convention s'appelle désormais aussi «convention sur les prestations» chez les chemins de fer privés. Cette nouvelle appellation met en évidence que le controlling du financement de l'infrastructure des CFF et des chemins de fer privés se base sur les mêmes principes et instruments. Les entreprises ferroviaires axent leurs opérations sur les objectifs qualitatifs et quantitatifs prescrits. Elles sont responsables de la réalisation de ces derniers. Cela implique aussi qu'elles fixent des priorités dans leur planification des investissements en fonction des objectifs convenus. Les objectifs et les indicateurs sont définis sur une base uniforme pour toutes les entreprises ferroviaires, ce qui permet d'optimiser le pilotage du processus général de financement de l'infrastructure ferroviaire par la Confédération, et de comparer les entreprises entre elles.

Les entreprises rendent compte régulièrement, comme le prescrit l'art. 22, OCFIF, c'est-à-dire au moins une fois par semestre et par écrit, de la réalisation des objectifs prescrits et de l'état d'avancement des projets d'investissement convenus. L'établissement de rapports se limite à des déclarations majeures pertinentes pour la direction et s'harmonise autant que possible avec le rythme des rapports et de la gestion de l'entreprise. Les rapports sont complétés par un échange d'informations régulier entre commanditaire et entreprise ferroviaire.

L'art. 22, al. 1, OCFIF confère également à l'OFT, pour l'exécution de ses tâches, un droit de regard sur les documents et les données du secteur Infrastructure des entreprises ferroviaires. L'OFT peut avoir à prendre des mesures au sens de la LSU et de la LCdF, au cas où les fonds fédéraux seraient détournés de leur affectation ou employés de manière non économique, et doit par ailleurs exercer son activité de surveillance de la sécurité, qui est entièrement séparée du controlling financier.

Les rapports des entreprises sont évalués par l'OFT dans le cadre de ses vérifications, qui portent notamment sur la réalisation des objectifs qualitatifs et quantitatifs prescrits dans la convention et qui prennent la forme d'une comparaison entre valeurs-cibles et valeurs effectives. L'OFT analyse les variations, formule des recommandations d'adaptation et fixe au besoin des mesures de correction.

D'après l'art. 22, al. 4, OCFIF, l'OFT peut ordonner des mesures en cas de non-fourniture des prestations commandées, d'échec dans la réalisation des objectifs prescrits ou de non-respect de délais. Il est également habilité à recouvrer des prestations financières.

1.2.3.2 Financement de CFF Infrastructure

Expériences tirées des conventions sur les prestations précédentes avec les CFF

En principe, la CP a fait ses preuves quant à la gestion du financement de l'infrastructure des CFF. Elle assure aux deux parties la sécurité de la planification et la souplesse en la matière: la première est garantie dans la mesure où le cadre financier est fixé pour quatre ans – la présente CP biennale est une exception unique du point de vue du Conseil fédéral –; la seconde est donnée dans les préparatifs des négociations de la CP, parce que les ressources disponibles pour une période de commande ne sont subdivisées en indemnités d'exploitation et contributions d'investissement qu'au moment de la signature de la convention. Grâce au pilotage

par objectifs prescrits au lieu de la commande détaillée de prestations isolées et de projets, CFF Infrastructure peut aussi décider avec une grande liberté de manœuvre de l'emploi des fonds alloués par la Confédération, et disposer d'éventuels gains pour les injecter l'année suivante dans des mesures d'entretien ou des investissements d'infrastructure supplémentaires.

Depuis l'extension de la marge de décision entrepreneuriale opérée par la réforme des chemins de fer de 1999, la direction et le Conseil d'administration des CFF sont responsables de la réalisation des objectifs prédéfinis. Comme ces derniers sont basés sur la planification à moyen terme de l'entreprise et ne peuvent pas être simplement modifiés à titre rectificatif pendant la durée de la CP, pas plus que les contributions d'exploitation – que ce soit par ex. du fait d'une baisse des recettes du prix du sillon du trafic marchandises ou d'une augmentation des prix des matières premières –, la qualité de la planification d'entreprise des CFF revêt une importance décisive.

La sécurité de planification financière n'a pas toujours été entièrement garantie par la Confédération pendant les conventions de prestations précédentes. Les nécessités de la politique financière ont entraîné ces dernières années des réductions des montants alloués par contrat. Le plafond de dépenses pour la CP 03–06, fixé initialement à environ 6,025 milliards de francs, a été ramené à environ 5,6 milliards de francs dans le cadre des programmes d'allègement budgétaire 03 et 04, ce qui a obligé la Confédération à adapter la CP 03–06¹³. Pendant la CP 07–10, un blocage de crédit décidé par le Conseil fédéral a déjà réduit les versements de 14,4 millions de francs la première année. Mais CFF Infrastructure a reçu par ailleurs 150 millions de francs supplémentaires dans le cadre de la 2^e phase des mesures de stabilisation conjoncturelle 2009¹⁴.

En règle générale, la fixation définitive des contributions d'exploitation et d'investissement pour une période pluriannuelle incite les entreprises à utiliser les fonds disponibles de manière aussi efficace que possible et à améliorer leur productivité. La souplesse à l'intérieur du cadre financier fixe ouvre aux CFF – à la différence du système de financement appliqué jusqu'à fin 2009 chez les chemins de fer privés – une grande marge de manœuvre pour optimiser les coûts sur toute la durée de vie des installations («optimisation financière du cycle de vie»).

Le Contrôle fédéral des finances a révisé en 2008 le processus de contrôle de gestion du financement de l'infrastructure des CFF mené par l'OFT et a identifié un certain potentiel d'amélioration. Toutes les recommandations visant à rendre la gestion de l'OFT plus efficace contenues dans le rapport final¹⁵ peuvent désormais s'appliquer, grâce à l'inscription du processus de contrôle dans la nouvelle ordonnance OCFIF (cf. ch. 1.2.3), au moyen de la convention sur les prestations entre la Confédération et les CFF pour les années 2011 et 2012.

¹³ Cf. rapport des CFF sur la convention sur les prestations entre la Confédération et les CFF pour 2007–2010 à l'annexe 1.

¹⁴ Message du 11 février 2009 concernant la deuxième phase des mesures de stabilisation conjoncturelle: supplément Ia au budget 2009 et autres mesures, FF 2009, 871 ss.

¹⁵ www.efk.admin.ch/pdf/8102BE_Controlling_LV_def_Website.pdf (en allemand).

1.2.3.3 **Financement de l'infrastructure des chemins de fer privés**

Chez CFF Infrastructure, les contributions d'exploitation et d'investissement sont basées depuis 1999 sur la planification et sur le plan d'investissement à moyen terme par le biais d'une convention quadriennale de prestations. Le financement de l'infrastructure des chemins de fer privés se basait jusqu'ici sur des crédits d'engagement pluriannuels (crédits-cadre) pour les aides à l'investissement conformément à l'art. 56 LCdF et sur des indemnités convenues annuellement (contributions d'exploitation, fonds d'amortissement). Comme ces indemnités n'avaient ni crédit d'engagement ni plafond de dépenses, la Confédération n'a pu conclure jusqu'ici que des conventions de financement annuelles.

A l'exception des lignes d'importance nationale, les prestations sont commandées en commun par la Confédération et les cantons. L'infrastructure nationale comprend, en plus des lignes des CFF:

- les lignes BLS Thun–Spiez–Interlaken, Spiez–Lötschberg–Brig/Raron et Lengnau–Moutier,
- la ligne SOB Lichtensteig–Wattwil–Ebnat-Kappel (à l'origine CFF),
- la ligne ZB Luzern–Interlaken (à l'origine CFF),
- l'infrastructure des Chemins de fer portuaires de Bâle HBS et HBL
- les lignes de la Deutsche Bahn¹⁶ Weil am Rhein Grenze–Basel Badischer Bahnhof–Basel Rheinbrücke/Riehen Grenze/Grenzach Grenze ainsi que Erzingen Grenze–Schaffhausen–Thayngen Grenze.

Dans certains cantons, le financement des investissements d'infrastructure – par analogie au système de la CP CFF – s'est basé sur des conventions de financement par programme, alors que dans d'autres, on a recouru à des conventions de financement par objet pour les projets de grande ampleur.

Crédit d'engagement lié aux conventions sur les prestations en lieu et place du 10^e crédit-cadre et de financements par objet

La RévTP a abrogé l'ancien art. 61a LCdF, qui formait la base juridique du crédit-cadre pluriannuel limité aux aides à l'investissement. Le 9^e crédit-cadre arrive à échéance à fin 2010. Il est donc impératif de définir un nouveau financement de l'infrastructure des chemins de fer privés à partir de 2011. A partir des expériences positives faites avec le système de CP pour le financement de l'infrastructure des CFF (cf. ch. 1.2.3.2), le Conseil fédéral a créé, en édictant l'OCFIF, les bases nécessaires à un ajustement. Cela signifie concrètement qu'un crédit d'engagement biennal sera requis pour le financement global de l'infrastructure des chemins de fer privés en lieu et place d'un 10^e crédit-cadre pour les aides à l'investissement. Tous les paiements – contributions d'exploitation et d'investissement, c'est-à-dire les indemnités destinées à compenser les coûts d'exploitation non couverts et les charges d'amortissement de même que les prêts sans intérêt conditionnellement remboursables – seront effectués à partir de ce crédit d'engagement qui constitue la

¹⁶ Ces lignes sont propriété de la République fédérale d'Allemagne. Elles sont opérées par la Deutsche Bahn en raison de diverses conventions internationales (RS 0.742.140) datant du XIX^e siècle et d'autres conventions ultérieures.

condition légale préalable¹⁷ à la conclusion des conventions de financement pluriannuelles. Il est ainsi possible de conclure des conventions de prestations biennales pour les années 2011 et 2012, – par analogie à celle des CFF. Mais à la différence de celle-ci, les conventions sur les prestations se limitent à la commande d'infrastructure et ne contiennent pas d'objectifs stratégiques généraux prescrits aux entreprises.

Comme indiqué au ch. 1.1, les années 2011 et 2012 représentent une phase transitoire. Concernant l'infrastructure des chemins de fer privés, passer de la commande annuelle à une convention biennale sur les prestations destinée à financer un programme constitue une étape importante vers l'ajustement dès 2013 au système de financement de CFF Infrastructure portant sur des conventions de prestations quadriennales.

1.3 Objectifs pour l'infrastructure ferroviaire 2011–2012

Un aménagement de qualité des transports publics, notamment du réseau ferroviaire suisse, dense et performant, est un important facteur de succès dans la concurrence internationale et il contribue de manière déterminante à la réussite de la place économique suisse. Grâce aux chemins de fer, une large proportion du trafic des voyageurs et des marchandises se déroule avec efficacité sur le rail en ménageant l'environnement.

Pour la Confédération, l'objectif général est de maîtriser les besoins croissants de mobilité de manière performante et écologique. A partir de là, elle estime que l'objectif global des gestionnaires de l'infrastructure ferroviaire suisse – tant les CFF que les chemins de fer privés – doit être le suivant:

- Assurer une exploitation sûre, fiable et performante qui réponde aux exigences des trafics des voyageurs et des marchandises, et garantir le maintien de la qualité des infrastructures.

Cet objectif général permet de formuler des objectifs individuels que nous allons mettre en lumière ci-après. A noter que l'infrastructure ferroviaire ne peut être une fin en soi; elle doit s'ajuster de manière optimale au trafic qui se déroule sur son réseau.

En commandant l'exploitation et le maintien de l'infrastructure ferroviaire suisse pour les années 2011 et 2012, la Confédération lie concrètement ses attentes aux objectifs suivants:

- Garantir un niveau de sécurité élevé,
- Assurer la capacité du réseau,
- Utiliser de manière optimale les capacités disponibles,
- Améliorer l'interopérabilité,
- Augmenter la productivité.

¹⁷ Cf. art. 21 de la loi fédérale du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération (LFC), RS 611.0.

1.3.1 Garantir un niveau de sécurité élevé

Le Conseil fédéral attend des entreprises ferroviaires qu'elles continuent de maintenir le niveau de sécurité actuel du trafic suisse. Il faut réagir aux nouveaux risques potentiels par des mesures appropriées, compte tenu de la capacité économique et financière et des développements techniques.

Objectifs de sécurité

Le Conseil fédéral attend des gestionnaires de l'infrastructure qu'ils prennent des mesures appropriées pour réduire la probabilité d'occurrence et le potentiel des risques reconnus comme trop élevés. Il s'agit notamment d'atteindre les objectifs suivants:

- Haute protection contre les collisions de trains et les déraillements.
- Niveau de sécurité aligné sur l'état reconnu de la technique dans les tunnels ferroviaires en service.
- Poursuite des programmes d'assainissement des passages à niveau afin que tous satisfassent à la législation à la fin de 2014.
- Amélioration de la sécurité des accès aux quais et stationnement sur les quais par des aménagements et de nouvelles constructions.
- Réduction des risques relatifs aux sites contaminés et aux accidents majeurs jusqu'à conformité aux prescriptions de la Confédération.

La commande d'infrastructure permettra de déterminer ces objectifs de manière contraignante avec les entreprises ferroviaires, moyennant la CP 11–12 pour les CFF et les conventions de financement à passer avec les chemins de fer privés pour les années 2011 et 2012. Les entreprises devront en outre se conformer à un système global de gestion de la qualité et de la sécurité (SGS). Dans le cadre de ses activités de surveillance de la sécurité, l'OFT examine la capacité de fonctionnement du SGS dans la pratique.

1.3.2 Garantie de la capacité du réseau

Dimensionnement optimal du réseau

La fiabilité et la performance du réseau ferroviaire sont d'une importance prépondérante pour atteindre les objectifs de la politique suisse des transports. Il faut d'abord s'assurer que le dimensionnement des installations s'aligne sur les exigences des clients, c.-à-d. des entreprises de transport ferroviaire (ETF) dans le trafic des voyageurs et des marchandises.

Cela présuppose un échange régulier entre les gestionnaires de l'infrastructure et leurs clients. Il s'agit de garantir que toutes les ETF disposent des mêmes possibilités d'information et d'influence sur la planification de l'infrastructure. A cet effet, les gestionnaires de l'infrastructure planifieront le dimensionnement des tronçons et des installations en impliquant les ETF (trafic longues distances des voyageurs, trafic régional, transport des marchandises) qui utilisent régulièrement le réseau ou les installations de telle manière que les ETF puissent faire part de leurs préoccupations sans discrimination. Des dispositions d'organisation assureront que les ETF qui ont accès au réseau soient intégrées de manière institutionnalisée et aux mêmes

conditions dans les processus de planification de l'infrastructure et que cette implication ne se limite pas uniquement à une seule ETF, comme c'est généralement le cas aujourd'hui. Des mesures s'imposent car on remarque de plus en plus que les chemins de fer (ETF) ne circulent plus uniquement sur les lignes du même gestionnaire d'infrastructure, par ex. les trains RER du BLS et du SOB sur l'infrastructure des CFF, les trains régionaux des TPF sur celle du BLS (à l'avenir aussi des CFF), le trafic longues distances des CFF sur celle du BLS et de Turbo ou encore les trains CFF sur celle de la DB. Il faut empêcher que les fonds d'investissement, surtout lorsqu'il y en a peu, soient répartis différemment selon qu'un train circule sur les voies du consortium auquel il appartient ou qu'une autre entreprise y fournit des prestations de transport.

Les gestionnaires de l'infrastructure endossent une responsabilité particulière dans la prise en compte des besoins du trafic marchandises. Les futurs développements de l'offre de ce dernier sont plus difficilement prévisibles que dans le transport concessionnaire commandé des voyageurs en raison de l'horizon de planification plutôt court des ETF (contrats à plus brève échéance) et du libre accès au marché.

L'une des tâches des gestionnaires de l'infrastructure est de vérifier le dimensionnement des installations et l'adéquation entre l'équipement et l'accès ferroviaire (trafic des voyageurs et des marchandises).

Haute disponibilité du réseau

La capacité d'un réseau se mesure non seulement au dimensionnement adéquat des installations, mais aussi à leur disponibilité. Les gestionnaires de l'infrastructure ont donc l'importante et exigeante tâche de limiter à un niveau admissible les effets des incidents sur le déroulement de l'exploitation malgré l'augmentation du taux d'utilisation du réseau. Afin de concrétiser cet objectif, il convient de fixer dans les conventions de financement des valeurs-cibles pour le nombre maximal de pannes et de minutes de retard induites par le gestionnaire d'infrastructure.

Le maintien d'un bon état du réseau est primordial pour une grande disponibilité du réseau et la garantie d'un haut niveau de sécurité. C'est pourquoi les conventions sur les prestations contiendront désormais des indices quant à l'état du réseau, par ex. le nombre de ruptures ou de déformations de rail.

1.3.3 Utilisation optimale des capacités disponibles

La Confédération subordonne son engagement dans le financement de l'exploitation de l'infrastructure et des investissements à l'exigence que les capacités des tronçons et des nœuds du réseau ferroviaire soient utilisées de manière optimale. Cela d'autant plus qu'un taux d'utilisation optimal des capacités compte beaucoup pour l'objectif de transfert. Pour l'atteindre, la planification et la commercialisation des sillons revêtent une grande importance.

