



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et
de la communication DETEC

Office fédéral des transports OFT
Division Financement

Janvier 2015

Adaptations d'ordonnances dans le cadre de FAIF

Rapport explicatif sur l'audition

Référence du dossier: OFT / BAV-200-00001/00008/00004/00005/00004/00001/00003





Référence du dossier: OFT / BAV-200-00001/00008/00004/00005/00004/00001/00003

Table des matières

<u>1.</u>	<u>Point de la situation</u>	3
<u>2.</u>	<u>Commentaires de certaines dispositions</u>	6
<u>2.1</u>	<u>Ordonnance sur l'indemnisation du trafic régional des voyageurs (OITRV) 745.16 / Ordonnance sur les parts cantonales dans les indemnités et les aides financières pour le trafic régional (OPCTR) 742.101.2</u>	6
<u>2.2</u>	<u>Modifications de l'ordonnance sur les concessions et le financement de l'infrastructure ferroviaire (OCFIF) 742.120 – nouvelle ordonnance sur les concessions, la planification et le financement de l'infrastructure ferroviaire (OCPF)</u>	8



Référence du dossier: OFT / BAV-200-00001/00008/00004/00005/00004/00001/00003

1. Point de la situation

Le 9 février 2014, les électeurs suisses ont adopté par 62 % des voix le projet de financement et d'aménagement de l'infrastructure ferroviaire FAIF (FF [2012 1371](#)). Il est prévu que le Conseil fédéral mette en vigueur les décisions et les adaptations d'ordonnances le 1^{er} janvier 2016.

Pour le financement et l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire, la donne a donc changé:

- Le fonds d'infrastructure ferroviaire FIF servira à financer l'exploitation et l'entretien ainsi que le futur aménagement.
- Les mesures d'aménagement seront décidées tous les quatre à huit ans par le Parlement, sous forme d'étapes d'aménagement.

FAIF forme un tout cohérent: dans la partie Aménagement, les rails de la future offre sont posés. Des mesures concrètes sont arrêtées pour l'étape d'aménagement 2025. Elles offriront de meilleures liaisons aux clients des TP et élimineront des engorgements.

Dans la partie Financement, un fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) pose le financement sur une base solide et porteuse d'avenir: les ressources actuelles sont réunies en un seul fonds, et grâce à des participations supplémentaires de tous les acteurs (Confédération, cantons, entreprises ferroviaires, navetteurs et clients des TP), il est assuré que les dépenses seront financées durablement.

Puisque les cantons verseront 500 millions de francs par an au FIF pour financer les coûts infrastructurels – les détails seront réglés dans le cadre de ces adaptations d'ordonnances – une grande partie de l'actuelle ordonnance sur les parts cantonales dans les indemnités et les aides financières pour le trafic régional (OPCTR; RS 742.101.2) est caduque, car la participation cantonale à l'infrastructure ne fait plus partie de ladite ordonnance. L'Office fédéral des transports (OFT) propose que la partie de l'OPCTR qui contient la participation cantonale à l'indemnisation des offres du transport régional des voyageurs commandées conjointement passe désormais dans l'ordonnance sur l'indemnisation du trafic régional des voyageurs (OITRV; RS 745.16). L'actuelle OPCTR serait par conséquent abrogée.

Le FIF permet une planification à long terme des ressources affectées à l'exploitation, au maintien de la qualité des infrastructures et à l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire, y compris les mandats de recherche que ce dernier implique. À l'aide de cette planification à long terme et permanente, tout le processus a été précisé au niveau de l'ordonnance selon la structure d'un processus de controlling.

La future ordonnance sur les concessions, la planification et le financement de l'infrastructure ferroviaire (OCPF) est basée sur l'actuelle ordonnance sur les concessions et le financement de l'infrastructure ferroviaire (OCFIF; RS 742.120). L'OCPF est dotée d'une nouvelle structure:



Référence du dossier: OFT / BAV-200-00001/00008/00004/00005/00004/00001/00003

- Dispositions générales (section 1)
- Concessions (section 2)
- Planification du maintien de la qualité des infrastructures (section 3)
- Planification de l'aménagement (section 4)
- Principes de financement (section 5)
- Financement de l'exploitation et du maintien de la qualité des infrastructures (section 6)
- Financement de l'aménagement (section 7)
- Investissements dans les installations de transport à câbles (section 8)
- Dégâts dus aux phénomènes naturels (section 9)
- Mandats de recherche (section 10)
- Dispositions finales (section 11)

Les dispositions qui ne sont pas directement concernées par FAIF ont été laissées en l'état pour l'essentiel, bien que d'autres adaptations auraient été envisageables. Mais celles-ci seront à nouveau nécessaires de toute façon dans un avenir proche, à la suite d'autres projets de loi. À noter que l'adaptation de l'ordonnance en modifie considérablement la structure. Les dispositions actuelles figurent désormais à d'autres numéros d'article.

La partie Planification de l'aménagement contient non seulement les nouveaux processus de planification dans le cadre de FAIF, mais aussi une « place réservée » pour les nouveaux instruments que sont la stratégie d'utilisation du réseau (STUR) et le plan d'utilisation du réseau (PLUR) qui font partie du projet de loi « Révision totale de la loi sur le transport de marchandises; stratégie globale de promotion du transport ferroviaire de marchandises sur tout le territoire » ([FF 2014 3687](#)). Ce projet atteindra prochainement le stade des délibérations parlementaires. STUR et PLUR sont de nouveaux instruments qui régissent à long terme l'utilisation de tronçons ferroviaires (art. 9b nLCdF). Il s'agit de deux instruments fondamentaux pour la nouvelle planification dans le cadre de FAIF. Vous serez également consultés officiellement en temps utile sur cette question.



Référence du dossier: OFT / BAV-200-00001/00008/00004/00005/00004/00001/00003

Le message et les bases légales de FAIF sont publiés à l'adresse de classement suivante et forment le socle des adaptations d'ordonnances :

→ www.bav.admin.ch → Thèmes → Financement et aménagement de l'infrastructure ferroviaire (FAIF)

www.ofc.admin.ch/faif



Référence du dossier: OFT / BAV-200-00001/00008/00004/00005/00004/00001/00003

2. Commentaires de certaines dispositions

2.1 Ordonnance sur l'indemnisation du trafic régional des voyageurs (OITRV) 745.16 / Ordonnance sur les parts cantonales dans les indemnités et les aides financières pour le trafic régional (OPCTR) 742.101.2

Les bases de calcul des participations cantonales au transport régional des voyageurs ainsi qu'à l'infrastructure faisaient jusqu'ici l'objet d'une ordonnance spéciale, l'ordonnance sur les parts cantonales dans les indemnités et les aides financières pour le trafic régional (OPCTR). La suppression de la participation directe des cantons au financement de l'infrastructure des chemins de fer rend caduque l'OPCTR, à quelques dispositions près qui sont transférées dans l'ordonnance sur l'indemnisation du trafic régional des voyageurs (OITRV), voir section 10, intitulée « Parts cantonales et fédérales dans les indemnités ».

Aux termes de l'art. 30 de la loi sur le transport de voyageurs (LTV; RS 745.1), les parts des cantons sont fixées au moins tous les quatre ans. Les conditions structurelles des cantons doivent être prises en compte dans le calcul.

Actuellement, le calcul des parts cantonales tient compte de la densité de population et de la longueur du réseau des chemins de fer privés. FAIF ne changera pas la méthode de calcul en principe. Or comme désormais les infrastructures des chemins de fer privés seront financées par la Confédération, il n'est plus justifié de prendre en compte la longueur de leur réseau dans le calcul des parts cantonales en TRV. Le coefficient correspondant est donc remis à zéro dans le calcul. On pourra revoir en profondeur la méthode de calcul des parts cantonales en TRV lors de la révision de la procédure de commande. C'est pourquoi il est renoncé ici à introduire des paramètres additionnels à la densité de population.

D'autres adaptations mineures sont effectuées.

Art. 1 Objet

Du fait de l'intégration des dispositions de l'OPCTR dans l'OITRV, l'article est complété par la fixation des parts des cantons.



Référence du dossier: OFT / BAV-200-00001/00008/00004/00005/00004/00001/00003

Art. 2 Bénéficiaires des indemnités et art. 6

Les art. 2 et 6 donnent désormais la possibilité de verser des indemnités non seulement sur la base de concessions ou de conventions internationales mais aussi d'autorisations. Ce complément est nécessaire, car il n'y aura plus désormais de concessions territoriales sur les lacs, de sorte que des autorisations seront octroyées (selon l'art. 8 LTV) pour des liaisons purement transfrontalières. Il n'y aura pas d'effets secondaires sur d'autres transports que les lignes transfrontalières déjà commandées, notamment pas sur les nombreuses lignes d'autocars transfrontalières car, dans la plupart des cas, il ne s'agit pas de transport régional de voyageurs.