Garantie d'une attribution des capacités indépendante

L'art. 9a, LCdF, contraint les entreprises ferroviaires à accorder un accès non discriminatoire à l'infrastructure. L'attribution des sillons disponibles aux ETF constitue un processus important pour la mise en œuvre de cette disposition juridique. Les entreprises ferroviaires intégrées qui exploitent tant une infrastructure que le trans-

port de voyageurs et/ou de marchandises présentent un potentiel de discrimination inhérent au système. Par conséquent, les CFF, le BLS et le SOB ont décidé en 2006 de fonder, d'entente avec l'UTP, Sillon Suisse SA et de charger celle-ci de l'attribution des sillons. Les trois entreprises citées et l'UTP possèdent chacune 25 % des actions et un siège au Conseil d'administration composé de cinq membres, président compris. Le dialogue avec les services spécialisés de la Commission UE a montré que la solution d'un service d'attribution des sillons sous forme d'institution de droit public, comme l'a proposée le Conseil fédéral lors de la consultation relative à la 2^e partie de la réforme des chemins de fer 2, et notamment ses compétences prévues ne suffiraient pas encore pour une reprise des directives UE concernées. C'est pourquoi le Conseil fédéral a chargé le DETEC d'examiner en profondeur la question de l'indépendance de l'attribution des sillons et ce, non dans le cadre de la 2^e partie de la réforme des chemins de fer 2, mais dans un projet spécifique et à l'aide de différents modèles.

Afin que Sillon Suisse SA puisse remplir les tâches qui lui ont été imparties et qu'en fin de compte, les gestionnaires de l'infrastructure puissent s'acquitter de leurs obligations légales, ces derniers doivent doter Sillons Suisse SA de toutes les bases nécessaires.

Il s'agit par ailleurs d'améliorer la transparence quant à l'utilisation effective de l'infrastructure en rendant les paramètres techniques importants des installations infrastructurelles et leur taux d'utilisation actuel accessibles en ligne aux utilisateurs potentiels.

1.3.4 Amélioration de l'interopérabilité

Au cours de la 2^e étape de la réforme des chemins de fer 2, la Suisse transposera également dans le droit suisse les directives sur l'interopérabilité¹⁸ du système ferroviaire transeuropéen (trafic à grande vitesse et système conventionnel).

Ces directives visent la création d'un système ferroviaire harmonisé sur les plans technique et opérationnel à l'échelle de l'Europe et qui permette au trafic de se dérouler de manière libre et sûre à travers tout le continent. L'interopérabilité crée les prérequis nécessaires à l'amélioration de la concurrence dans le rail par rapport à la route et elle simplifie l'échange de marchandises avec notre partenaire commercial le plus important, l'Union européenne. Elle permet aussi d'acheminer le trafic de transit sur l'axe Nord-Sud par la voie ferroviaire et la plus directe. La Suisse, qui axe sa politique sur le transfert et la coordination des transports, est vivement intéressée à un système ferroviaire harmonisé et interopérable en Europe.

L'application concrète des spécifications techniques d'interopérabilité (STI) contenues dans les directives sur l'interopérabilité se traduit par l'harmonisation des équipements de sécurité et de communication.

¹⁸ Directives 96/48/CE, JO L 235 du 17.9.1996, p. 6, et 2001/16/CE, JO L 110 du 20.4.2001, p. 1.

Migration des équipements de sécurité vers ETCS (European Train Control System)

Une migration est importante pour l'interopérabilité, c.-à-d. que les dispositifs d'arrêt automatique (SIGNUM/ZUB) cèdent la place au système de contrôle-commande ETCS standardisé au plan européen. Ce système s'applique entre-temps dans presque tous les pays d'Europe, et notamment sur les nouveaux tronçons aux Pays-Bas, en Belgique et en Italie. En Suisse, l'ETCS Level 2 est appliqué depuis 2007 avec une très grande fiabilité sur le nouveau tronçon RAIL 2000 Mattstetten–Rothrist et la ligne de base du Loetschberg. Les équipements de sécurité préexistants doivent aussi être remplacés le plus rapidement possible afin que l'ETCS puisse déployer toute son efficacité. La stratégie de migration définie par l'OFT pour les équipements de sécurité des chemins de fer à voie normale de Suisse se base sur l'encouragement de l'interopérabilité dans le cadre des programmes de renouvellement et d'extension. C'est pourquoi les dispositifs d'arrêt automatique SIGNUM et ZUB 121 seront remplacés dès 2011 par les dispositifs EuroZUB et EuroSignum.

Remplacement des radio-trains analogiques par le GSM-R

Le remplacement des systèmes nationaux de radio ferroviaire analogiques sur le réseau à voie normale par le GSM-R constitue une autre étape importante pour promouvoir l'interopérabilité. La Confédération a chargé les CFF, via la convention sur les prestations, de construire puis d'exploiter le réseau radio GSM-R sur le réseau suisse à voie normale. A la fin de 2009, environ 1300 km de lignes sur env. 2500 km au total étaient en exploitation avec l'équipement GSM-R. La migration sera pratiquement accomplie d'ici à la fin de 2011.

En ce qui concerne les tronçons secondaires dont l'indice d'exigence pour l'interopérabilité est inférieur, il est possible que la communication s'opère par le GSM des prestataires publics (itinérance publique GSM-R) plutôt que de passer par l'achat onéreux d'un équipement GSM-R.

Polycom

D'ici à 2015, il faudra doter les tunnels existants du réseau radio numérique Polycom afin qu'il soit aussi possible, en cas d'événement, d'assurer une communication impeccable dans les tunnels entre les organisations d'intervention d'urgence et les équipes d'intervention des entreprises ferroviaires.

1.3.5 Augmentation de la productivité

Incitations à une efficacité supérieure

En tant que commanditaire de prestations d'infrastructure, la Confédération attend que les entreprises atteignent les objectifs convenus de la manière la plus efficace possible, c'est-à-dire à un coût minimal. Au vu du taux croissant d'utilisation du réseau et de l'extension de l'infrastructure, il n'est pas réaliste de réduire absolument les charges d'exploitation et d'entretien. L'objectif convenu avec la commande vise donc l'augmentation de la productivité, c'est-à-dire la réduction des charges d'exploitation et d'entretien par unité de prestation, comme la tonne brute par sillon ou par kilomètre.

La Confédération fixe des objectifs exigeants afin d'accroître la productivité, puisque les gestionnaires de l'infrastructure ne sont pas en concurrence directe et qu'il leur manque donc des incitations ad hoc. Et comme ils peuvent disposer librement de l'économie réalisée s'ils accroissent leur efficacité (par ex. pour des investissements additionnels), ils ont une incitation positive à atteindre leurs objectifs.

Des valeurs-cibles seront convenues avec tous les gestionnaires de l'infrastructure pour la première fois pour les années 2011 et 2012. Cela constituera un prérequis important à une comparaison entre gestionnaires d'infrastructure.

Des synergies dans les achats

Il est du reste incontestable que des gros volumes de commande diminuent les coûts d'acquisition. D'importantes entreprises aussi bien que des services d'une même entreprise veilleront, lors des commandes, à épuiser les potentiels d'économie en intensifiant des échanges d'expériences (entre gestionnaires d'infrastructure) et en multipliant les achats de matériel commun (d'un service à un autre d'une entreprise), tout en s'assurant de n'acheter que le strict nécessaire.

1.4 Convention sur les prestations entre la Confédération et les CFF 2011–2012

L'art. 8, al. 1, LCFF, prévoit ce qui suit: *«Tous les quatre ans, le Conseil fédéral définit les objectifs élaborés en collaboration avec les CFF dans une convention sur les prestations (...)»*. Mais la CP n'est pas le seul élément de pilotage des CFF dont la Confédération dispose. Le chiffre suivant offre une vue d'ensemble des différentes institutions de la Confédération qui, d'une manière ou d'une autre, participent au pilotage et au contrôle de la gestion des CFF.

1.4.1 Pilotage des CFF par la Confédération

Le Parlement définit les conditions-cadre

Avec la réforme des chemins de fer de 1999 et la fondation des CFF en tant que société anonyme de droit public, le Parlement a créé une nouvelle organisation. Il a assigné aux divers acteurs concernés des tâches et des fonctions, actuelles ou nouvelles. Il lui appartient d'approuver la CP et l'arrêté sur le plafond de dépenses de CFF Infrastructure.

Le Conseil fédéral dirige les opérations en tant qu'actionnaire unique

Se fondant sur la CP, le Conseil fédéral fixe les objectifs stratégiques des CFF (stratégie du propriétaire) et assume les compétences de l'assemblée générale des actionnaires des CFF, notamment l'approbation du budget et des comptes de l'entreprise. Il élit aussi le conseil d'administration. Il a confié la défense des intérêts de l'actionnaire au Département de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) et au Département des finances (DFF). Les CFF dressent une fois par an, à l'attention du DETEC et de l'AFF, un rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des objectifs prescrits dans la stratégie du propriétaire. Ces rapports sont analysés, discutés avec l'entreprise, puis soumis au Conseil fédéral pour évaluation. Le Conseil fédéral, à son tour, informe les commis-

sions de gestion ainsi que les commissions des finances et des transports du Parlement par un rapport sur la réalisation des objectifs stratégiques du propriétaire par les CFF. Cette procédure est rodée et a fait ses preuves depuis 1999.

Le conseil d'administration dirige en prescrivant des objectifs stratégiques

Le conseil d'administration des CFF est responsable de la gestion stratégique de l'entreprise. Celle-ci comprend la mise en œuvre de la convention approuvée par le Parlement et la réalisation – sur la base de la CP – des objectifs stratégiques des CFF (stratégie du propriétaire) élaborés tous les quatre ans par le Conseil fédéral. Conformément à l'art. 7a, LCFF, les objectifs stratégiques se basent sur la Convention sur les prestations (section 2 CP 11–12). Lors de rencontres régulières avec des représentants du DETEC et du DFF, la direction de l'entreprise et le conseil d'administration des CFF font rapport sur l'état de la réalisation des objectifs.

L'OFT pilote l'entreprise par le biais de la commande des prestations

Indépendamment de sa responsabilité d'actionnaire unique des CFF (rôle de propriétaire), la Confédération – comme pour toutes les autres entreprises de chemin de fer – agit en tant que commanditaire des prestations d'infrastructure (rôle de commanditaire). Conformément à l'art. 13, OCFIF, l'OFT est responsable du controlling du financement de l'infrastructure. Pour la convention sur les prestations entre la Confédération et les CFF, la commande d'infrastructure repose sur l'art. 49 LCdF, par analogie à celle en vigueur pour les chemins de fer privés (cf. ch. 1.2.3.3). En vertu de l'al. 3 de cet article, la Confédération finance à elle seule des tronçons d'importance nationale. D'ici à ce qu'une nouvelle gestion du financement de l'infrastructure voie le jour (prévue dans la 3^e étape de la réforme des chemins de fer 2), cette disposition est interprétée au sens de la conservation des droits acquis, étant donné que la Confédération finance seule l'intégralité de l'infrastructure des CFF indépendamment de la fréquentation effective des tronçons individuels. (Les tronçons d'importance nationale des chemins de fer privés figurent au ch. 1.2.3.3.)

Comme exposé au ch. 1.2.3, l'OFT contrôle le financement de l'infrastructure par le biais d'objectifs stratégiques. Il revient aux CFF seuls de décider des mesures opérationnelles à prendre pour parvenir aux objectifs. Les CFF sont donc aussi responsables des conséquences d'objectifs manqués.

Se fondant sur la loi sur le transport de voyageurs¹⁹ et sur l'ordonnance sur l'indemnisation du trafic régional des voyageurs²⁰, la Confédération commande aussi aux CFF les prestations de trafic régional et les finance avec les cantons. Cette commande, comme pour toutes les autres entreprises de transport, repose sur des offres par lignes au moyen de conventions d'offre annuelles – biennales à partir de 2012. L'OFT pilote et veille à l'emploi des fonds effectif et efficace grâce à un système d'étalonnage des performances basé sur des indices.

D'après la loi fédérale sur le transport ferroviaire de marchandises²¹ et l'ordonnance sur la promotion du trafic ferroviaire des marchandises et du transport de véhicules à moteur accompagnés²² la Confédération commande des prestations de trafic mar-

¹⁹ RS 745.1

²⁰ RS 745.16

²¹ RS 740.1

²² RS 740.12

chandises à CFF Cargo et les finance, en transport combiné depuis 1999, en trafic par wagons complets isolés depuis 2010.

Nature juridique de la convention sur les prestations entre la Confédération et les CFF

La CP est un contrat de droit public entre la Confédération et les CFF. Contrairement à une loi ou à une ordonnance, elle n'a pas d'effets contraignants sur des tiers. Elle ne leur confère pas le droit d'exiger la réalisation de certaines prestations dans le domaine infrastructurel. Elle contient deux éléments à distinguer quant à leur nature juridique:

- la fixation commune des objectifs stratégiques des CFF,
- la commande des prestations d'infrastructure.

Procédure de conclusion de la convention

Le Conseil fédéral et les CFF chargent des représentants de négocier un projet de convention sur les prestations et de plafond de dépenses. Ce projet est soumis au préavis des cantons. Par la suite, les CFF et le Conseil fédéral examinent le projet et approuvent la CP. En vertu de l'art. 8 LCFF, le Conseil fédéral la soumet ensuite à l'approbation du Parlement, de même que le présent message et le plafond de dépenses.

Procédure de modification de la convention

En ce qui concerne les commandes d'infrastructure, la CP revêt juridiquement le caractère d'un contrat de subvention. Notons à titre de particularité que le montant de la subvention n'est pas fixé dans le contrat, mais dans le plafond de dépenses, qui relève également de la compétence du Parlement – à l'instar de la CP. Il existe un lien direct entre le montant du plafond de dépenses et l'offre de prestations commandée avec la CP. Si le Parlement décide d'un plafond de dépenses supérieur ou inférieur, cela entraîne en règle générale une modification de la CP (volume de l'offre commandée), qui, à nouveau, doit faire l'objet de négociations entre le Conseil fédéral et les CFF avant d'être présentée au Parlement pour approbation.

Rapport des CFF

Conformément à l'art. 8, al. 2, LCFF, les CFF doivent soumettre au Parlement un rapport sur les quatre dernières années lorsqu'ils veulent présenter un nouveau projet de CP. Le rapport des CFF pour les années 2007 à 2009 de la CP 07–10 figure à l'annexe 2.

1.4.2 Contenu de la convention sur les prestations entre la Confédération et les CFF 2011–2012

Comme indiqué au ch. 1.1, la limitation à deux ans de la CP 11–12 est une solution transitoire. A l'avenir, la commande d'infrastructure chez les CFF et les chemins de fer privés fera en principe l'objet de conventions quadriennales sur les prestations.

Aussi la Confédération et les CFF ont-ils décidé d'apporter le moins possible de nouveautés à la structure et au contenu de la CP 11–12 par rapport à la CP 07–10. Les explications ci-après sur la teneur de la CP 11–12 précisent notamment ce qui a été modifié.

Modifications par rapport à la CP 07–10

La subdivision de la CP 11–12 en sept sections est la même que la CP 07–10. Après la description du but de la CP et de ses hypothèses de planification, les objectifs stratégiques assignés aux CFF en tant qu'entrepreneur général sont exposés dans la section 2. Les objectifs de la Confédération en tant qu'unique actionnaire des CFF sont concrétisés dans la stratégie du propriétaire du Conseil fédéral (cf. art. 7a LCFF). Les art. 7 (objectifs financiers), 13 (orientation stratégique du transport des voyageurs)²³ et 14 (orientation stratégique du trafic des marchandises) des objectifs du propriétaire ont été modifiés ou précisés par rapport à la CP 07–10 et un objectif consacré à l'orientation stratégique du portefeuille immobilier (art. 15) a été ajouté.

La section 3 décrit le plus concrètement possible les objectifs convenus pour l'offre d'infrastructure des CFF. Soulignons à cet égard que la Confédération, dans son rôle de commanditaire des CFF, n'exige pas la réalisation de certaines mesures mais l'accomplissement des objectifs convenus. Les CFF sont responsables du choix et de la mise en œuvre des mesures requises. Peu de choses ont été modifiées aux objectifs de l'infrastructure des CFF par rapport à la CP 07–10. A l'art. 19, un objectif additionnel a été inscrit afin d'améliorer la communication entre les services d'intervention. Ainsi, les tunnels seront équipés du système radio «Polycom» des services d'intervention cantonaux (cf. ch. 1.3.4). Comme l'accroissement continu du taux d'utilisation du réseau ne permet pas de réduire les charges d'exploitation et d'entretien en termes absolus, il faut augmenter la productivité au niveau de l'exploitation et de la maintenance des installations.

Le contenu de la section 4 de la CP 11–12 de la commande d'infrastructure de la Confédération n'a, pour l'essentiel, pas changé. Cela signifie que la CP 11–12 ne se traduira pas par des prestations supplémentaires, notamment pas par des investissements d'extension (cf. ch. 1.4.3). Les commandes relatives à des prestations qui vont au-delà du réseau des CFF (art. 25) ont subi de légères modifications par rapport à la CP 07–10. Ainsi, dans les domaines de l'exploitation et du maintien de la qualité des infrastructures, CFF Infrastructure gère dorénavant les commandes de toutes les sous-stations et des groupes convertisseurs de fréquences pour l'alimentation du réseau à voie normale. Les délimitations ont aussi été précisées quant aux prestations commandées et non commandées (art. 24)

La section 5 (mise à disposition des moyens) n'a quasiment pas subi de modifications, tandis que le processus de contrôle de gestion (section 6) a été réécrit pour se conformer à l'art. 13 OCFIF (cf. ch. 1.2.3.1). La section 7 précise l'entrée en vigueur et la durée de validité de la CP, ainsi que la procédure à appliquer en cas de modification. La CP 11–12 ayant une durée de deux ans seulement, seuls des motifs importants pourraient justifier sa modification à titre exceptionnel. L'art. 8, al. 3, LCFF

²³ Le mandat des CFF, à savoir s'engager au sein des organes de l'UTP pour l'intégration d'éléments de tarification fondés sur la demande afin d'optimiser les produits, ne concerne pas que le trafic longues distances. Cela signifie que les produits du transport de voyageurs doivent augmenter de manière globale sans être influencés uniquement par une nouvelle répartition des recettes issues de la vente de titres de transport forfaitaires au profit du trafic longues distances.

autorise le Conseil fédéral à modifier la CP «pour des raisons importantes et imprévisibles».

Une annexe à la CP 11–12 contient les indices concrets, y compris des valeurs-cibles, permettant de vérifier la réalisation des objectifs.

1.4.3 Besoin de fonds pour CFF Infrastructure 2011–2012

Une augmentation du taux d'utilisation du réseau diminue la durée de vie des installations

Après la mise en exploitation des nouveaux tronçons de RAIL 2000 et du tunnel de base du Loetschberg, la demande de transport a fortement augmenté sur le réseau ferroviaire suisse, dans le transport des voyageurs en particulier, et elle se situe largement au-dessus des attentes: entre 2002 et 2008, les prestations s'y sont accrues de plus de 30 %. Comme le transport ferroviaire des marchandises a également augmenté, le réseau ferré exprimé en sillons-km par km de voie a lui aussi été fortement sollicité (+17 %). En moyenne, 1 km de voie est parcouru chaque jour par 93 trains – valeur atteinte nulle part ailleurs.

Des trains toujours plus nombreux, plus rapides et plus lourds accélèrent l'usure des installations d'infrastructure et en diminuent la durée de vie dans une mesure considérable. Afin de préserver la grande fiabilité et la disponibilité du réseau au profit de transports ponctuels et sûrs, il faut intensifier l'entretien de l'infrastructure ferroviaire. Comme la maintenance courante «sous la roue qui roule» est toujours plus onéreuse et qu'elle est soumise à des créneaux horaires de plus en plus serrés, les charges d'entretien croissent plus que linéairement. De même, les exigences en matière de ponctualité, qui sont à la hausse, contribuent à un accroissement des coûts.

Au vu de l'évolution évoquée et conformément aux planifications actuelles des CFF, les besoins de fonds sont en nette progression. Au début des négociations sur la CP 11–12, les CFF avaient demandé un plafond de dépenses de quelque 3,7 milliards de francs pour l'infrastructure 2011–2012, ce qui aurait constitué une augmentation de plus de 300 millions par an par rapport à la progression actuelle dudit plafond. La forte hausse a également été confortée par les conclusions de l'audit de réseau qui se trouvait alors encore en cours d'élaboration.

L'état des installations est encore bon mais il requerra davantage de fonds

Comme il ressort du rapport final de l'audit de réseau externe commandé par les CFF²⁴, l'état de l'infrastructure des CFF s'est détérioré au cours des dernières années. Les installations sont encore majoritairement satisfaisantes, mais les mesures de maintien de la qualité des infrastructures n'ont, par contre, pas pu suivre le rythme des fortes sollicitations du réseau et ce, pour plusieurs genres d'installations importantes, telles que les voies, le courant de traction et les ouvrages de génie civil (ponts, tunnels). Sur la base de l'audit de réseau, les CFF estiment qu'à long terme, et uniquement pour le maintien des installations d'infrastructure, les besoins de

²⁴ Le rapport final peut être consulté sur le site des CFF à l'adresse suivante: http://mct.sbb.ch/mct/abschlussbericht_100219_netzaudit.pdf

fonds additionnels par rapport aux hypothèses de planification actuelles s'élèveront à 410 millions de francs par année et que 130 millions de francs supplémentaires seraient nécessaires chaque année pour rattraper le retard accumulé qui se chiffre à 1,35 milliard de francs (à supposer que la compensation s'étende sur plus de 10 ans). Les CFF prévoient une rallonge de 310 millions par année pour exécuter les charges et appliquer les lois, de même que pour combler les lacunes structurelles. Ainsi, conformément aux conclusions de l'audit de réseau, 850 millions de francs supplémentaires seraient nécessaires chaque année pour assurer une exploitation durable et performante.

L'OFT a suivi l'élaboration de l'audit de réseau externe au niveau des experts et il ne nourrit en principe aucun doute quant à la nécessité d'octroyer davantage de fonds pour l'entretien du réseau. Vu les sommes en discussion, l'OFT a, d'entente avec l'Administration fédérale des finances (AFF), commandé une contre-expertise indépendante de l'audit de réseau des CFF dans le but de vérifier et de plausibiliser les hypothèses formulées par les CFF, la méthodologie et les résultats de l'audit de réseau. Le rapport final de cette deuxième opinion parvient à la conclusion que le besoin de fonds supplémentaires est attesté, notamment au niveau du maintien de la qualité des infrastructures. Cependant, la somme annoncée par les CFF (850 millions de francs) semble nettement trop élevée en raison de divers aspects. Selon ledit rapport, une somme de l'ordre de 500 millions de francs serait réaliste. L'étude parvient également à la conclusion que certains éléments liés à ce besoin accru ne deviendraient concrets que plus tard.

La contre-expertise relève des optimisations potentielles des prestations de CFF Infrastructure, optimisations qu'il s'agit de réaliser. Par ailleurs, l'OFT examinera²⁵ les normes de construction dans le domaine de la mise en œuvre de la loi sur l'égalité pour les handicapés²⁶ et de la sécurité dans les tunnels ferroviaires.

Dans ce contexte, il semble judicieux d'échelonner l'augmentation, nécessaire, des crédits et d'observer attentivement l'évolution de l'état du réseau. Il est donc important d'intégrer des indices ad hoc (par ex. géométrie de la voie, défauts de rail) à la convention sur les prestations 2011–12 et de surveiller systématiquement et en permanence, par un rapport annuel sur l'état du réseau, l'évolution de la situation dans les différents domaines et la nécessité de développer d'autres indices.

Augmentation du plafond de dépenses 2011–2012 pour CFF Infrastructure

Vu les résultats de ces travaux, la Confédération et les CFF se sont mis d'accord, lors des négociations, sur une augmentation du plafond de dépenses destiné à CFF Infrastructure pour les années 2011 et 2012, le portant à 3292 millions de francs. Les CFF disposent ainsi, avec l'augmentation du prix du sillon pour le trafic longues distances des voyageurs, d'une enveloppe financière largement supérieure à partir de 2011 (augmentation du plafond de dépenses 2011–12 de 332 millions de francs) pour préserver la qualité des infrastructures et rattraper le retard accumulé en la matière. Côté CFF, les capacités d'entretien et de construction disponibles – ou à créer en sus d'ici à 2012 – ont été déterminantes pour calculer le plafond de dépenses. Les CFF ont assuré que les fonds additionnels serviront effectivement à intensi-

²⁵ Cf. rapport du Conseil fédéral du 14 avril 2010 sur le programme de mise en œuvre du réexamen des tâches de la Confédération.

²⁶ RS 151.3

fier la qualité des infrastructures en 2011 et 2012 et, partant, à commencer de rattraper le retard identifié.

En tenant compte du programme de consolidation 2012–2013, l'augmentation des crédits pour le maintien de la qualité des infrastructures de CFF Infrastructure sera compensée, dans le compte financier de la Confédération, par une réduction ad hoc de l'alimentation du fonds FTP de manière à éviter de surcharger le solde du budget fédéral. La conception tangible de cette mesure de compensation, ainsi que ses répercussions, sont décrites au ch. 1.4.5.

La Confédération examine de nouvelles solutions de financement

L'augmentation graduelle des moyens financiers destinés à l'exploitation, à l'entretien et au maintien de la qualité des infrastructures du réseau actuel ainsi qu'à l'adaptation de l'infrastructure en fonction des exigences du trafic en cas de hausse de la demande requiert de nouvelles solutions de financement.

Un groupe de travail interdépartemental OFT/AFF placé sous l'égide de l'OFT examinera des solutions visant à garantir à moyen et à long terme le financement de l'infrastructure ferroviaire (aménagement et maintien de la substance). Les résultats de ces travaux, présentés au cours du 4^e trimestre 2010, seront pris en considération pour la décision relative aux projets de Rail 2030, à la prochaine étape de la réforme des chemins de fer 2 ainsi qu'au message de la prochaine CP (2013 à 2016).

1.4.3.1 Besoin de fonds pour l'exploitation et l'entretien

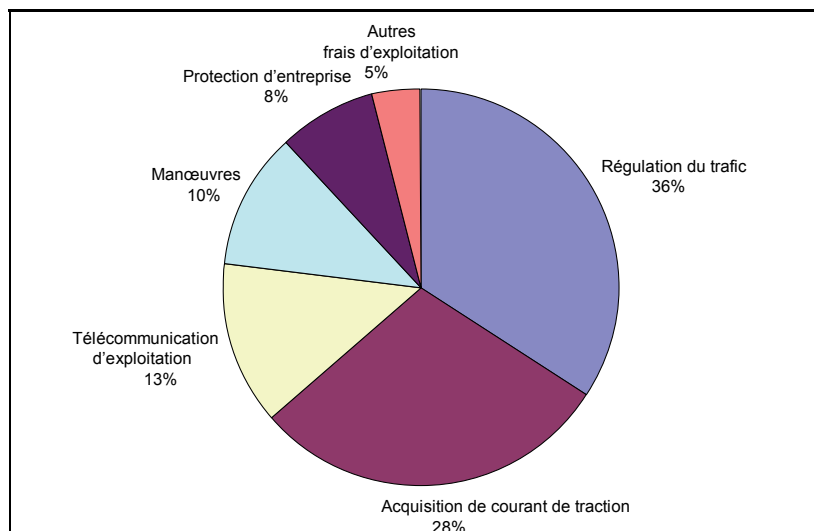
L'enveloppe financière requise par le Conseil fédéral permet de continuer à exploiter de manière sûre et à entretenir toutes les installations préexistantes (tronçons, stations, gares de triage, installations de débord, etc.) de CFF Infrastructure.

L'augmentation du plafond de dépenses permet aussi de renforcer à nouveau les mesures de l'entretien préventif qu'il a fallu modérer au cours des dernières années, notamment le rabotage des rails et le bourrage de la superstructure. Les fonds additionnels disponibles en 2011 et en 2012 permettront d'améliorer progressivement l'état de la voie.

Conformément à la planification à moyen terme 2011–2016 des CFF, les dépenses annuelles pour la conduite de l'exploitation se chiffrent à 790 millions de francs. La figure 2 donne un aperçu de ces coûts.

Figure 2

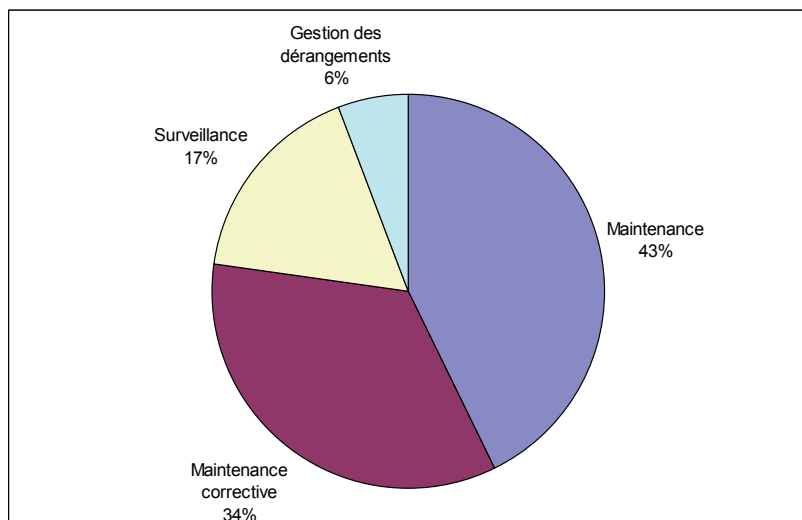
Structure des coûts de conduite de l'exploitation de CFF Infrastructure



Conformément aux planifications des CFF, une somme annuelle de 490 millions de francs est disponible en 2011 et en 2012 pour des mesures d'entretien. La répartition des frais d'entretien est présentée ci-après.

Figure 3

Structure des frais d'entretien de CFF Infrastructure



1.4.3.2

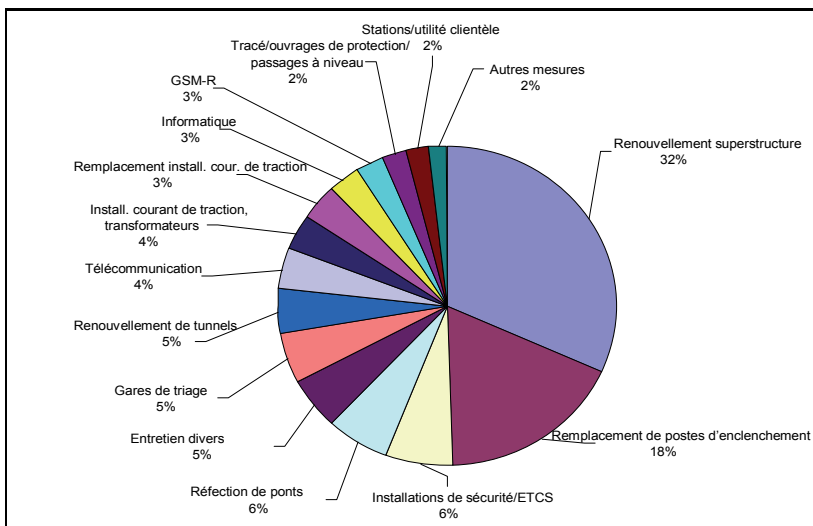
Besoin de fonds pour le maintien de la qualité des infrastructures

Selon les rapports disponibles et par rapport aux planifications actuelles des CFF, il faut tabler sur un important besoin de fonds supplémentaires pour différentes catégories d'installations. Comme des discussions supplémentaires sur le montant «exact» des fonds supplémentaires requis ne sont pas opportunes et trop onéreuses, on augmentera progressivement les fonds destinés au maintien de la qualité de l'infrastructure au cours des prochaines années et on vérifiera les effets obtenus à l'aide des indices concernant l'état du réseau fixés dans la CP 11-12 et d'un rapport annuel ad hoc. Le plafond de dépenses proposé par le Conseil fédéral prévoit 160 millions de francs de plus par année en 2011 et en 2012 afin que CFF Infrastructure puisse assurer le maintien de la qualité des infrastructures. Vu les capacités de construction dont dispose CFF Infrastructure ou qu'elle doit recréer progressivement, un volume d'investissement de cet ordre de grandeur devrait effectivement être réalisable en 2011 et en 2012. Comme les moyens financiers devront être accrus au cours des prochaines années, il faudra développer d'urgence des solutions visant à garantir le financement à moyen et à long terme de l'infrastructure (aménagement et entretien). Pour que ces solutions puissent être mises en œuvre dès 2013, le DETEC a déjà mis en place en mars 2010 le groupe de travail interdépartemental précité, dirigé par l'OFT.

Selon leurs planifications actuelles, les CFF envisagent d'utiliser un montant annuel de 1170 millions de francs en 2011 et en 2012 pour entretenir la qualité des infrastructures. La figure 4 fournit un aperçu de l'affectation planifiée de ces ressources.

Figure 4

Emploi des fonds planifié pour le maintien de la qualité des infrastructures



1.4.3.3 **Besoin de fonds pour des extensions**

Comme expliqué au ch. 1.2.2, le plafond de dépenses demandé dans le présent message en vue de la CP CFF 11–12 servira en premier lieu à financer l’entretien de l’infrastructure existante. Les investissements d’extension seront assurés en règle générale à l’aide de financements spéciaux issus, par exemple, du fonds FTP ou du fonds d’infrastructure. Aux termes de l’art. 8, al. 5, LCFF, des projets d’extension à mentionner expressément dans la CP peuvent également être financés à l’aide du plafond de dépenses destiné à CFF Infrastructure.

Malgré le fait que l’accent soit clairement mis sur l’intensification des travaux d’entretien, la CP 11–12 destinera des moyens financiers à des investissements d’extension et ce, à raison de 110 millions de francs par année, soit davantage que les 97,5 millions annuels que prévoyait en moyenne la CP 07–10. A la différence de la CP 07–10, il ne sera guère possible d’entreprendre de nouveaux projets, car les ressources pour 2011–2012 sont déjà presque intégralement affectées à des projets en cours de construction. C’est pourquoi seul un nouveau projet (contribution à la part de trafic longues distances de la ligne diamétrale de Zurich) vient compléter la liste des projets d’extension avec un volume d’investissements de plus de 10 millions de francs (cf. art. 29 de la CP 11–12) que contenait la CP 07–10.

Du fait du besoin accru de fonds pour maintenir la qualité des infrastructures ainsi que des exigences de politique financière du programme de consolidation 2012–2013, il ne sera pas possible de lancer d’autres nouveaux projets majeurs en 2011 et 2012 en plus de la poursuite des projets d’extension en cours. La marge de manœuvre se limite donc à quelques mesures de moindre envergure (investissements inférieurs à 10 millions de francs). Les moyens disponibles pour cela (un peu plus de 50 millions de francs) ne suffiront vraisemblablement pas à réaliser tous les projets nécessaires et planifiés dans le cadre des améliorations de l’offre. S’il n’est pas possible d’entreprendre avant 2013 les travaux de prolongement des quais pour les RER Zurich, Berne, Lausanne, St-Gall) ou d’autres mesures ponctuelles destinées à augmenter la capacité (par ex. augmentation de la fréquence des trains Bern-Ost, Sortie double voie de Koblenz) ou encore l’augmentation du profil d’espace libre en vue de l’utilisation des trains à deux niveaux entre Lausanne et Vevey, les véhicules acquis dans l’optique de ces améliorations ne pourront pas être utilisés comme prévu ou seulement de manière restreinte. Il n’est pas non plus exclu que certaines améliorations de l’offre soient décalées d’une ou deux années.

Selon les CFF, le report des mesures mentionnées aurait des conséquences plus importantes. Ils craignent par ailleurs que l’absence de mesures supplémentaires pour désengorger de manière ciblée le réseau et les grandes gares voyageurs porte préjudice à la stabilité de l’horaire. Selon les CFF, une somme de 140 millions de francs²⁷ supplémentaires serait nécessaire pour la période de la CP 11–12.