Art. 14 Objectifs financiers

Adaptation due à l'introduction du plafond des dépenses quadriennal en TRV.

Art. 19 Investissements

Formulation analogue à celle de l'art. 15 OCPF.

Art. 29a Calcul de la clé de répartition intercantonale

Repris de l'art. 7 OPCTR pour le TRV sans changement matériel.

Art. 29b Calcul des participations cantonales

Principes de fixation de la participation cantonale; le calcul exact se trouve à l'annexe 1, les résultats (parts cantonales) à l'annexe 2.

Art. 29c Variation maximale annuelle de la part fédérale

Repris de l'art. 4 OPCTR.



Référence du dossier: OFT / BAV-200-00001/00008/00004/00005/00004/00001/00003

2.2 Modifications de l'ordonnance sur les concessions et le financement de l'infrastructure ferroviaire (OCFIF) 742.120 – nouvelle ordonnance sur les concessions, la planification et le financement de l'infrastructure ferroviaire (OCPF)

Section 1: Dispositions générales

Art. 1 Objet

L'ordonnance se réfère à la loi sur les chemins de fer (LCdF) révisée par FAIF. Son objet est décrit ici, conformément à l'art. 1 OCFIF.

L'art. 49 LCdF constitue la base du financement de l'infrastructure, il en indique les sources. De plus, l'art. 49, al. 3, indique les infrastructures pour lesquelles aucune prestation fédérale ne doit être versée. Il n'y a donc pas lieu d'expliquer davantage la teneur de cet article.

Séparation du transport et de l'infrastructure: art. 2 : portée de la séparation ; art. 3 : comptes par secteurs ; art. 4 : dérogation à l'obligation de séparer les comptes

Les art. 2 à 4 sont repris de l'OCFIF (art. 9, 10 et 11). Il y est désormais question en principe de gestionnaire d'infrastructure au lieu d'entreprises concessionnaires.

Art. 5 Délimitation entre maintien de la qualité des infrastructures et aménagement

Une nouveauté essentielle de la législation réside dans la création de processus de planification et de financement distincts pour le maintien de la qualité des infrastructures et pour l'aménagement. Notamment, la planification du maintien de la qualité des infrastructures est liée aux conventions de prestations et ce processus ne comporte pas de projets d'aménagement, si petits soient-ils. Seules exceptions : les art. 48f, al. 2, et 51, al. 2, LCdF, mais ils ne sont applicables qu'après l'achèvement du processus de planification.

Le maintien de la qualité des infrastructures englobe l'entretien, le renouvellement et la modernisation des installations ainsi que leur adaptation aux besoins, à condition que ces opérations ne soient pas dues à des aménagements de l'offre. En règle générale, la modernisation des grandes gares de jonction est considérée comme un aménagement.



Référence du dossier: OFT / BAV-200-00001/00008/00004/00005/00004/00001/00003

L'essentiel de l'aménagement consiste en améliorations de l'offre sous forme d'étoffements de l'horaire (davantage de trains-kilomètres) et de réductions de temps de parcours (augmentation de la vitesse, rectifications de tronçons).

En général, la modernisation des grandes gares de jonction afin de répondre aux nouvelles exigences liées aux flux et au confort des voyageurs, même sans augmentation simultanée du nombre de trains, comme par exemple l'extension des passages inférieurs pour piétons ou l'agrandissement des surfaces des quais, fait également partie de l'aménagement. La délimitation entre les grandeurs des gares de jonction se fait donc à l'aide du nombre de voyageurs. Dans l'optique actuelle, il est judicieux de placer la limite à 20 000 voyageurs par jour à l'horizon de planification. Naturellement, une gare ne peut être une gare de jonction que si elle a au moins trois tronçons d'accès. Par analogie, on applique le même critère aux grandes installations du transport de marchandises.

À titre d'illustration, voici quelques grandes gares de jonction par lesquelles transitaient plus de 20 000 voyageurs par jour en 2012:

Zurich HB.....	352 500	Baden.....	36 250
Berne	181 070	Zurich Altstetten.....	36 130
Bâle CFF	102 070	Zoug.....	35 890
Lausanne.....	89 930	Thoune	32 450
Winterthur	87 730	Fribourg.....	25 330
Lucerne	78 440	Neuchâtel.....	23 380
Zurich Stadelhofen ...	75 740	Wetzikon.....	23 130
Zurich Oerlikon	71 680	Dietikon.....	20 730
Genève	63 160	Brugg AG.....	20 450
Olten	55 480		
Zürich Hardbrücke ...	44 160		
Biel/Bienne	43 360		
St-Gall.....	42 010		
Aarau	38 710		

Art. 6 Processus de controlling

Ce nouvel article décrit les grandes lignes du procédé de pilotage de l'ensemble du processus de commande et de financement de l'exploitation, du maintien de la qualité des infrastructures ferroviaires et de leur aménagement. Il remplace donc l'art. 13 OCFIF. La Confédération prend en charge l'essentiel du financement de l'infrastructure ferroviaire. C'est pourquoi l'OFT coordonnera ce processus. Les cantons participent à la planification (voir section 4 de l'OCPF). La notion de « controlling » s'entend au sens de maîtrise, régulation, pilotage et réglementation de processus et comprend donc beaucoup plus que le simple contrôle. L'al. 2 explique en général les différentes



Référence du dossier: OFT / BAV-200-00001/00008/00004/00005/00004/00001/00003

phases du processus: planification, mise en œuvre, vérification (suivi) et mesures. Ces phases sont expliquées plus en détail aux sections 3 à 10 de l'OCPF. Le processus de controlling est un cycle régulateur, c'est-à-dire que les éventuelles mesures sont prises en compte à la prochaine planification. L'OFT fixera les délais des phases. Les services responsables de la planification sont définis aux art. 13 et 15.

Section 2 : Concessions

Ce chapitre correspond en principe à la section 3 de l'OCFIF, Concession (nouveaux art. 7 à 12; anc. 3 à 8).

Section 3 : Planification du maintien de la qualité des infrastructures

Art. 13 Maintien de la qualité des infrastructures ferroviaires

La planification proprement dite du maintien de la qualité des infrastructures incombe au gestionnaire d'infrastructure, qui assure également l'harmonisation entre les mesures d'une étape d'aménagement et les projets du maintien de la qualité des infrastructures conformément aux prescriptions de l'OFT. Le maintien de la qualité des infrastructures au sens large comprend non seulement les mesures de construction et d'entretien, mais aussi les adaptations, les changements d'affectation et le démantèlement d'installations.

Art. 14 Examen d'offres alternatives

Cet article correspond en principe à l'ancien art. 19a OCFIF. Dans les cas où le rapport coûts-utilité est particulièrement désavantageux, il faut envisager des alternatives aux investissements dans le maintien de la qualité des infrastructures.

Section 4: Planification de l'aménagement

FAIF fixe les points d'angle de la planification de l'infrastructure ferroviaire dans la LCdF. Il s'agit entre autres des objectifs en transport de voyageurs et de marchandises, de l'aménagement progressif dans le cadre d'un programme de développement stratégique et des compétences des participants. La LCdF délègue à l'OFT la compétence d'élaborer la planification et la coordination entre les acteurs.



Référence du dossier: OFT / BAV-200-00001/00008/00004/00005/00004/00001/00003

Art. 15 Principes de planification

L'OFT définit et gère le processus de planification et coordonne les participations. Il fixe les principes de planification et dresse une analyse des besoins (basée sur l'étape d'aménagement précédente) pour l'année de planification qui sert de base aux projets d'offre axés sur la demande. Il informe également les entreprises et unités administratives participantes des conditions-cadre, des principes de planification et des délais. Les participants peuvent se prononcer sur les conditions-cadre. L'OFT statue sur les propositions de modifications.

L'année de planification se définit à partir de l'horizon visé par l'étape d'aménagement : c'est une hypothèse de planification sous forme de date globale de mise en exploitation des mesures infrastructurelles décidées dans une étape d'aménagement. En fait, il faut s'attendre à ce que la réalisation de l'étape d'aménagement prenne la forme d'une mise en exploitation échelonnée, ce qui place l'horizon de planification décrit ici dans la notion d'année de planification.

L'analyse des besoins est basée entre autres sur les prévisions du trafic, les réflexions sur la capacité des véhicules et les régimes d'exploitation. Mais elle peut aussi intégrer d'autres besoins de l'aménagement du réseau ferroviaire (par ex. stabilité accrue, aménagement d'installations d'accueil etc.).

Art. 16 Déroulement de la planification

Les projets d'offre du trafic régional et du trafic grandes lignes et marchandises national sont élaborés à partir des conditions-cadre. Ils servent à déterminer les mesures infrastructurelles (« planification de l'infrastructure basée sur l'offre »). Un projet d'offre est un ensemble de prestations qui définit l'offre de services de transport souhaitée pour une région ou pour un système de transports.