Etant donné que la période de réalisation de la plupart des projets déborde largement sur la prochaine période de CP 2013–2016 (selon les planifications actuelles) et qu’il faut de toute façon vérifier leur financement dans le cadre de la recherche de solutions visant à assurer durablement le financement de l’infrastructure, la Confédération est d’avis qu’il est admissible d’examiner de plus près les possibilités

²⁷ Le besoin total de fonds pour les mesures nécessaires du point de vue des CFF s’élève à 715 millions de francs, dont 140 millions pour la CP 11–12 et 575 millions pour la CP 13–16.

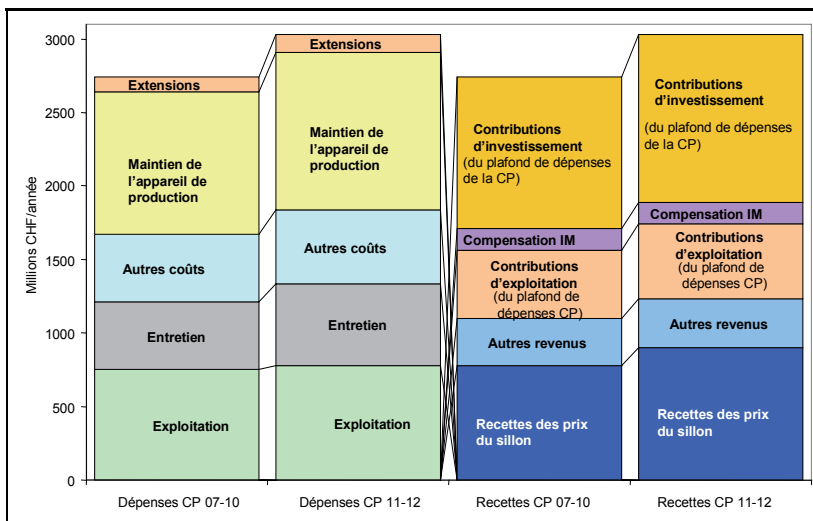
d'échelonnement des projets précités et de lancer les travaux progressivement à partir de 2013.

1.4.4 Evolution du besoin de fonds par rapport à la CP 07–10

Les dépenses planifiées de CFF Infrastructure pour les années 2011 et 2012 – charges d'exploitation et frais d'entretien, charges d'investissement en sus – augmentent de 300 millions de francs par année par rapport à la moyenne de la CP 07–10. La majeure partie de cette augmentation est due à l'intensification du maintien de la qualité des infrastructures (investissements de remplacement) et de l'entretien courant (notamment maintenance et remise en état). Les dépenses liées à la conduite de l'exploitation ne croissent que faiblement grâce à des augmentations de la productivité et malgré le surcroît de trafic à maîtriser. Les dépenses concernant les investissements d'extension ont subi une légère hausse tandis que les coûts structurels ont augmenté davantage (prélèvements plus importants liés à l'assainissement de la caisse de pensions).

Figure 5

Evolution des dépenses et des recettes annuelles moyennes de CFF Infrastructure



Le surcroît de dépenses est financé d'une part grâce à des recettes plus élevées du prix du sillon et d'autre part à l'aide d'une augmentation des contributions d'investissement issues du plafond de dépenses. Les recettes annuelles planifiées du prix du sillon s'accroissent de plus de 100 millions de francs. Plus de la moitié de cette somme est due à l'augmentation des prix du sillon du trafic longues distances – concrètement à la hausse de la contribution de couverture, qui passe de 8 % à 12 % – et donc à une plus grande participation des utilisateurs aux frais. Vu l'augmentation

des coûts d'entretien et des autres coûts et du fait de la suppression des subventions du prix du sillon en trafic marchandises, les coûts non couverts planifiés augmentent, de sorte que les contributions d'exploitation accordées à CFF Infrastructure au titre du plafond de dépenses croissent de 50 millions de francs par rapport à la CP 07–10. Tandis que les autres recettes et les versements compensatoires du domaine immobilier restent constants, les contributions d'investissement accordées au titre du plafond de dépenses et destinées à couvrir le besoin de fonds accru pour le maintien de la qualité des infrastructures (150 millions par année en moyenne) sont augmentées.

Le tableau suivant rend compte de l'évolution des contributions d'exploitation et d'investissement allouées à CFF infrastructure et prélevées sur le plafond de dépenses.

Figure 6

Evolution des paiements du plafond de dépenses pour CFF Infrastructure

Millions de francs	CP 07-10				CP 11-12	
	2007 ¹⁾	2008	2009 ²⁾	2010 ³⁾	VA 2011	FP 2012
Contributions d'exploitation	446	450	480	470	510	505
Contributions d'invest.	980	1012	1154	1054	1140	1167
Total	1426	1462	1634	1524	1650	1672
Plafond de dépenses	6060				3322	

1) en raison d'un blocage de crédit de 1 %, les montants versés sont en dessous de ceux convenus dans la CP LV 2007–10

2) y compris 30 millions de francs de contribution d'exploitation et 120 millions de francs de contribution d'investissement du programme de stabilisation

3) y compris 30 millions de francs issus du crédit supplémentaire I/2010 pour compenser la suppression des subventions du prix du sillon en trafic marchandises

En résumé, on peut dire que les moyens financiers disponibles pour les années 2011 et 2012 permettent aux CFF d'accomplir leur tâche prévue à l'art. 3, al. 3, LCFF, à savoir maintenir l'infrastructure ferroviaire en bon état et l'adapter aux exigences du trafic et aux *progrès* de la technique.

1.4.5 Financement des prestations commandées

Le Conseil fédéral propose un plafond de dépenses de 3322 millions de francs afin de financer les coûts non couverts planifiés (conformément à la PEM 11–16) et les investissements nécessaires pour atteindre les objectifs fixés dans la CP 11–12.

Cette somme que la Confédération alloue aux CFF pour que ceux-ci puissent mettre en œuvre la commande d'infrastructure résulte d'un processus de négociation. Grâce à des objectifs ambitieux censés augmenter la productivité de CFF Infrastructure, à l'augmentation planifiée des prix des sillons du trafic longues distances et au report d'investissements d'extension, le besoin de fonds annoncé initialement par les CFF (3700 millions de francs) a pu être abaissé de presque 400 millions pour atteindre 3322 millions de francs.

Une somme de 2960 millions de francs est disponible pour le plafond de dépenses, compte tenu des mesures décidées dans le cadre du programme de consolidation 2012–2013 (correction des hypothèses de planification relatives au renchérissement, compensation des investissements anticipés issus du programme de stabilisation 2009) et de la compensation – neutre pour le budget fédéral – de la suppression des subventions du prix du sillon accordées jusqu’en 2009.

Le plafond de dépenses demandé dépasse de 332 millions les fonds disponibles après correction de la planification financière de la Confédération. Afin que cette différence ne grève pas davantage les finances générales, le Conseil fédéral propose, en 2011 et en 2012, de laisser en moyenne 210 millions de francs par année, issus du produit brut de la part fédérale de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP), dans les finances fédérales générales et de les affecter à la couverture des coûts non couverts pris en charge par la Confédération en rapport avec le trafic routier (cf. art. 19, al. 2, loi relative à une redevance sur le trafic des poids lourds²⁸). Les fonds fédéraux (généraux) ainsi libérés pourront ensuite être affectés au plafond de dépenses pour CFF Infrastructure 2011–2012 (respectivement 162 et 170 millions) et au crédit d’engagement destiné à l’infrastructure des chemins de fer privés.

Si les recettes du fonds FTP se réduisent en moyenne de 210 millions de francs par année en 2011 et en 2012, il n’est pas nécessaire, vu l’arrêt du Tribunal fédéral du 20 avril 2010 sur la hauteur maximale admissible de la RPLP, d’adapter le programme de construction des projets en cours financés par ledit fonds (NLFA, rattachement de la Suisse orientale et occidentale aux LGV, réduction du bruit des chemins de fer). A supposer que le fonds FTP soit privé d’un montant comparable également en 2013, des mesures de pilotage pourraient s’imposer, notamment au plus tard à partir de la mise en exploitation régulière du tunnel de base du Saint-Gothard (2017): en effet, 50 % des mises de fonds à affectation obligatoire conformément à l’art. 196, ch. 3, al. 2, let. b et e, Cst. devront alors servir à rembourser les avances cumulées.

Les présentes explications justifient une nouvelle fois la mise en place du groupe de travail interdépartemental précité qui a pour tâche d’examiner en profondeur les solutions envisageables pour assurer à moyen et à long terme le financement du maintien de la qualité et de l’aménagement de l’infrastructure ferroviaire.

1.5 Conventions de prestations pour l’infrastructure des chemins de fer privés 2011–2012

1.5.1 Nouveau modèle de financement

Le modèle de financement appliqué dès 2011 comportera les nouveautés suivantes:

- Adaptation des instruments de financement des chemins de fer privés à ceux des CFF, avec un crédit d’engagement sur deux ans pour tous les paiements (contributions d’exploitation et d’investissement);

- Conclusion de conventions de prestations biennales avec les gestionnaires de l'infrastructure pour des contributions d'exploitation et d'investissement (contributions à fonds perdu pour compenser les frais d'amortissement et prêts sans intérêt remboursables conditionnellement);
- Pour les cantons à financement par objet: passage au financement par programme;
- Sécurité de planification plus grande pour les commanditaires et les entreprises grâce à l'introduction d'un crédit d'engagement pour toutes les contributions;
- Orientation plus forte de la commande d'infrastructure en fonction des objectifs à atteindre durant la période sur laquelle porte la CP (cf. ch. 1.5.2);
- Introduction d'un processus de controlling uniforme et intégral conformément aux prescriptions de l'OCFIF (cf. explications au ch. 1.2.3.1).

L'adaptation intégrale des instruments de financement des chemins de fer privés à ceux des CFF est prévue dès 2013. Cela signifie notamment que l'on conclura des conventions sur les prestations portant sur quatre ans avec toutes les entreprises ferroviaires.

Marche à suivre pour les conventions sur les prestations 2011–2012

Dans la procédure de commande, l'offre et les documents à fournir obligatoirement conformément à l'art. 19, OCFIF revêtent une importance capitale. En vue de la procédure de commande pour la période 2011–2012, l'OFT révisé les modèles d'offre et de rapport et établit un modèle de convention sur les prestations.

1.5.2 Pilotage par la prescription d'objectifs

Il a déjà été indiqué au ch. 1.2.3.1 que le controlling au sens large du terme (to control = piloter) sera pondéré davantage que jusqu'ici. La répartition des rôles et des tâches liés au processus de controlling est définie dans l'OCFIF: l'OFT mène le processus de controlling pour le secteur de l'infrastructure en y intégrant les cantons. Ceux-ci planifient l'offre du trafic régional des voyageurs (TRV).

Désormais, les chemins de fer privés seront pilotés, comme les CFF, par la prescription d'objectifs et les indices qui en découlent. Ainsi, les commanditaires disposeront d'une base pour évaluer l'exécution des conventions. Les indices doivent pouvoir être recensés à des coûts admissibles et fournir des indications fiables. Lors de la définition des indices, l'OFT tiendra compte des données spécifiques aux entreprises (ampleur de l'entreprise, écartement de la voie, données déjà disponibles à l'interne). La palette des indices sera élaborée de manière à permettre une évaluation intégrale. Par analogie à l'expérience faite lors des conventions conclues avec les CFF, il est prévu de définir des indices des secteurs suivants: sécurité, disponibilité du réseau et qualité durant l'exploitation, productivité. L'accent est mis sur les indices relatifs aux entreprises et non aux tronçons. Les indices permettent des comparaisons entre les gestionnaires de l'infrastructure (étalonnage des performances) et servent de base aux négociations des offres.

En fin de compte, ce sont les entreprises qui sont responsables de leur planification. Elles doivent l'établir de manière à atteindre les objectifs convenus, notamment en

matière d'investissement. Au moins tous les six mois, elles présentent aux commanditaires un rapport sur la réalisation des objectifs et l'état des projets d'investissement convenus. Si les prestations commandées ne sont pas fournies, si les objectifs ne sont pas atteints ou si les délais impartis ne sont pas tenus, l'OFT peut ordonner des mesures visant à réaliser les objectifs ou exiger le remboursement de prestations financières.

Les «Dispositions générales», jusqu'ici jointes aux conventions, seront révisées et intégrées aux conventions sur les prestations.

1.5.3 Collaboration entre la Confédération et les cantons

La collaboration avec les cantons fonctionne bien. Des rencontres ont lieu régulièrement et à différents niveaux. Dans la perspective d'adaptations imminentes concernant le financement de l'infrastructure des chemins de fer privés (notamment passage du financement par objet au financement par programme, pilotage des gestionnaires de l'infrastructure par des objectifs) et en raison des projets en cours financés par le fonds d'infrastructure, il est prévu de développer la collaboration sous la direction de l'OFT moyennant des échanges réguliers et institutionnalisés.

1.5.4 Besoin de fonds

Contributions d'exploitation

Les indemnités versées au titre de «contributions d'exploitation» permettent de compenser, dans le compte d'exploitation du secteur Infrastructure, l'insuffisance de couverture prévue par le budget et la planification à moyen terme. Conformément aux planifications à moyen terme remises à l'OFT, l'infrastructure des chemins de fer privés fera état d'un besoin d'indemnisation de 534 millions de francs au total pour les années 2011 et 2012. Sur cette somme, 390 millions seront à la charge de la Confédération et 144 millions à la charge des cantons.

Contributions d'investissement

Les contributions d'investissement comprennent des contributions à fonds perdu pour compenser les frais d'amortissement et des prêts sans intérêt conditionnellement remboursables.

Le besoin de fonds pour la période 2011–2012 a été déterminé sur la base d'une première appréciation de la situation et des planifications à moyen terme présentées par les entreprises pour les années 2010–2013. Les chiffres ci-après ne tiennent pas compte des investissements financés par d'autres sources (fonds FTP, fonds d'infrastructure).

Les projets d'investissement sont répartis en trois catégories:

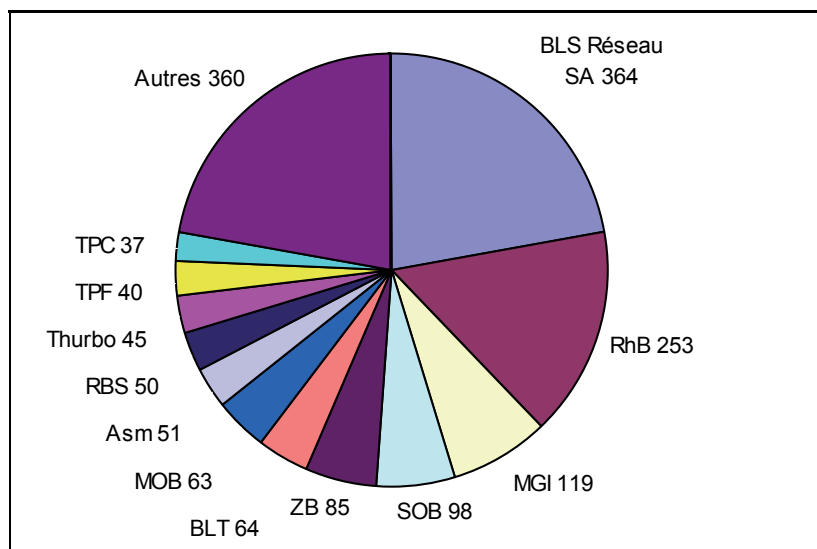
- Maintien de la qualité des infrastructures

- Améliorations techniques et adaptations aux normes/lois (par ex. loi sur l'égalité pour les handicapés, assainissement de passages à niveau, sécurité)
- Extension (augmentation de la capacité)

Selon les planifications des entreprises – planifications qui restent à vérifier –, et déduction faite des contributions de tiers, les contributions d'investissement nécessaires pour les années 2011–2012 s'élèvent à 1629 millions de francs, dont la majeure partie (84 %) sera affectée au maintien de la qualité des infrastructures et à l'amélioration technique des installations existantes. 16 % serviront à réaliser des investissements d'extension. Pour financer ces investissements annoncés par les chemins de fer privés en fonction de la clé de répartition actuelle prévue par l'ordonnance sur les parts cantonales dans les indemnités et les aides financières pour le trafic régional²⁹, la Confédération devrait prendre en charge 1054 millions de francs et les cantons 575 millions de francs. La moitié des contributions d'investissement iraient aux cinq gestionnaires d'infrastructure BLS Netz SA, MGI, RhB, SOB et ZB (cf. figure 7).

Figure 7

Répartition, par chemin de fer, du besoin en investissement annoncé (en millions de francs)



Besoin total

Pour la Confédération, les planifications à moyen terme des chemins de fer privés – planifications qui restent à vérifier dans le cadre des négociations de commande à venir – donnent lieu à un besoin de financement total de 1444 millions de francs

²⁹ RS 742.101.2

pour les années 2011 et 2012 (390 millions de contributions d'exploitation et 1054 millions de contributions d'investissement).

1.5.5 Financement

Compte tenu des mesures prévues par le programme de consolidation 2012–2013, de la compensation de la baisse du prix du sillon en trafic marchandises (10 millions de francs par année) et des remboursements de prêts de BLS Netz SA (30 millions de francs par année, fonds d'amortissement du tunnel de base du Loetschberg non réinvestis), la Confédération disposerait de 1133 millions de francs pour financer l'infrastructure des chemins de fer privés en 2011–2012. Etant donné que quelques chemins de fer privés ont aussi besoin de davantage de fonds pour maintenir la qualité de l'infrastructure, le Conseil fédéral demande – sur la base d'une estimation de l'OFT – un crédit d'engagement de 1220 millions de francs pour l'infrastructure des chemins de fer privés (+87 millions). Du fait de cette augmentation, la situation est comparable à celle de CFF Infrastructure; elle devrait permettre aux chemins de fer privés de mettre en œuvre les mesures urgentes visant à maintenir la qualité de l'infrastructure et de poursuivre la réalisation des investissements d'extension déjà lancés. Comme pour les CFF, il ne restera cependant pas de fonds affectables à de nouveaux investissements d'extension.