L'OFT peut charger les entreprises ferroviaires concernées ou des tiers d'élaborer les projets d'offre relatifs au trafic grandes lignes national.

En transport de marchandises, le projet d'offre est conçu à partir des prévisions de la demande et du développement, prévu et concerté avec les intervenants de la branche, des installations dédiées au transport de marchandises (gares de triage, installations de transbordement du transport combiné, débords etc.). Ces développements trouveront place dans la « Conception relative au transport ferroviaire de marchandises » que propose le Conseil fédéral dans le cadre de la révision totale de la loi sur le transport de marchandises. Le projet d'offre porte essentiellement sur le nombre et sur la qualité des sillons du transport de marchandises.

Les régions de planification sont chargées d'élaborer les conceptions du transport régional des voyageurs et des marchandises à l'attention de l'OFT, de les harmoniser et de les prioriser. Elles



Référence du dossier: OFT / BAV-200-00001/00008/00004/00005/00004/00001/00003

représentent les intérêts de la région dans le cadre de consultations, que ce soit pour le transport régional des voyageurs, ou lors de l'élaboration de la « Conception relative au transport ferroviaire de marchandises » proposée.

L'OFT décide quels projets d'offre les gestionnaires d'infrastructure intégreront dans la planification de capacité, sur la base de « modules » qui décrivent les offres pour une zone de planification définie, avec l'infrastructure requise. Ces modules peuvent avoir plusieurs variantes, être comparés entre eux dans la suite du processus d'évaluation puis priorisés.

Les gestionnaires d'infrastructure élaborent, sur mandat de l'OFT, les mesures infrastructurelles nécessaires aux projets d'offre examinés et décidés par l'OFT des secteurs des transports présentement normés (trafic grandes lignes, transport de marchandises et transport régional des voyageurs). L'offre et son infrastructure sont réunies dans des modules. L'OFT examine le résultat de cette planification. Les modules sont ensuite optimisés si possible avec le concours des participants à la planification, puis évalués, priorisés et classés par degrés d'urgence. Les projets d'offre et les modules infrastructurels du premier degré d'urgence sont choisis à l'aide de critères de sélection (cadre financier, effet supramodal, effet de réseau etc.) et réunis dans une conception globale.

Une étape d'aménagement englobe donc les mesures nécessaires à une conception globale à l'horizon visé. Le Parlement arrête les mesures d'une étape d'aménagement et prend connaissance de l'utilisation du réseau que cette étape permet de réaliser (sous forme de projets d'offre compatibles). L'OFT convient de la mise en œuvre des mesures avec les entreprises ferroviaires.

Art. 17 Modification de mesures

Il est possible dans certains cas de demander l'adaptation d'une étape d'aménagement déjà adoptée par l'Assemblée fédérale. Cet article énonce les conditions à remplir.

Art. 18 Rapport sur la prochaine étape d'aménagement

Le rapport (message) à l'Assemblée fédérale se subdivise en quatre parties : premièrement, toutes les indications nécessaires à une nouvelle étape d'aménagement et à la conception globale qui la sous-tend (offre, infrastructure et matériel roulant); deuxièmement, les principes de planification qui président à l'élaboration; troisièmement, les chiffres de l'évolution des trois secteurs des transports qui servent aux planifications; quatrièmement, une liste complète des mesures infrastructurelles à mettre en œuvre dans le cadre de l'étape d'aménagement, y compris leur utilité, leurs coûts d'investissement et d'exploitation ainsi que leurs coûts subséquents.



Référence du dossier: OFT / BAV-200-00001/00008/00004/00005/00004/00001/00003

En règle générale, ce rapport doit être rédigé tous les quatre ans en coordination avec les autres processus de planification de la Confédération. Mais il n'est pas obligatoire qu'une nouvelle étape d'aménagement soit définie tous les quatre ans.

Art. 19 Force obligatoire du plan d'utilisation des capacités

La stratégie d'utilisation du réseau STUR est toujours établie et décidée après l'adoption d'une nouvelle étape d'aménagement par l'Assemblée fédérale. Pour couvrir la période entre la remise du rapport sur une nouvelle étape d'aménagement à l'Assemblée fédérale et l'adoption de la stratégie d'utilisation du réseau STUR qui en découle, le plan d'utilisation des capacités qui garantit la réservation des sillons est investi d'une force obligatoire. Cette disposition est aussi la « place réservée » aux instruments Stratégie d'utilisation du réseau STUR et Plan d'utilisation du réseau PLUR. Les dispositions seront complétées après la promulgation de la base légale correspondante.

Section 5: Principes de financement

Art. 20 Instruments de financement

En adéquation avec les dispositions légales correspondantes (art. 48f et 51 LCdF), l'article énumère les formes de convention possibles:

- conventions de prestations quadriennales pour l'exploitation et le maintien de la qualité des infrastructures et
- conventions de mise en œuvre de projets d'aménagement, liées à un objet mais sans limitation temporelle.

Art. 21 Cofinancement par les cantons

Les cantons se sont déjà prononcés lors d'une consultation préalable sur les principes énoncés dans cet article. Ils ont confirmé dans une large mesure les orientations proposées.

L'al. 1 souligne à nouveau clairement ce qui figure déjà à l'art. 57 LCdF : les voyageurs-kilomètres et les trains-kilomètres commandés conjointement sont pris en compte par moitiés dans la pondération des éléments de calcul « voyageurs-kilomètres » et « trains-kilomètres » en TRV. Lors de la consultation préalable, cette prise en compte par moitiés avait été controversée. D'une part, dans



Référence du dossier: OFT / BAV-200-00001/00008/00004/00005/00004/00001/00003

l'optique de la réduction de leur propre contribution cantonale, les cantons pondéraient plus ou moins les trains-kilomètres ou les voyageurs-kilomètres suivant le taux d'utilisation des trains. D'autre part, et dans le même but, ils souhaitaient de nouveaux critères (par ex. la population ou les standards de lignes). Si le législateur avait voulu une pondération de ces deux éléments autre que par moitiés, il l'aurait déjà inscrite à l'art. 57 LCdF. La précision proposée établit donc clairement le calcul par moitiés dans cet article et accroît la sécurité du droit.

L'al. 2 dispose que l'OFT publie une fois par an, fin février, les montants des versements cantonaux qui résultent du calcul. Ainsi, les cantons peuvent inscrire à temps leur versement au FIF dans les budgets cantonaux. Comme le calcul s'effectue avant les commandes du TRV, il doit se baser sur les chiffres de l'année précédente. Par conséquent, la part cantonale 2016 est calculée sur l'offre de transport commandée de 2015 et la part cantonale 2017 sur celle de 2016.

En accord avec l'Administration fédérale des finances, l'al. 3 prescrit que les versements cantonaux sont payés sur les comptes courants usuels de la Banque nationale. En effet, il s'agit pour les cantons d'une dépense à affectation obligatoire selon la base légale (art. 57 LCdF).

Art. 22 Plan d'investissement

Ce nouvel article est valable en général pour le maintien de la qualité des infrastructures et pour l'aménagement. La soumission d'un plan d'investissement mis à jour une fois par an garantit une planification permanente. Le plan d'investissement doit être concerté avec les entreprises de transport ferroviaire. Il contient tous les projets de renouvellement et d'aménagement des gestionnaires d'infrastructure, indépendamment du financement. Les coûts des projets doivent être répartis dans la mesure du possible sur les groupes d'installations normés, de sorte qu'une comparaison avec le rapport sur l'état du réseau (art. 29, al. 2, OCPF) soit possible. L'ouvrage de référence en matière de technique ferroviaire (RTE 29900) sur l'état du réseau définit les conditions que doit remplir le rapport sur l'état du réseau et les groupes d'installations. Le plan d'investissement forme entre autres la base des offres pour les conventions de prestations (art. 26 OCPF).

Le plan d'investissement est désormais exigé pour cinq ans au moins afin que la période jusqu'à l'entrée en vigueur d'une nouvelle convention sur les prestations soit également couverte. Pendant la durée d'exécution d'une convention sur les prestations, il faut déjà entamer la planification de la prochaine période.



Référence du dossier: OFT / BAV-200-00001/00008/00004/00005/00004/00001/00003

Art. 23 Prêts

La réunion de l'ensemble du financement de l'infrastructure dans le fonds d'infrastructure ferroviaire permet une vision globale du flux de fonds entre le FIF et l'entreprise. On peut notamment affecter des fonds d'amortissement non réinvestis issus du maintien de la qualité des infrastructures à des aménagements qui s'imposent. Si les fonds d'amortissement dépassent le besoin total, il faut alors que l'entreprise rembourse ses emprunts au fonds d'infrastructure ferroviaire.

Les dispositions relatives à la conversion ou à la renonciation au remboursement de prêt figurent désormais dans la loi. La nécessité d'obtenir l'accord de l'Administration fédérale des finances en cas de renonciation à plus de 10 millions de francs est maintenue au niveau de l'ordonnance.