1.5.6 Comparaison besoin de fonds – ressources disponibles

Les négociations proprement dites concernant les conventions sur les prestations pour 2011–2012 n'ayant pas encore eu lieu avec les entreprises, il subsiste une différence considérable (224 millions de francs) entre le besoin de fonds annoncé (1444 millions de francs) et les moyens financiers dont la Confédération dispose (1220 millions de francs).

Dans l'optique actuelle, il semble inévitable que les entreprises devront élaguer leurs plans d'investissements au cours des négociations. Il incombera aux gestionnaires de l'infrastructure de redéfinir l'ordre de priorité des projets en fonction des objectifs fixés (cf. ch. 1.3) et d'indiquer quels projets peuvent être reportés sans enfreindre les dispositions légales ni nuire au réseau. Cette tâche comprend également la vérification des normes, des standards et des délais (cf. ch. 1.4.3). Les moyens financiers disponibles en 2011–2012 devront être redistribués entre les entreprises en consultant les cantons. S'il devait s'avérer que ces ressources ne suffisent pas à financer tous les projets d'investissement urgents, il faudrait envisager de redimensionner le réseau ferroviaire. A moyen terme, la fermeture de lignes de chemins de fer secondaires peu fréquentées, notamment à voie étroite, n'est pas à exclure. Dans le cadre du réexamen des tâches de la Confédération, il faut aussi envisager de remplacer certains transports ferroviaires par des bus³⁰. En 2007–2008, l'OFT a fait recenser l'état de l'infrastructure des chemins de fer privés. Cette étude a montré que celle-ci est en assez bon état dans l'ensemble (mais l'état varie assez considérable-

³⁰ Cf. rapport du Conseil fédéral du 14 avril 2010 sur le programme de mise en œuvre du réexamen des tâches de la Confédération.

ment d'une entreprise à l'autre) et que les moyens financiers prévus alors dans la planification financière de la Confédération suffisent à exploiter et à maintenir la qualité des installations existantes. Comme l'augmentation de la contribution de couverture pour le trafic des voyageurs longues distances CFF va aussi faire augmenter les recettes du prix du sillon sur les lignes concernées (BLS Netz SA, Thurbo), leur besoin en indemnisation se réduit d'autant. Mais il était aussi prévisible que les investissements d'extension, les projets d'assainissement de tunnels et de gares ainsi que la sécurisation/l'élimination de passages à niveau ne pourraient pas être financés. En augmentant le crédit d'engagement par rapport au plan financier de 87 millions de francs (total: 1220 millions de francs), la Confédération met près de 50 millions de francs de plus par année à disposition de l'infrastructure des chemins de fer privés (par rapport à la moyenne des années 2007–2010).

Afin de pouvoir maintenir les dimensions et la qualité du réseau ferré actuel et de le hisser à un standard de sécurité acceptable à terme (l'assainissement de tunnels et de passages à niveau est particulièrement urgent), il faudra chercher des moyens de mettre à disposition davantage de ressources à partir de 2013, également pour les chemins de fer privés. Il y aura lieu d'envisager une augmentation des contributions des pouvoirs publics ainsi que des contributions des utilisateurs.

Figure 8

Evolution des contributions d'exploitation et d'investissement 2007–2012

Tous les chiffres en millions de francs

	Compte 2007			Compte 2008			Compte 2009		
	Conf.	Cantons	Total	Conf.	Cantons	Total	Conf. ¹⁾	Cantons	Total
Contr. d'exploitation	180	42	222	167	71	238	192	70	262
Contr. d'investissement	313	176	489	336	186	522	438	168	606
- dont amortissements	153	35	188	156	62	218	220	71	291
- dont prêts	160	141	301	180	124	304	218	97	315
Total	493	218	711	503	257	760	630	238	868

	Budget 2010			Plan financier 2011			Plan financier 2012		
	Conf. ²⁾	Cantons	Total	Conf.	Cantons	Total	Conf.	Cantons	Total
Contr. d'exploitation	190	69	259	193	71	264	197	73	270
Contr. d'investissement	434	188	622	416	155	571	414	157	571
- dont amortissements	284	77	361	273	88	361	277	93	370
- dont prêts	150	111	261	143	67	210	137	64	201
Total	624	257	881	609	226	835	611	230	841

1) y compris contribution d'exploitation de 12 millions et 90 millions de prêts au titre du programme de stabilisation

2) y compris contributions d'exploitation de 10 millions et 60 millions de prêts issus du crédit supplémentaire 1/2010

1.6 Consultation des cantons

Aux termes de l'art. 8, al. 1, LCFF, il y a lieu de consulter les cantons lors de l'élaboration de la convention sur les prestations avec les CFF. Le 20 avril 2010, l'OFT a soumis aux directeurs cantonaux des transports publics le projet de la CP 11–12 pour prise de position d'ici au 14 mai 2010.

S'agissant de la collaboration relative au financement de l'infrastructure des chemins de fer privés, l'art. 13, OCFIF, prévoit que l'OFT supervise le processus de controlling et qu'il associe les cantons concernés par une commande commune en leur donnant un délai approprié. Par courrier du 20 avril 2010, le DETEC a soumis le présent message aux directeurs cantonaux des transports publics afin qu'ils prennent position d'ici au 14 mai 2010, et il les a informés de la suite des opérations relatives aux négociations concernant les conventions de prestations 2011–2012.

1.6.1 Résultat de la mise en consultation

23 cantons et la Conférence des directeurs cantonaux des transports publics (CTP) ont pris position dans le cadre de la consultation sur les projets de message et de convention 2011–2012 sur les prestations entre la Confédération et les CFF. De plus, certaines fédérations (ASTAG, ATE, UTP, Association des villes suisses, TCS) et entreprises de chemin de fer (BLS, RhB, SOB) ont fait part de leurs réactions.

Délai de prise de position beaucoup trop court

Il a été presque unanimement déploré que le délai de remise d'une prise de position pour cette affaire importante pour les cantons (16 jours ouvrables) ait été extrêmement court. De nombreux cantons se sont vus dans l'impossibilité d'élaborer une prise de position fondée et ne se sont prononcés – en se référant au soutien de la prise de position très détaillée de la CTP – que sur quelques points importants pour eux. Les cantons demandent pour la plupart d'être consultés plus tôt.

L'harmonisation du financement de l'infrastructure est bien accueillie

Les cantons apprécient que les instruments de financement des CFF et des chemins de fer privés soient alignés dans une large mesure. Les répercussions sur le financement des chemins de fer privés, tels que le passage du financement par objet au financement par programme et le pilotage par objectifs obtiennent le soutien de la majorité. On attend de l'OFT qu'il fournisse un controlling adéquat qui contribue à ce que les chemins de fer privés orientent effectivement leurs programmes d'investissement sur les objectifs convenus.

Certains cantons relèvent que les bases juridiques cantonales requises pour un tel changement n'existent pas encore et qu'il faudrait trouver une solution provisoire.

La synchronisation des périodes des CP avec les périodes législatives des Chambres fédérales est également bien accueillie.

Ressources insuffisantes pour les CFF et l'infrastructure des chemins de fer privés

Les fonds destinés à l'infrastructure des chemins de fer privés et des CFF dans le projet mis en consultation pour la période 2011–2012 (infrastructure CFF: 3292 millions de francs, infrastructure des chemins de fer privés: 1133 millions de francs) sont considérés comme insuffisants. S'il est reconnu que le plafond de dépenses de CFF infrastructure devrait être augmenté de 332 millions de francs pour intensifier le maintien de la qualité, la réduction proposée du crédit d'engagement pour l'infrastructure des chemins de fer privés (de 121 millions de francs par rapport aux années 2009–2010) – malgré un besoin supplémentaire attesté pour le maintien de la qualité – est nettement contestée. De nombreux cantons y voient une inégalité de traitement entre les CFF et les chemins de fer privés qu'ils trouvent critiquable, ce qui a même incité le canton des Grisons à rejeter le projet de message dans la forme présentée.

Presque toutes les réactions demandent que les ressources supplémentaires nécessaires au maintien de la qualité des infrastructures des CFF et des chemins de fer privés soient mises à disposition via une augmentation des crédits des finances fédérales générales. La solution décrite dans le message, qui consiste à compenser cette augmentation par un changement d'affectation temporaire d'une partie du produit brut de la RPLP revenant à la Confédération, est rejetée unanimement. Les cantons la qualifient de «détournement» de la RPLP et craignent des retards dans la réalisation des projets financés par le fonds FTP, notamment des projets ZEB.

Mieux harmoniser les planifications de l'offre et des investissements

De nombreux cantons regrettent que l'on ne puisse entreprendre pratiquement aucun nouvel investissement d'extension en 2011–2012 outre la poursuite des réalisations en cours et ce, ni chez les chemins de fer privés ni chez les CFF. Pour éviter que certaines améliorations de l'offre importantes et déjà décidées soient compromises voire empêchées – presque tous les systèmes RER de Suisse sont touchés (ch. 1.4.3.3) – l'OFT devrait jouer un rôle plus actif dans la coordination des planifications de l'offre et de l'infrastructure. Les cantons attendent davantage d'engagement et de transparence en matière de planification des investissements des CFF. De plus, la Confédération est priée de mettre à disposition les fonds nécessaires à une augmentation supplémentaire du plafond de dépenses pour les CFF et du crédit d'engagement pour l'infrastructure des chemins de fer privés. Cela devrait permettre d'adapter les installations d'infrastructure préexistantes aux exigences du marché et d'employer des véhicules de nouvelles générations, par ex. en prolongeant des quais. Les mesures à prendre se situent surtout sur le réseau des CFF. Tant que toute l'infrastructure des CFF sera financée par la Confédération à elle seule, en vertu de l'art. 49, al. 3, LCdF, il ne saurait être question que les cantons soient de facto les seuls à soutenir financièrement de telles mesures. C'est pourquoi de nombreux cantons demandent à la Confédération d'établir des réglementations claires, qui indiquent dans quels cas et dans quelle mesure des contributions cantonales aux investissements d'extension des CFF sont exigibles. Sous ce rapport, il est également souhaité que l'OFT assure une coordination plus étroite de l'attribution des projets aux diverses sources de financement de la Confédération (budget ordinaire, fonds FTP et d'infrastructure). Il y a notamment lieu de mieux veiller aux interdépendances temporelles et matérielles entre les projets réalisés à partir de diverses sources de financement.

Les cantons craignent un report de charges

Les cantons critiquent l'obligation faite aux CFF à l'art. 13, al. 5, de la CP 11–12, de s'engager dans le cadre des organes de l'UTP pour une politique des prix axée sur la demande en vue de l'optimisation des produits parce qu'ils craignent que les produits du trafic longues distances CFF soient optimisés au détriment des composants des recettes des abonnements généraux et des communautés tarifaires, ce qui pourrait imposer une charge supplémentaire aux commanditaires des prestations du trafic régional.

Il a aussi été demandé de supprimer ou alors de préciser l'art. 24, let. j, de la CP 11–12 afin de préciser les planifications des CFF qui figureront à l'avenir dans la commande de la convention sur les prestations. Les cantons refusent toute charge supplémentaire.

Se référant à ses prérogatives contractuelles sur la prise en compte des avantages du ZVV, le canton de Zurich demande une augmentation des versements d'acomptes de 45 millions de francs ainsi que la compensation des retards de paiement accumulés de la Confédération, qui s'élèvent d'après ses indications à environ 18 millions de francs.

1.6.2 Conclusions

Vu les indications issues des avis de certains cantons et après un nouvel examen des plans à moyen terme des chemins de fer privés, le Conseil fédéral parvient à la conclusion qu'un crédit d'engagement de 1133 millions de francs ne suffira pas pour que certaines entreprises soient en mesure d'atteindre les objectifs visés pour 2011–2012 (c.-à-d. une exploitation sûre et fiable des installations). Les chemins de fer qui ont beaucoup d'ouvrages d'art (tunnels et ponts) auront notamment besoin de plus de ressources pour l'entretien des infrastructures. Comme il est précisé au chap. 1.5.5, le Conseil fédéral propose à présent un crédit d'engagement de 1220 millions de francs pour l'infrastructure des chemins de fer privés, c'est-à-dire de 87 millions de francs de plus que dans le texte mis en consultation. Cette augmentation est également compensée par une réduction de l'alimentation du fonds FTP. Puisque le fonds FTP, après l'arrêt du Tribunal fédéral du 20 avril 2010 sur le montant de la RPLP, disposera de davantage de ressources que ne le prévoyait le texte mis en consultation, le programme de construction des projets financés actuellement par le fonds FTP n'en sera pas touché.

L'OFT tiendra compte, avec des solutions pragmatiques au cas par cas dans la phase transitoire 11–12, du fait que dans certains cantons, les bases juridiques préexistantes ne permettent pas encore de commande biennale avec financement par programme.

Si, comme le demandent les cantons, l'OFT intensifie sa coordination des investissements d'extension sur le réseau des CFF, on obtiendra entre autres que tous les projets CFF avec contributions de tiers devront être concertés avec l'OFT, et si les coûts dépassent 5 millions de francs, il faudra conclure une nouvelle convention de financement trilatérale (cf. art. 29, al. 3 CP CFF 11–12). L'OFT organisera davantage de rencontres de coordination entre les commanditaires et les entreprises de transport ferroviaire et d'infrastructure afin de mieux coordonner les planifications de l'offre et de l'infrastructure.

par le Parlement dans le cadre du budget. La commande d'infrastructure repose sur l'art. 27 de la répartition présentée dans la CP 11–12.

2.4 Arrêté fédéral portant allocation d'un crédit d'engagement destiné au financement de l'infrastructure des chemins de fer privés suisses pour les années 2011 et 2012

Art. 1

Al. 1: l'arrêté permet d'ouvrir un crédit d'engagement servant à indemniser les prestations commandées aux entreprises concessionnaires de chemin de fer (à l'exception des CFF) dans la CP 2011–12. La répartition des moyens financiers sur les deux années sur lesquelles porte la CP et les articles de paiement ad hoc du compte financier sont votés chaque année par le Parlement dans le cadre du budget.

Al. 2: l'arrêté n'est pas sujet au référendum.

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

Conséquences financières

Le plan financier décidé par le Conseil fédéral le 19 août 2009 prévoyait d'allouer 3056 millions de francs à la division CFF Infrastructure et 1111 millions de francs à l'infrastructure des chemins de fer privés. Compte tenu du programme de consolidation 2012–2013 décidé par le Conseil fédéral et des sommes versées aux gestionnaires d'infrastructure pour compenser la suppression de la contribution de couverture perçue en trafic marchandises, le plan financier a été corrigé et prévoit désormais d'allouer 2960 millions de francs à la division CFF Infrastructure et 1133 millions de francs à l'infrastructure des chemins de fer privés.

Le Conseil fédéral ayant décidé le 16 décembre 2009 qu'une augmentation des fonds pour l'infrastructure ferroviaire conformément au plan financier corrigé ne devait pas entraîner de charge supplémentaire pour les finances fédérales, les hausses proposées du plafond de dépenses pour la division CFF Infrastructure et du crédit d'engagement pour l'infrastructure des chemins de fer privés seront compensées dans le compte financier de la Confédération par une alimentation plus faible du fonds FTP. Cette réduction du fonds se chiffre à 419 millions de francs par année en 2011 et en 2012.

Il en résulte un plafond de dépenses de 3292 millions de francs pour la division CFF Infrastructure et un crédit d'engagement de 1220 millions de francs pour l'infrastructure des chemins de fer privés.

Au total, le budget de la Confédération respecte le plan financier et tient compte du programme de consolidation 2012–2013.

Conséquences sur le personnel

Le projet n'entraîne pas de dépenses de personnel. Toutefois, il ne faut pas oublier que le contrôle de gestion sollicitera fortement les ressources dans un premier temps, du fait de l'adaptation du système de financement des gestionnaires d'infrastructure.

3.2 Conséquences pour les cantons et les communes

Le projet n'a aucune conséquence directe sur les cantons. Il permet cependant de poursuivre pour les années 2011 et 2012 le financement des lignes des chemins de fer privés financées en commun par la Confédération et les cantons.

Les contributions cantonales allouées pour réaliser les investissements d'extension sur les tronçons des CFF (art. 26 CP 11–12) sont autant de dépenses à la charge des cantons concernés.

3.3 Conséquences économiques

Une infrastructure maintenue en bon état et adaptée aux exigences du trafic constitue la base des transports ferroviaires en Suisse et, partant, de l'économie. Elle permet l'acheminement efficace des voyageurs et des marchandises. Si ces transports devaient être réalisés par la route, il faudrait s'attendre à des coûts plus élevés pour l'économie nationale. Le financement de l'infrastructure ferroviaire contribue de manière déterminante à une gestion durable des transports.

3.4 Conséquences sur la politique régionale de la Confédération

Le financement de l'infrastructure ferroviaire soutient notamment les objectifs de la Confédération en matière de politique régionale. Une part importante du réseau ferré, notamment des chemins de fer privés, dessert des régions périphériques. Il faudrait s'attendre à des répercussions négatives si le plafond de dépenses ou le crédit d'engagement devait être réduit, si le maintien de la qualité des infrastructures ne pouvait plus être garanti dans la mesure requise ou s'il fallait renoncer à certaines lignes.