Art. 24 Conventions de collaboration entre entreprises de transport

Cet article correspond à l'art. 12 OCFIF et porte essentiellement sur la mise à disposition de terrain ou de locaux à d'autres entreprises de transports publics, par exemple de terrain d'une entreprise ferroviaire pour la construction d'un abribus. Le seul changement est l'ajout d'un exemple, les points de vente d'autres entreprises de transport.

Art. 25 Formes de financement

Le nouvel art. 25 se base sur l'art. 14 OCFIF. Les indemnités et les aides financières de la Confédération peuvent continuer à être versées comme précédemment pour la construction, l'exploitation, l'entretien et le renouvellement de l'infrastructure conformément à l'art. 62, al. 1, LCdF. Ce qui est nouveau, c'est que selon l'al. 2, ces aides et indemnités peuvent bénéficier à des achats de véhicules nécessaires à l'exploitation et au maintien de la qualité des infrastructures. Quant aux investissements dans des ouvrages, immeubles, installations, équipements et véhicules utilisés collectivement, les coûts de l'apport de capital étranger peuvent être indemnisés conformément à l'al. 3. Cette indemnisation doit être convenue à l'avance avec l'OFT. Désormais, l'al. 4 dispose que les aides à l'investissement allouées sont d'abord versées au titre des indemnités. À la fin de l'année, les montants des amortissements et des amortissements directs sont calculés et comptabilisés au titre des indemnités (à fonds perdu). La différence entre paiement et frais d'amortissement est alors comptabilisée sous forme de prêt sans intérêts conditionnellement remboursable. Les gestionnaires d'infrastructure doivent calculer les frais d'amortissement pour toute l'année et en communiquer le montant par écrit à l'OFT vers la mi-décembre de l'année en cours.



Référence du dossier: OFT / BAV-200-00001/00008/00004/00005/00004/00001/00003

Section 6: Financement de l'exploitation et du maintien de la qualité des infrastructures

Art. 26 Offres

L'article correspond dans une large mesure à l'art. 19 OCFIF. Une précision est ajoutée : les entreprises sont tenues de remettre une offre qui respecte les prescriptions fonctionnelles et financières de la Confédération. Chaque entreprise est libre de proposer des dépenses et des investissements additionnels sous forme de variantes d'offre, mais l'OFT doit avoir la possibilité de conclure une convention sur les prestations dans le cadre financier prédéfini. De cette manière, l'OFT peut notamment poser des conditions-cadre spécifiques et les gestionnaires d'infrastructure qui présentent des offres peuvent par exemple être enjoins de faire certains efforts dans tel ou tel domaine.

Le plan d'investissement contient une description de l'offre de prestations compte tenu de la planification générale de l'infrastructure, et une planification à moyen terme y compris le plan d'investissement pour au moins quatre ans. Les valeurs planifiées ou valeurs-cibles pour les indicateurs de mesure de la réalisation des objectifs sont issus de la planification à moyen terme, notamment en ce qui concerne la prestation d'exploitation (train-kilomètre ou sillon-kilomètre). Les écarts par rapport aux planifications précédentes et aux comptes annuels doivent être suffisamment justifiés. Désormais, le rapport sur l'état du réseau de l'année précédente doit être remis avec l'offre, assorti d'une indication des coûts prévus et d'une confirmation du respect des prescriptions financières et fonctionnelles de l'OFT.

Art. 27 Teneur de la convention sur les prestations

L'article correspond dans une large mesure à l'art. 20 OCFIF. La convention sur les prestations décrit les principales hypothèses de base et les objectifs prescrits par l'OFT à tous les gestionnaires d'infrastructure, les prestations à fournir et notamment les investissements et leur financement. Les paiements prévus doivent être indiqués pour chaque année et séparément pour les indemnités d'exploitation et les contributions d'investissement de la Confédération. Des indicateurs de mesure de la réalisation des objectifs et, le cas échéant, des valeurs-cibles et des exigences relatives à l'établissement de rapports (notamment le rapport sur l'état du réseau) sont définis. Le système d'indices de l'OFT définit plusieurs classes de grandeur auxquelles les gestionnaires d'infrastructure sont attribués et en fonction desquelles les exigences de mesure de la réalisation des objectifs varient. Alors que les petits gestionnaires d'infrastructure ont plutôt moins d'indices et de valeurs-cibles à mesurer, les exigences imposées aux grands chemins de fer sont plus étoffées. L'annexe de la convention sur les prestations précise les indices et les rapports exigés des gestionnaires d'infrastructure. Les conventions de prestations sont quadriennales.