3.5 Autres conséquences

Le plafond de dépenses lié à la CP CFF et le financement de l'infrastructure des chemins de fer privés créent les conditions de la mise à disposition efficace d'offres du trafic voyageurs et marchandises sur le réseau ferré suisse. Ils permettent ainsi de conserver la valeur et l'efficacité de l'infrastructure ferroviaire du pays. La desserte de base dans le domaine des transports est donc fondée sur le financement de cette infrastructure. Simultanément, une infrastructure performante permet de poursuivre le transfert du trafic de la route au rail. Le financement de l'infrastructure ferroviaire contribue par conséquent indirectement à délester l'environnement.

En Suisse, l'évolution positive de l'économie nationale est due dans une grande mesure à la présence d'une infrastructure des transports de qualité et performante. Grâce aux conventions sur les prestations avec les CFF et les chemins de fer privés, la qualité de l'infrastructure ferroviaire suisse, élevée en comparaison internationale, restera conservée.

4 Liens avec le programme de la législature

Le projet est annoncé dans le message du 23 janvier 2008 sur le programme de la législature 2007 à 2011³¹.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité et légalité

Les arrêtés fédéraux relatifs à la convention sur les prestations entre la Confédération et les CFF et au plafond de dépenses pour la division CFF Infrastructure pour les années 2011 et 2012 reposent sur les art. 8, al. 2 et 4, LCFF. Selon cette loi, l'Assemblée fédérale approuve la convention sur les prestations et définit le plafond de dépenses. L'arrêté fédéral relatif au crédit d'engagement destiné à financer l'infrastructure des chemins de fer privés suisses pour les années 2011 et 2012 repose sur l'art. 167 Cst.

Les arrêtés fédéraux sur le plafond de dépenses destiné à la division CFF Infrastructure pour les années 2011 et 2012 et sur le crédit d'engagement destiné à l'infrastructure des chemins de fer privés pour les années 2011 et 2012 reposent sur l'art. 49 LCdF. Celui-ci prévoit que la Confédération et les cantons commandent ensemble l'infrastructure ferroviaire. L'infrastructure des lignes d'importance nationale est financée par la Confédération seule. Les lignes servant uniquement au trafic local ou touristique sont exclues des prestations fédérales.

Une convention sur les prestations d'une durée de deux ans sera conclue avec les chemins de fer privés. Contrairement à la convention avec les CFF, elle n'est pas soumise à l'approbation du Parlement, mais elle est signée par l'Office fédéral des transports. Selon la loi sur les finances de la Confédération³², l'administration fédérale n'est habilitée à s'engager au-delà des crédits décidés (pour 2011) que si un crédit d'engagement couvre ces dépenses additionnelles (cf. art. 21, al. 1, LFC). C'est pour cette raison qu'il faut intégrer la somme totale des indemnités et des prêts destinés aux chemins de fer privés dans un crédit d'engagement.

³¹ FF 2008 709

³² RS 611.0

Importance de la subvention pour atteindre les objectifs visés

Comme nous l'avons présenté au ch. 1.2.2, une infrastructure ferroviaire performante constitue un avantage important de la Suisse en tant que place économique. Elle permet de maîtriser de manière efficace et écologique la croissance du trafic voyageurs et marchandises. Etant donné que les conditions-cadre ne permettent pas d'appliquer des prix couvrant les coûts pour l'utilisation de ladite infrastructure, les objectifs de la Suisse en matière de politique des transports, notamment l'objectif de transfert du trafic transalpin de marchandises, ancré dans la Constitution fédérale, ne peuvent être atteints qu'à l'aide de subventions versées aux entreprises d'infrastructure ferroviaire. Le ch. 1.2.2 décrit également le fonctionnement détaillé de ce subventionnement.

Pilotage matériel et financier

Le pilotage repose sur un cycle régulateur du controlling, sur des objectifs quantitatifs et sur le contrôle régulier de la réalisation des objectifs. Le processus de pilotage financier par la Confédération est présenté en détail au ch. 1.2.3. La base juridique ad hoc est l'ordonnance sur les concessions et le financement de l'infrastructure (OCFIF, RS 742.120).

Procédure d'octroi des contributions

Les subventions sont accordées sur la base de conventions de prestations pour les années 2011 et 2012. Ces conventions fixent les contributions que la Confédération alloue aux entreprises ferroviaires (pour les chemins de fer privés: Confédération et cantons).

Rapport des CFF sur la convention sur les prestations entre la Confédération et les CFF pour 2007 à 2010

Abréviations

BLS	Chemin de fer du Lötschberg
CCT	Convention collective de travail
CEVA	Liaison ferroviaire Genève Cornavin–Eaux-Vives–Annemasse
CFF	Chemins de fer fédéraux suisses
CP	Convention sur les prestations
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DML	Ligne diamétrale de Zurich
ETCS	système européen de signalisation et d'arrêt automatique des trains
ETF	Entreprise de transport ferroviaire
FMV	Ferrovio Mendrisio–Varese
Fonds FTP	Fonds de financement des projets d'infrastructure des transports publics
GSM-R	GSM Railroad
ILTIS	Technique de conduite et d'informations
LCFF	Loi sur les chemins de fer fédéraux
NFLA	Nouvelle ligne ferroviaire alpine
NWA	Analyse de l'efficacité
OFT	Office fédéral des transports
TBL	Tunnel de base du Lötschberg
ZEB	Futur développement de l'infrastructure ferroviaire

Introduction

En vertu de l'art. 8, al. 2, LCFF et de l'art. 32 de l'actuelle convention sur les prestations (CP), le Conseil fédéral soumet à l'approbation de l'Assemblée fédérale un rapport sur la période allant de 2007 à 2010 en même temps que le projet de convention pour les années 2011 et 2012. Ce rapport établit si les CFF ont atteint les objectifs fixés dans la convention sur les prestations et s'ils ont utilisé efficacement les fonds prévus dans le plafond de dépenses pour l'infrastructure. L'exercice 2010 n'étant pas terminé, le rapport porte uniquement sur la période 2007 à 2009. Le contrôle de gestion se fonde sur l'art. 29 de la CP 2007–2010. La réalisation des objectifs stratégiques définis par le Conseil fédéral pour la période allant de 2007 à 2010 et, le cas échéant, l'adoption de nouveaux objectifs stratégiques font l'objet d'un rapport distinct.

1. Vue d'ensemble

Conformément à la loi sur les Chemins de fer fédéraux (LCFF) de 1999, la troisième convention sur les prestations porte sur la période 2007 à 2010. En voici les grandes lignes:

Généralités

- Comme en témoigne l'audit externe du réseau, les fonds octroyés dans le cadre de la CP actuelle ne couvrent pas les besoins financiers nécessaires au maintien de la substance pour la période correspondante.
- Malgré le surcroît de trafic, les ressources financières mises à disposition n'ont pas évolué, ce qui explique le retard accumulé dans le maintien de la substance.
- A l'instar du reporting et du controlling, la CP a globalement fait ses preuves. A l'avenir, elle devra toutefois mieux intégrer les ressources financières nécessaires au maintien de la substance.
- Depuis 1999, près de 100 millions de francs sont octroyés chaque année pour les *investissements d'extension*. Cette enveloppe permet de financer les projets qui ne relèvent pas des grands programmes bénéficiant d'un financement spécial, tels que le projet ZEB ou NLFA. Il est d'ores et déjà évident qu'une augmentation des ressources est indispensable ici pour pouvoir remédier aux problèmes de saturation et, partant, améliorer la capacité et la stabilité du réseau tout en adaptant l'infrastructure à des trains modernes plus longs.
- La *participation des cantons* est de plus en plus importante. Outre les investissements d'extension de plus de 10 millions de francs, l'actuelle CP, pour la première fois, fait état explicitement des contributions promises par les cantons (art. 23). En plus des fonds alloués pour le RER, les cantons sont de plus en plus sollicités aussi pour *préfinancer* les investissements (par ex. ZEB) et, partant, garantir une réalisation anticipée des projets.
- Depuis 2008, le *fonds d'infrastructure* participe au financement des projets du réseau CFF. Le montant des ressources n'est pas fixé pour l'instant, car les programmes d'agglomération sont encore en cours d'élaboration. En revanche, les projets les plus urgents sont d'ores et déjà sur les rails. C'est notamment le cas de la ligne diamétrale de Zurich (DML), de la liaison ferroviaire Genève Cornavin–Eaux-Vives–Annemasse (CEVA) et de la Ferrovia Mendrisio–Varese (FMV). Rappelons toutefois que les projets financés par le biais du fonds d'infrastructure occasionneront des coûts subséquents qui entraîneront, à leur tour, une forte hausse des ressources requises par les CFF.

Objectifs atteints

- Le système européen ETCS Level 2 est en service sur le nouveau tronçon Mattstetten–Rothrist et dans le tunnel de base du Loetschberg (TBL).
- Les subventions ont été distribuées avec une plus grande efficacité (rapport entre les subventions utilisées et la performance de l'infrastructure). En effet, les prestations de trafic ont encore nettement augmenté, alors que le plafond de dépenses n'a pratiquement pas évolué.

- CFF Infrastructure a encore amélioré sa productivité. Elle atteint cependant ses limites.
- Les CFF sont parvenus à maintenir et, mieux encore, à dépasser le niveau élevé de sécurité requis.

Objectifs non ou partiellement atteints

- CFF Infrastructure n’a pas toujours été en mesure de présenter un résultat équilibré pendant la période sous revue.
- Tandis que la vente de sillons a encore progressé en trafic voyageurs grandes lignes, le trafic marchandises s’est effondré en raison de la crise.
- Les CFF n’ont pas atteint leurs objectifs de ponctualité ambitieux.
- Les CFF n’ont pas encore atteint les objectifs en matière d’assainissement des passages à niveau.

Vous trouverez au ch. 3.1 du présent rapport un vue d’ensemble des indices chiffrés.

2.1 Marche des affaires de CFF Infrastructure

Affaires en général en 2007

Réalisation des objectifs

En 2007, CFF Infrastructure a atteint huit des treize objectifs initialement définis. Les objectifs en matière de passages à niveau, de personnes accidentées dans l’accès au chemin de fer, de minutes de retard (deux indices) et de productivité d’entretien n’ont pas été réalisés.

Les réflexions sur le cycle de vie ont amené les CFF à reconsidérer leur stratégie d’entretien. En redoublant les efforts d’entretien (travaux de bourrage et de meulage), les CFF prolongent la durée de vie des installations et réduisent les investissements nécessaires au maintien de la substance. Revers de la médaille, l’intensification de l’entretien affecte l’indicateur (coût par tonne-kilomètre brute) et remet en question la réalisation des objectifs. En outre, l’exploitation de trains plus lourds et plus rapides sollicite davantage l’infrastructure et alourdit encore les coûts d’entretien.

Moyens financiers prélevés sur le plafond de dépenses

Sur un plafond de dépenses de 5880 millions de francs pour les années 2007 à 2010, 1425,6 millions de francs ont été utilisés en 2007. Un total de 1027 millions de francs a été investi dans le réseau ferroviaire. Enregistrant un déficit de 15,5 millions de francs, Infrastructure Réseau a manqué de peu l’objectif fixé à –11,6 millions de francs en raison, notamment, d’un surcroît de charges (informatique et entretien) et de divers effets exceptionnels (constitution de provisions, primes).

Evénements particuliers

L’année 2007 a été marquée par plusieurs grands événements, notamment la Fête fédérale de gymnastique à Frauenfeld, la Fête fédérale de lutte suisse et de jeux alpestres à Aarau, le concert des Rolling Stones à Lausanne, la Street Parade à Zurich et la finale de la Coupe suisse de football à Berne. Les CFF ont contribué au

bon déroulement de ces événements majeurs au niveau du service à la clientèle et de l'exploitation.

La mise en service intégrale de l'ETCS Level 2 sur le nouveau tronçon Mattstetten-Rothrist est intervenue le 18 mars. Depuis le changement d'horaire 2007, les trains qui circulent à travers le tunnel de base du Loetschberg sont également équipés de l'ETCS.

Les violents orages qui se sont abattus du 7 au 9 août dans l'ensemble de la Suisse ont lourdement endommagé les installations ferroviaires et occasionné diverses interruptions de voie. Plusieurs glissements de terrains sur le tronçon Thörishaus-Flamatt-Schmitten ont entraîné un affaissement de la voie près de Wünnewil et l'interruption de la liaison Berne-Fribourg. Les travaux d'assainissement se sont prolongés jusqu'à fin 2008.

Affaires en général en 2008

Réalisation des objectifs

En 2008, CFF Infrastructure a atteint six des treize objectifs initialement définis. Les objectifs en matière de collisions incluant la circulation d'un train, de passages à niveau, de personnes accidentées dans l'accès au chemin de fer, de minutes de retard (deux indices), de dépenses d'entretien et de coûts de renouvellement de la voie par kilomètre transformé n'ont pas été réalisés.

La sollicitation accrue du réseau est essentiellement imputable au trafic voyageurs. Le nombre de sillons-kilomètres parcourus en trafic marchandises a, en effet, reculé en raison de la crise. En dépit d'un taux d'utilisation en hausse, seuls quelques ajustements ponctuels sont intervenus au niveau des goulets d'étranglement. La mise en service de la double voie Cham-Freudenberg dans le canton de Zoug a, pour sa part, apporté une nette amélioration.

Les charges d'entretien ont augmenté de 13,7 millions de francs par rapport à l'exercice précédent en raison de l'intensification des efforts déployés dans ce domaine. Des travaux de bourrage et de meulage ont permis de préserver la qualité de la géométrie de la voie. Soucieux d'améliorer la ponctualité, les CFF ont constitué, en décembre 2007, la task force Robusto (installations de sécurité robustes) auprès de l'unité Installations de sécurité et de télécommunication.

Moyens financiers prélevés sur le plafond de dépenses

Fin 2008, CFF Infrastructure a réussi à réduire son déficit à 10,2 millions de francs, améliorant ainsi son résultat annuel de près de 5 millions de francs. Une fois encore, elle n'est pas parvenue à équilibrer ses comptes en raison des surcoûts en informatique et en entretien. La nette hausse des produits des sillons (+40,5 millions de francs) et des effets exceptionnels, tels que le règlement d'arriérés, le remboursement de primes et la dissolution de provisions ont, en revanche, eu une incidence positive sur le résultat.

En 2008, 1462 millions de francs ont été prélevés sur le plafond de dépenses. 1012 millions de francs ont été investis et 450 millions affectés aux contributions d'exploitation. L'année 2008 a été marquée par l'augmentation des ressources nécessaires au maintien de la substance, qui est à la fois imputable à la progression de la demande et aux coûts élevés liés à la mise en conformité légale.

Evénements particuliers

Le premier semestre 2008 a été marqué par le Championnat d'Europe de football. A cette occasion, les CFF ont mis en place 6500 trains spéciaux. Pour garantir une ponctualité optimale, ils ont même imposé des restrictions aux chantiers et au trafic marchandises. Ils n'ont eu à déplorer aucune perturbation d'exploitation majeure. Le 11 juin 2008, journée record, les CFF ont acheminé près de 350 000 fans à bord de 250 trains spéciaux.

A l'issue de l'Euro 2008, le calendrier était encore bien chargé, avec notamment la Fête fédérale des yodleurs à Lucerne et le concert de Madonna à Dübendorf, le 30 août. Les CFF n'ont pas manqué de proposer une offre complémentaire à la hauteur de ces deux événements majeurs.

Au changement d'horaire du 14 décembre 2008, les CFF ont encore augmenté leur offre de 5,5 %, soit une hausse de 26 % du nombre de train-kilomètres proposés depuis 2003.

Les 12 et 28 février, des trains IR/IC ont déraillé sur la rampe sud du Saint-Gothard à hauteur de la diagonale de Pianotondo. A chaque fois, l'axe du Saint-Gothard a été fermé à la circulation pendant plusieurs heures. Diverses mesures immédiates ont été engagées pour prévenir les risques d'incidents.

Un problème de touche au poste d'aiguillage de Lausanne Triage en octobre a considérablement perturbé le trafic marchandises sur l'ensemble du réseau. Outre la suppression de nombreux trains, les CFF ont déploré un retard global de 14 940 minutes.

Le renouvellement de l'appareil de voie au niveau de la diagonale d'échange du tunnel de base du Hauenstein à Olten–Tecknau a pu être réalisé comme prévu lors d'une fermeture totale du tronçon.

Affaires en général en 2009

Atteinte des objectifs

En 2009, CFF Infrastructure a atteint huit des treize objectifs initialement définis. Les objectifs concernant les passages à niveau ont été révisés, pour permettre d'achever les travaux d'assainissement dans les délais fixés par la loi (fin 2014). Les objectifs en termes de minutes de retard (deux indices) n'ont pas été réalisés. Les CFF ont accepté de supporter l'augmentation des charges d'entretien afin de garantir la stabilité et la disponibilité de l'exploitation et, partant, d'empêcher la multiplication des tronçons de ralentissement. Les coûts de renouvellement de la voie par kilomètre transformé (superstructure et infrastructure) ont également dépassé les objectifs, en raison notamment de la flambée des prix des matières premières, du renchérissement des travaux, des coûts supplémentaires pour l'acquisition de biens-fonds et l'élimination ainsi que de la hausse des coûts d'assainissement de l'infrastructure.

Moyens financiers prélevés sur le plafond de dépenses

En 2009, 1484 millions de francs ont été prélevés sur le plafond de dépenses. 1034 millions de francs ont été investis et 450 millions affectés aux contributions d'exploitation.

Dans le cadre du programme conjoncturel, la Confédération a mis à disposition des fonds supplémentaires à hauteur de 120 millions de francs pour les investissements et de 30 millions de francs pour l'entretien. Les CFF sont tenus de remettre à l'OFT un rapport distinct sur l'utilisation de cette enveloppe. Le programme conjoncturel a permis de concrétiser des projets supplémentaires déjà largement planifiés. Les fonds alloués à l'entretien ont été principalement affectés aux travaux de bourrage et de meulage. Le programme conjoncturel a, en outre, permis de stabiliser le nombre des tronçons de ralentissement non planifiés:

2005: 12

2006: 7

2007: 16

2008: 31

2009: 34

Alors que le trafic marchandises s'inscrit en net repli (baisse de 12,4 % des ventes de sillons-kilomètres), le trafic voyageurs a encore augmenté de 5,3 % sur la même période. La vente de sillons-kilomètres a progressé de 158,7 à 161,6 millions par rapport à 2008. Malgré la sollicitation accrue du réseau, la disponibilité et la ponctualité se sont légèrement améliorées. CFF Infrastructure a creusé son déficit d'environ 13 millions à 23,4 millions de francs. Le résultat annuel est toutefois supérieur aux prévisions budgétaires (-29,9 millions de francs). L'effondrement des produits des sillons en trafic marchandises du fait de la crise, ainsi que des effets exceptionnels ont considérablement grevé les comptes de l'exercice 2009.

Événements particuliers

Le 26 mars 2009, un dérangement à la ligne de contact à Dietikon a perturbé l'ensemble du trafic grandes lignes et RER.

Le 11 août 2009, l'enchaînement d'incidents dans le canton du Tessin a provoqué une panne de courant de près d'une heure.

Le 16 août 2009, un dérangement à la ligne de contact à Zurich Hardbrücke a perturbé le trafic RER de Zurich.

Le déraillement, pendant la nuit, d'un train de marchandises en gare de Zurich Museumsstrasse a considérablement désorganisé le trafic RER le 14 décembre 2009.

Perspectives pour 2010

CP de transition pour deux ans (2011 et 2012)

Depuis 1999, la LCFF prévoit la mise en place d'une convention sur les prestations d'une durée de quatre ans. Afin que les CP puissent être adoptées à chaque nouvelle législature (qui dure également quatre ans), une CP de transition est adoptée pour les années 2011 et 2012.

Préfinancement

Les CFF et le canton de Zurich attachent une grande importance à la réalisation rapide de la ligne diamétrale de Zurich (DML). Une convention prévoyant le préfinancement de la DML pour un montant maximal de 500 millions de francs a été signée avec le canton de Zurich. Ce dernier s'efforce actuellement d'obtenir le soutien d'autres cantons qui profiteront aussi de la mise en service de la DML. Il apparaît d'ores et déjà que les cantons doivent accepter de préfinancer largement

certaines projets pour garantir la réalisation du programme ZEB dans des délais intéressants. Entrée en vigueur au 1^{er} septembre 2009, la loi fédérale sur le développement de l'infrastructure ferroviaire prévoit explicitement cette modalité de financement (art. 12, al. 3).

Audit externe du réseau

L'état du réseau constitue un indicateur déterminant dans les négociations de la CP, car la majorité des fonds alloués par la Confédération est affectée au maintien de la substance. Ainsi, un audit externe a été réalisé, en 2009, avec le concours de l'OFT afin de disposer de données fiables sur l'état de l'infrastructure des CFF. Les conclusions seront intégrées dans la planification et dans le calcul des fonds nécessaires aux futures CP. L'audit du réseau estime à 1,4 milliard de francs le retard accumulé par rapport à la planification 2010–2015.

Selon l'audit du réseau, les coûts supplémentaires s'élèveront à 850 millions de francs par an sur la période 2010 à 2016. Les coûts se répartissent comme suit:

- 410 millions de francs pour maintenir les installations dans leur état actuel
- 135 millions de francs pour combler le retard accumulé (sur 10 ans)
- 140 millions de francs pour supprimer les défauts structurels (par le biais, notamment, d'investissements dans l'alimentation électrique et l'extension des installations publiques dans les gares)
- 150 millions de francs supplémentaires pour la mise en conformité légale
- 15 millions de francs de coûts subséquents liés au surcroît de trafic

En 2010, les CFF entendent investir autant qu'en 2009 dans le maintien de la substance (programme conjoncturel inclus). Cependant, la CP 2011–2012 et, plus encore, la CP 13–16 devront prévoir des fonds supplémentaires.

Infrastructure 2014

La Division Infrastructure a mis en place un vaste projet de réorganisation baptisé «Infrastructure 2014». La nouvelle structure axée sur les processus est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2010. Les processus et interfaces ont été définis et les responsables désignés. La structure sera affinée au cours du premier semestre 2010. Infrastructure 2014 prévoit une harmonisation des régions et une optimisation des processus au sein des secteurs d'activité, dans le but d'atteindre, d'ici 2014, la «Business Excellence» telle que définie par la Fondation européenne pour la gestion de la qualité.

La vision générale de CFF Infrastructure «Feu vert aux entreprises ferroviaires» s'articule autour des axes suivants:

- Nous ouvrons de nouvelles voies en Suisse.
- Nous œuvrons à la réussite des entreprises ferroviaires.
- Nous vivons l'excellence au quotidien.
- Nous, les collaboratrices et les collaborateurs, sommes la clé de la réussite.

Valeurs fondamentales de cette vision:

- Nous nous définissons comme prestataires de service.
- Nous travaillons de manière efficace, sûre et fiable.

- Nous sommes ouverts à la nouveauté et au changement.
- Nous sommes professionnels et loyaux les uns envers les autres.

Best Infrastruktur Overhead

CFF Infrastructure est confrontée à des défis financiers majeurs. Alors même que les coûts liés au maintien de la substance augmentent et que les investissements nécessaires à l'extension du réseau sont considérables, les fonds publics diminuent. Les CFF devant aussi apporter leur pierre à l'édifice, CFF Infrastructure entend diminuer les frais généraux de 60 millions de francs par an. Cela correspond à une suppression de 300 à 350 postes dans l'administration et à une réduction des frais afférant à l'infrastructure de bureau. Les suppressions d'emplois s'effectueront dans le respect de la CCT et sans aucun licenciement, en partie par le biais des fluctuations naturelles. Les postes opérationnels dans l'exploitation et l'entretien ne sont pas concernés par cette mesure.

2.2 Moyens financiers prélevés sur le plafond de dépenses pour 2007 à 2010

Entre 2007 et 2009, quelque 4372 millions de francs ont été prélevés sur le plafond de dépenses d'un montant de 5880 millions de francs pour la période 2007 à 2010. Les fonds ont été affectés à hauteur de 3026,5 millions de francs aux investissements d'infrastructure et de 1345,5 millions de francs aux contributions d'exploitation.

L'intégralité des fonds devrait être versée et utilisée au terme de l'exercice courant. Les quelque 1494 millions de francs résiduels seront vraisemblablement attribués à hauteur de 1054 millions aux investissements et de 440 millions de francs aux contributions d'exploitation.

Au 31 décembre 2010, les CFF auront alors reçu 5866 millions des 5880 millions de francs initialement prévus dans le plafond de dépenses, la différence étant notamment imputable à un blocage de crédits de 1 % décidé par le Parlement en 2007.

Autres ressources des CFF en dehors du plafond de dépenses:

- Contribution d'exploitation de 8,2 millions de francs au titre des installations d'énergie (prises en charge par le BLS) de 2008 à 2010.
- Contribution d'exploitation de 30 millions de francs au titre du programme conjoncturel de 2009.
- Contribution d'investissement de 5,2 millions de francs au titre des installations d'énergie (prises en charge par le BLS) de 2008 à 2010.
- Contribution d'investissement de 120 millions de francs au titre du programme conjoncturel de 2009.

2.3

Affectation des ressources financières

Les investissements réalisés entre 2007 et 2009 ont excédé de 116 millions de francs les fonds disponibles et creusé d'autant l'endettement du groupe.

Le programme conjoncturel 2009 a permis d'augmenter le volume des investissements de 120 millions, à 1160 millions de francs. A compter de 2011, quelque 1190 millions de francs devraient être mis à disposition dans le cadre de la nouvelle convention sur les prestations (en fonction de l'aboutissement des négociations de la CP 2011–2012).

En revanche, seuls 1060 millions de francs seront versés en 2010, soit près de 100 millions de moins qu'en 2009 et 2011. Les CFF ont dès lors demandé à l'OFT une augmentation des crédits de paiement au titre de l'entretien et du renouvellement de l'infrastructure ferroviaire pour couvrir le déficit prévisionnel de 82 millions de francs d'une part, et les investissements excédant le plafond de dépenses d'autre part, dans le but de lisser le volume des investissements sur la période 2009 à 2012.

Bien qu'ayant essuyé un refus de l'OFT, les CFF réaliseront les investissements prévus en 2010 pour maintenir les installations en état, tout en investissant quelque 80 millions de plus que prévu par le plafond de dépenses. Conséquence: l'endettement du groupe se creusera encore de 196 millions de francs sur l'ensemble de la période 2007 à 2010.

Aperçu de l'affectation des moyens d'investissement

Investissement montants en mio CHF	2007		2008		2009		plan 2010	
1 Maintenance de la substance								
Ponts	32	3%	23	2%	38	3%	44	4%
Installations de télécommunication	71	7%	56	5%	43	4%	34	3%
Installations ferroviaires électriques; transformateurs	17	2%	27	2%	25	2%	31	3%
Ligne de contact	47	5%	33	3%	37	3%	32	3%
Installations de sécurité / ETCS	33	3%	66	6%	73	6%	69	6%
Renouvellement de la superstructure	355	35%	424	38%	393	35%	368	32%
Gares de triage	2	0%	4	0%	18	2%	37	3%
Autres mesures	9	1%	17	2%	18	2%	13	1%
Diverses (y compris ateliers Haegendorf)	42	4%	27	2%	58	5%	50	4%
Rénovation de tunnels	19	2%	22	2%	26	2%	41	4%
GSM-R	47	5%	44	4%	41	4%	37	3%
Total maintenance de la substance	674		743		770		756	
2 Automatisation (ATR)	180	18%	148	13%	183	16%	150	13%
3 Gares / besoins des clients	55	5%	54	5%	48	4%	28	2%
4 Extensions / Optimisations	61	6%	71	6%	72	6%	151	13%
5 Informatique	38	4%	50	5%	37	3%	37	3%
6 Divers (matériel roulant, pompiers)	19	2%	37	3%	28	2%	11	1%
Total	1'027	100%	1'103	100%	1'138	100%	1'133	100%

Plus d'un tiers des moyens d'investissement sont consacrés au renouvellement de la voie. Compte tenu de la sollicitation accrue du réseau, cette proportion devrait encore augmenter à l'avenir.

Alors que la part de rationalisation des investissements d'automatisation tend à diminuer, les investissements destinés au maintien de la substance, y compris au niveau des installations de sécurité, s'inscrivent en nette hausse.

Dans le domaine Gares/Utilité pour la clientèle, la priorité est donnée à l'augmentation des investissements dans l'information à la clientèle (écrans d'affichage et dispositifs d'annonce acoustique).

En 2010, les investissements d'extension prévus à l'art. 23 de la CP sont tous engagés (cf. ch. 4.5 du présent rapport).

2.4 Résultat financier de CFF Infrastructure (I-Réseau) pour 2007 à 2010

Infrastructure Réseau en Mio. CHF (sans sociétés filles)	Effectif	Effectif	Effectif	Budget
	2007	2008	2009	2010
produits exploitation	37.7	36.9	26.9	26.1
produits utilisation de l'infrastructure	685.6	726.0	703.6	750.3
Total produit trafic	723.2	762.9	730.5	776.4
Subventions du prix de sillon	65.2	47.2	38.8	0.0
Loyers et autres produits	510.2	437.6	499.1	473.5
Gain des ventes du capital d'installation	0.9	7.2	0.4	0.0
Prestations propres	427.7	382.0	395.9	404.4
Prestations de la confédération pour l'infrastructure	1'284.4	1'360.2	1'389.6	1'359.9
Réduction des produits	-0.2	-0.1	0.4	-0.1
Total produit de l'exploitation	3'011.5	2'997.1	3'054.7	3'014.1
Matériel	-226.3	-186.5	-192.4	-185.5
Personnel	-1'129.6	-1'122.0	-1'124.6	-1'145.1
NOA	-1.7	-1.1	-3.7	-1.0
Autres dépenses	-1'160.0	-1'182.8	-1'165.8	-1'145.8
Pertes des ventes du capital d'installation	-3.4	-1.3	-1.6	0.0
Amortissements	-658.1	-660.1	-723.8	-757.7
Total coûts d'exploitation	-3'179.1	-3'153.9	-3'211.8	-3'235.1
Résultat de l'exploitation	-167.6	-156.8	-157.1	-221.0
Résultat financier	2.1	-3.7	-16.4	-11.4
Résultat hors taxes (EBT)	-165.5	-160.5	-173.4	-232.4
Taxes	0.0	0.3	0.0	0.0
Résultat annuel hors paiement IM	-165.5	-160.2	-173.4	-232.4
Groupe	150.0	150.0	150.0	150.0
Résultat annuel	-15.5	-10.2	-23.4	-82.4

Principaux effets positifs sur le résultat

- Dopée par l'augmentation du trafic voyageurs, la vente de sillons entraîne une hausse des produits versés à CFF Infrastructure.
- Malgré la compensation du renchérissement et l'application de mesures salariales, les charges de personnel sont restées stables sur la période 2007 à 2010.

Principaux effets négatifs sur le résultat

- En 2009, les produits du trafic marchandises ont diminué de 46,6 millions de francs. Les CFF n'anticipent aucun redressement significatif en 2010. En optimisant les gares de triage, CFF Infrastructure intervient essentiellement au niveau des coûts.

- Les coûts de maintien de la substance et d'entretien ne cessent d'augmenter depuis 2008. Cette hausse continue s'explique par l'intensification des travaux de bourrage et de meulage, ainsi que par les mesures d'amélioration de la disponibilité et de renforcement de la surveillance. La révision des standards, en particulier dans les parties du réseau moins sollicitées (cf. ch. 4.6, du présent rapport), les mesures d'amélioration dans la planification de l'utilisation des machines et l'exploitation accrue des synergies entre activités d'entretien et autres prestations de travaux visent une hausse de la productivité. L'optimisation des interruptions de voie augure, en outre, d'autres réductions de coûts.

3. Rapport sur les indices définis (quantitatifs) 2007-2010

Convention sur les prestations 2007 - 2010		Résultats annuels					Prévision 2010	
Catégorie	Messagerie	Unité	effectif			Objectif années 2007-2010		
			2007	2008	2009	2007-2010		
Sécurité	3.1.1	Collisions incluant la circulation de trains	nombre/mio km	1.52	1.37	0.07	≤ 0.19 1)	■
	3.1.2	Déraillements incluant la circulation de trains	nombre/mio km	0.01	0.04	0.02	≤ 0.05	■
	3.1.3	Passages à niveau non surveillés	nombre	102	87	70	7	●
	3.1.4	Personnes accidentées dans l'accès au chemin de fer	nombre	15	18	7	≤ 7 1)	■
Garantie de la	3.2.1	Disponibilité du réseau	%	0.08	0.09	0.1	≤ 0.1	■
	3.2.2	Minutes de retard infrastructure	minutes/mois	42'700	42'800	35'900	37'000 - 27'000	●
Garantie de la	3.2.3	Minutes de retard installations de sécurité	minutes/mois	22'137	19'900	19'100	22'000 - 17'000	●
	3.3.1	Sillons-kilomètres vendus	mio km	154.7	158.7	161.6	153 - 159	■
Utilisation optimale du réseau		CFF Grandes lignes	mio km	52.9	54.5	58.0		
		CFF Régional (incl. TILO)	mio km	48.3	49.9	52.6		
		Thurbo	mio km	9.9	10.1	10.7		
		BLS voyageurs	mio km	6.4	6.8	7.1		
		Cisalpine	mio km	4.3	4.3	3.5		
		autres EF voyageurs	mio km	1.9	1.8	2.2		
		CFF Cargo	mio km	24.7	24.2	21.4		
		BLS Cargo	mio km	4.9	5.6	4.6		
		Crossrail	mio km	0.4	0.4	0.7		
		Rail4Chem	mio km	0.3	0.3	0.2		
		Railion DE	mio km	0.3	0.2	0.1		
		autres EF fret	mio km	0.4	0.6	0.4		
		Produits des sillons	mio CHF	685.6	725.7	703.2	657 - 715	■
	Productivité	3.3.2	Coûts de l'exploitation, télécommunication de l'exploitation et énergie 50Hz par km de sillon	CHF/km	2.59	2.30	2.23	≤ 2.6 à ≤ 2.45
3.4.1		Coûts de l'entretien par mille km-torres bruts	CHF/mille km bruts	6.50	6.50	7.16	≤ 6.4 à ≤ 6	●
3.4.2		Productivité du renouvellement de la superstructure	mille CHF/km	1844	2025	2240	≤ 1560 à ≤ 1470	●
3.4.3		Efficacité des subventions	CHF/km	2.87	2.84	2.80	≤ 2.95 à ≤ 2.8	■
3.4.4								

1) Pour les deux indices «Collisions» et «Personnes accidentées», la définition des objectifs et les calculs correspondants ont été redéfinis au 1^{er} janvier 2009.

3.1 Commentaires – Rapport sur les indices définis (qualitatifs)

D'ici fin 2010, les CFF devraient atteindre, selon les prévisions, huit des treize objectifs quantitatifs initialement définis:

- *Nombre de collisions incluant la circulation de trains*
Le nombre de collisions a reculé de 31 (2007) à 12 (2009).
- *Nombre de déraillements incluant la circulation de trains*
Le nombre de déraillements a varié de 2 (2007) à 6 (2008).
- *Nombre de personnes accidentées dans l'accès au chemin de fer*
Le nombre d'accidents a fluctué entre 18 (2008) et 7 (2009), en fonction de la méthode de calcul employée. Depuis début 2009, la mesure de la réalisation des objectifs exclut les accidents engageant de manière évidente la responsabilité d'un tiers ou de la personne concernée.
- *Sillons-kilomètres supprimés du fait du calendrier des fermetures à la circulation*
Les objectifs limitent au maximum à 0,1 % le nombre de sillons-kilomètres supprimés en trafic voyageurs en raison de travaux d'entretien et assurés, le cas échéant, par un service de remplacement par autocar. Cette valeur cible a toujours été respectée.
- *Sillons-kilomètres vendus*
La valeur cible annuelle a été systématiquement dépassée en raison de la demande soutenue en trafic voyageurs, une tendance qui devrait également se confirmer en 2010.
- *Produits des sillons*
Les valeurs cibles annuelles ont été systématiquement atteintes. Les produits issus des contributions de couverture et le surcroît de trafic voyageurs ont compensé la baisse des produits en trafic marchandises.
- *Coûts de gestion du trafic*
Les coûts de gestion du trafic par sillon-kilomètre ont respecté le budget annuel. Conjuguées au surcroît de trafic, les réductions de coûts en matière de télécommunications pour l'exploitation ont contribué à l'amélioration de la productivité.
- *Contribution d'exploitation de la Confédération par sillon-kilomètre*
La contribution d'exploitation par sillon-kilomètre (efficacité des subventions) est restée conforme aux objectifs pendant les quatre ans (2.80 francs par sillon-kilomètre).

D'ici fin 2010, les CFF ne devraient pas atteindre, selon les prévisions, les valeurs cibles des objectifs suivants:

- *Nombre de passages à niveau dangereux*
Si CFF Infrastructure n'atteint pas les objectifs définis dans la CP 2007–2010, elle sera toutefois en mesure de respecter les délais fixés par la loi (fin 2014) pour les 70 passages à niveau qui doivent encore faire l'objet de travaux d'assainissement.

- *Minutes de retard imputables à l'infrastructure*
Malgré la sollicitation accrue du réseau, les CFF sont parvenus à améliorer la ponctualité. Ils auront cependant des difficultés à atteindre l'objectif des 27 000 minutes de retard en 2010.
- *Minutes de retard imputables aux installations de sécurité*
Les améliorations, certes bien réelles, restent toutefois insuffisantes pour atteindre la valeur cible de 17 000 minutes.
- *Productivité d'entretien par millier de tonne brute-kilomètre*
En 2009, les CFF ont accepté de supporter une nouvelle hausse des coûts d'entretien pour améliorer la disponibilité. Ils mettent simultanément en œuvre des programmes de réduction des coûts (simplification des standards des installations).
- *Productivité du renouvellement de la superstructure par kilomètre transformé*
Les coûts par kilomètre de voie transformé ont considérablement crû entre 2007 et 2010. Le ch. 4.6 revient sur les mesures mises en œuvre.

4 Rapport sur les autres objectifs (qualitatifs)

4.1 Insuffisances de la capacité du réseau

Au cours de la période sous revue, divers aménagements ont été mis en service afin d'augmenter la capacité du réseau et d'améliorer la flexibilité en trafic marchandises. Toutefois, le réseau demeure saturé, en particulier, au niveau de la ligne du pied du Jura. Du fait de l'intensification du trafic marchandises sur l'axe Loetschberg–Simplon, le tunnel de base du Loetschberg du BLS qui a été mis en service en 2007 en partie à voie unique, affiche d'ores et déjà un taux d'utilisation très élevé.

De manière générale, les lignes des agglomérations de Bâle, Zurich, Winterthur, Berne, Lausanne, Genève et Lucerne sont très sollicitées. Les lignes d'accès au Saint-Gothard, comme Arth-Goldau–Erstfeld et la ligne de Luino, ainsi que l'axe ouest–est avec la ligne du Heitersberg, Lenzbourg–Olten et Zurich Aéroport–Winterthur sont aussi très chargés.

4.2 Intégration des ETF dans le processus de planification de l'infrastructure

Sur la période 2007 à 2009, les entreprises de transport ferroviaire (ETF) circulant sur le réseau CFF ont pris part au processus de planification de l'infrastructure en vue d'harmoniser le dimensionnement des installations, comme prévu dans l'art. 13 de la CP. Les processus ont été normalisés en vue d'intégrer suffisamment tôt les besoins des ETF et de garantir un accès non discriminatoire au réseau.

CFF Voyageurs, CFF Cargo, BLS Cargo et Crossrail se réunissent en atelier pour étudier de manière approfondie l'horaire annuel. Outre les concepts d'horaire, ces opérateurs ferroviaires analysent et coordonnent les projets de construction majeurs.

Les principales ETF en trafic voyageurs et marchandises ont aussi participé régulièrement à des ateliers de concertation portant sur la première étape de mise en œuvre du programme ZEB et sur le projet Rail 2030. Les journées des ETF et les journées cantonales sont autant d'occasions de promouvoir les relations clientèle. Des enquêtes sont réalisées auprès des clients.

4.3 Système de signalisation et d'arrêt automatique des trains, ETCS

Sur la période 2007 à 2009, les CFF ont réalisé des avancées substantielles dans le système européen de signalisation et d'arrêt automatique des trains (ETCS). Désormais opérationnel sur le nouveau tronçon Mattstetten–Rothrist et dans le tunnel de base du Loetschberg, l'ETCS Level 2 permet une cadence élevée des trains roulant à grande vitesse tout en garantissant une sécurité optimale.

Les aménagements visant à équiper, d'ici 2017, l'ensemble du réseau ferré du système ETCS Level 1 Limited Supervision (L1 LS) vont également bon train. Dans le cadre d'un projet pilote, les systèmes et les composants ETCS ont été respectivement installés sur les véhicules et les postes d'aiguillage de Riedtwil et de Wynigen.

Les CFF s'imposent comme le chef de file de la technologie ETCS en Europe. Ils sont, de fait, conviés aux principaux comités européens consacrés à l'ETCS. A l'instar des systèmes ETCS en service sur le nouveau tronçon Mattstetten–Rothrist et dans le tunnel de base du Loetschberg, les systèmes prévus pour les tunnels de base du Saint-Gothard et du Ceneri posent de nouvelles exigences en termes de standards de conception. L'intégration systématique des données de surveillance pour améliorer de manière ciblée la performance du système n'en est encore qu'à ses débuts. Après une étude de la situation en trafic transfrontalier à l'aune des analyses des risques, les mesures ad hoc ont été mises en œuvre.

4.4 Radio sol-trains, GSM-R

La mise en œuvre du programme GSM-R (GSM Railroad; standard international de téléphonie mobile pour les chemins de fer) est sur la bonne voie. Les principales étapes ont toutes été réalisées dans les délais impartis. Des adaptations potentielles de la portée du réseau sont actuellement à l'étude.

Quelque 440 sites sur 827 (53 %) étaient opérationnels fin 2009. Près de 60 % des tronçons planifiés sont d'ores et déjà équipés de la technologie GSM-R.

Fin 2009, les coûts d'investissements cumulés s'élevaient à 246 millions de francs. Le montant total des investissements prévus dans le plan d'activité de 431 millions de francs a pu être ramené à 414 millions de francs (-17 millions). La mise en service du GSM-R sur le tronçon du Saint-Gothard en juillet 2009 a constitué une étape décisive du projet. Cette date a également marqué le coup d'envoi de l'installation des équipements nécessaires sur les véhicules restants. Le GSM-R a été introduit dans l'agglomération de Zurich en décembre 2009. Conjointement avec l'annonce directe dans les compartiments voyageurs, le GSM-R apporte une contribution majeure à l'optimisation de l'exploitation ferroviaire et de l'information à la clientèle.

A l'été 2009, le réseau GSM-R a eu mauvaise presse suite à deux pannes de système. L'analyse des erreurs a depuis permis de définir des mesures ad hoc. Parallèlement, des scénarios sont élaborés pour permettre la poursuite de l'exploitation du réseau en cas de défaillance du GSM-R.

4.5 Investissements d'extension

Investissements d'extensions 2007 - 2010 (en mio. CHF)										
Etat fin décembre 2009 (NWA 123fixéd)										
Projet	Convention art. 23				Etat de planification CFF actuel					
	Coûts totaux	Contributions	Charge 07-10	11ff	Coûts totaux	Contributions	Charge 07-10	11ff	Δ	07-10
2ème pont du Rhin Bâle	40		40		54.5	2.7	16.2	35.5	-23.8	
Gare de Castione-Arbedo	24	12	12		32.2	14.5	21.8	-4.1	9.8	
3ème voie Rütli - Zollikofen	58	22.4	23	12.6	70.6	27.2	19	24.4	-4	
3ème complément partiel RER Furttal	29	14	15		25.9	17.9	7.9		-7.1	
Densification des blocks, Sissach-Tecknau	10		10		3.1		3.1		-6.9	
Gare de Giubiasco	34		24	10	42.1		1.2	40.9	-22.8	
Offre pied du Jura	125		65	60	115.5	3.5	19.1	92.9	-45.9	
> Daeniken-Aarau					83.1	2.9	4	76.2		
> Olten-Bienne					16.7			16.7		
> Bienne-Lausanne					15.7	0.6	15.1			
Aménagement Lupfig	22	4	18		15.4		9	6.4	-9	
Bâle CFF; quai 8	10		10		9.6	0.5	9.1		-0.9	
Prolongement de l'installation de garage Paleyres	10		10		19	9.5	0.4	9.1	-9.6	
3ème voie Lenzbourg - Gexi	70	60	10		72	52.2	18.7	1.1	8.7	
1ère étape double voie Cham - Croix-Rouge (Freudenberg)	40	16	24		36.2	18.3	18		-6	
DML Zurich / voies 7 et 8 Oerlikon					50		50		50	
Total	472	128.4	261	82.6	546.1	146.3	193.5	206.2		
			<i>Différend total</i>		74.1	17.9	-67.5	124		
Environ 50 autres projets < 10 millions	260	130	130		611.1	124.4	170.1	135.6	42.4	
Total	732	258.4	391	82.6	1157.2	270.7	363.6	341.8	-27.4	
			<i>Différend total</i>		425.2	12.3	-27.4	259		

Aperçu des modifications (projets > 10 millions de francs):

La mise à jour de la planification et l'aboutissement des négociations permettent de dresser la situation des coûts suivante (coûts nets CFF):

Surcroît de dépenses +43,1 mio.

(en particulier les projets pont sur le Rhin à Bâle, Castione-Arbedo, Rütli-Zollikofen, Giubiasco et Gexi-Lenzbourg)

Intégration de la part CP 2010 pour la ligne diamétrale +50 mio.

Réduction des dépenses -37,0 mio.

(en particulier les projets ligne du pied du Jura, Furttal, Cham-Rotkreuz, Sissach-Tecknau et Lupfig)

Total du surcroît de dépenses +56,1 mio.

Le surcroît de dépenses de 43,1 millions de francs (renchérissement des projets) est en partie compensé par une réduction des dépenses de 37 millions à la faveur des optimisations de projets. En accord avec l'OFT (art. 23, al. 2 de la CP), une part des fonds libérés a été affectée aux investissements d'exploitation pour la ligne diamétrale.

Report des projets et des investissements:

Accélération de la mise en œuvre/des plans de paiement (Castione-Arbedo)	+4,1 mio.
Echelonnement / Report de la mise en œuvre (projets Giubiasco, pont sur le Rhin à Bâle, aménagements de la ligne du pied du Jura et installation de garage à Paleyres)	–123,6 mio.
Total des réductions de dépenses dues au report des projets	–123,2 mio.
Impact sur le besoin de financement	–67,5 mio.

Les CFF ont consacré aux grands projets (>10 millions de francs) 67,5 millions de francs de moins que prévu dans la CP. Compte tenu des projets inférieurs à 10 millions de francs, le montant des économies réalisées s'établit à 27,4 millions de francs. Cette enveloppe n'étant pas utilisée pour des investissements d'extension, elle est disponible pour le maintien de la substance.

Avancement des différents projets (bilan à la fin 2009):

2^e pont sur le Rhin à Bâle

L'élimination de ce goulet d'étranglement permettra d'augmenter les capacités du trafic marchandises sur l'axe nord-sud, de densifier le trafic voyageurs grandes lignes pour atteindre la cadence semi-horaire et de relier Bâle CFF au trafic voyageurs régional du sud de l'Allemagne. La première pierre a été posée le 26 novembre 2009. La mise en service de l'ouvrage s'échelonnera entre 2012 et 2014.

Gare de Castione-Arbedo

Le projet permettra la cadence semi-horaire en trafic voyageurs régional et facilitera l'exploitation du nœud de Bellinzona. Sa mise en service est prévue fin 2010.

3^e voie Rütli–Zollikofen

Cet aménagement permettra d'offrir la cadence horaire continue du trafic RégioExpress sur la ligne du Loetschberg (Frutigen–Kandersteg–Brigue) tout en garantissant les capacités du trafic marchandises sur l'axe du Loetschberg et le développement du 1^{er} complément partiel 2008–2010 du RER bernois (cadence tous les quarts d'heure du S3 Münchenbuchsee–Belp). Le premier coup de pioche a été donné le 6 novembre 2009 pour une mise en service prévue fin 2011.

Gare de Giubiasco

L'augmentation de la capacité du nœud ferroviaire vise à améliorer l'écoulement du trafic voyageurs régional et du trafic marchandises. Ce projet prépare, en outre, l'accès au tunnel de base du Ceneri. La mise en service est prévue mi-2015. Le report est dû à un manque de ressources pour l'étude du projet au Tessin.

Offre sur la ligne du pied du Jura

Divers aménagements sur la ligne Zurich–Bienne–Lausanne permettront d'assurer la cadence semi-horaire dans le trafic grandes lignes et de réduire le temps de parcours tout en maintenant les capacités pour le trafic marchandises. Projets concernés:

- Augmentation de la capacité Däniken–Aarau (travaux préparatoires au tunnel d'Eppenberg).

- Entrées parallèles à Arau, mise en service fin 2014.
- Voies de dépassement à Luterbach et Oensingen, mise en service fin 2012.
- Voies de dépassement au Landeron et à Colombier, mise en service fin 2009.

Aménagement à Lupfig

Les aménagements permettront de séparer les courants de trafic et d'augmenter à la fois la capacité des voies de formation/de réception et les prestations en trafic de transit. Les travaux ont débuté à l'automne 2009 pour une mise en service prévue fin 2011.

Installation de garage de Paleyres

L'amélioration de l'offre dans le trafic voyageurs grandes lignes le long du pied du Jura (gains de temps) requiert davantage de capacités de garage à Lausanne (condition fondamentale pour le concept Romandie).

Troisième voie Gexi–Lenzbourg

La troisième voie permettra le deuxième arrêt du trafic grandes lignes à Lenzbourg et le raccordement du trafic voyageurs régional tout en maintenant les capacités du trafic marchandises. Après l'achèvement des travaux de génie civil et de construction de la voie, la technique ferroviaire est actuellement en cours d'installation. La mise en service est prévue fin 2010.

Parts de la ligne diamétrale dans les fonds CP

La ligne diamétrale (DML) augmentera les capacités à la fois pour le trafic grandes lignes et le trafic régional à la gare centrale de Zurich. Le projet repose sur un financement complexe, basé sur plusieurs sources. Il a été décidé, en accord avec l'OFT, que 50 millions de francs initialement destinés aux investissements d'extension seront affectés à la ligne diamétrale.

4.6 Normes de construction

Pour optimiser l'utilisation des fonds dans le domaine Voie ferrée, différentes mesures ont été examinées durant la période sous revue:

Mesure	Secteur d'activité
Utilisation d'armoires électroniques préfabriquées à la place des bâtiments ferroviaires sur les nouveaux tronçons	Voie ferrée, accès au réseau
Ballast de 2 ^e qualité et traverses en acier sur les voies à faible charge par essieu et à faible trafic	Voie ferrée
Abandon ciblé de la banquette	Voie ferrée
Application de concepts de drainage simplifiés en dehors des zones de protection des eaux souterraines	Génie civil
Autorisations exceptionnelles – Réduction de 5,20 m à 4,80 m de la distance entre les voies sur les installations à trois voies ou plus	Voie ferrée

Mesure	Secteur d'activité
Abandon des assises bitumineuses sur les lignes secondaires	Génie civil
Aménagement de caniveaux de câbles sur les tronçons présentant un terrain naturel de mauvaise qualité ou dépourvus de banquettes	Installations de câbles
Regroupement par ligne des campagnes d'entretien et de renouvellement, vastes portions de construction	Voie ferrée, courant de traction
Augmentation du degré de préfabrication, réduction de l'occupation de la ligne	Courant de traction

CFF Infrastructure engagera les mesures correspondantes d'ici fin 2012.

Dans le cadre de la révision des normes de construction, différents étalonnages des performances ont été réalisés, notamment avec les Chemins de fer rhétiques (RhB) et THURBO SA.

4.7 Gares de triage (RB)

Le réseau Cargo Express de CFF Cargo est assuré par les gares de triage de Däniken, Zurich-Mülligen et Renens. Cela a permis d'arrêter l'exploitation de la gare de triage d'Oltén en décembre 2008. Frappées de plein fouet par la morosité conjoncturelle, les autres gares de triage ont accusé un tel recul du trafic que les gares de Rotkreuz (septembre 2009) et de Bienne (décembre 2009) ont dû être converties en gare team de CFF Cargo. En réduisant le nombre de gares de triage de 8 à 6, les CFF honorent leurs engagements pris dans la convention de prestations 2007 à 2010 (art. 20). Pour combler les déficits importants des gares de triage, les CFF continuent d'adapter au mieux leurs capacités à la demande. CFF Infrastructure collabore étroitement avec CFF Cargo dans le cadre de la stratégie du trafic par wagons complets, pour intégrer les intérêts de l'infrastructure dans les concepts de trafic et redessiner le paysage des gares de triage en fonction des besoins et des coûts.