Référence du dossier: OFT / BAV-200-00001/00008/00004/00005/00004/00001/00003

Art. 28 Modification de la convention sur les prestations

L'article correspond dans une large mesure à l'art. 21 OCFIF et a été précisé. Une modification n'est possible qu'en cas de variation importante par rapport aux hypothèses de base et située en dehors du domaine de responsabilité du gestionnaire d'infrastructure. Les parties contractantes doivent alors entreprendre des négociations. Une réduction du budget constitue une modification essentielle. Si le plafond des dépenses pour les conventions de prestations est abaissé, l'OFT examine d'abord quels en seront les effets sur les conventions de prestations en vigueur. S'il faut réduire quelques conventions de prestations ou toutes, il faut examiner en accord avec les gestionnaires d'infrastructure si les conventions sont encore exécutables. Désormais, l'al. 2 autorise les mutations entre indemnités d'exploitation et contributions d'investissement pendant la durée de validité de la convention sur les prestations (neutralité budgétaire), à condition qu'elles soient concertées avec l'OFT et traitées comme des modifications de la convention sur les prestations. Lesdites modifications requièrent toujours la forme écrite.

Art. 29 Établissement de rapports et vérification de la réalisation des objectifs

L'article se base sur l'art. 22 OCFIF et a été complété. L'OFT conserve en principe un droit de regard sur tous les documents et données du secteur de l'infrastructure. Les gestionnaires d'infrastructure dressent régulièrement un rapport à l'attention de l'OFT sur la réalisation des objectifs prédéfinis par l'OFT et inscrits dans la convention sur les prestations (voir art. 27 OCPF). Parallèlement à l'établissement de rapports sur les indices prédéfinis, les gestionnaires d'infrastructure doivent notamment rendre compte de l'état de sollicitation et du taux d'utilisation de l'infrastructure, des produits du sillon, de l'état d'avancement des investissements convenus et de l'implication des entreprises de transport ferroviaire. L'OFT peut évaluer ces rapports, les résumer et en rendre compte, comme il le fait déjà aujourd'hui pour certains indices. L'OFT se réserve le droit, en cas d'écart (objectifs, délais), d'exiger des mesures ou des remboursements de prestations financières à fixer au cas par cas. L'al. 5 est nouveau. Il prescrit que les grands projets dont la construction comporte des risques considérables doivent faire l'objet de dispositions spéciales de compte-rendu et de vérifications de projets d'aménagement, selon l'art. 35, al. 2. Parmi les risques considérables, on compte notamment les risques géologiques.

Section 7: Financement de l'aménagement

Art. 30 Principes

L'art. 30 énonce les principes liés à l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire. Une des principales tâches de l'OFT est de mettre en œuvre, dans les délais impartis, les mesures prévues dans un arrêté



Référence du dossier: OFT / BAV-200-00001/00008/00004/00005/00004/00001/00003

fédéral. Il s'agit essentiellement de concrétiser puis de réaliser les opérations souhaitées par le Parlement.

L'OFT prépare donc la mise en œuvre des mesures décidées avec prévoyance, en s'assurant notamment dès le début que les fonctionnalités de l'infrastructure ferroviaire sont réalisables et que l'offre de prestations prévue sera fournie à un taux élevé de disponibilité et de fiabilité. De plus, il y a lieu de respecter le cadre financier et les délais du Parlement.

L'OFT ne peut toutefois pas accomplir cette tâche sans les gestionnaires d'infrastructure concernés. Il est donc prévu de conclure des conventions de mise en œuvre ad hoc avec les gestionnaires d'infrastructure.

Les conventions de mise en œuvre permettent à l'OFT de se concentrer sur la planification, le pilotage et la surveillance, alors que les gestionnaires d'infrastructure répondent du développement du projet et de sa réalisation.

L'OFT assume pour la Confédération les tâches liées au financement. À l'aide de la planification des liquidités convenue avec les gestionnaires d'infrastructure, l'OFT veille à ce que les crédits soient respectés et les fonds mis à disposition dans les délais.

Art. 31 Conventions de mise en œuvre

Le DETEC conclut, après accord avec le DFF, des conventions de mise en œuvre des mesures d'aménagement avec les gestionnaires d'infrastructure ou avec les sociétés de construction. L'art. 31 précise l'art. 48f LCdF. Alors que l'article de loi est fortement centré sur la mesure à réaliser, l'article de l'ordonnance régit aussi d'autres clauses de la convention de mise en œuvre. Doivent notamment y figurer la situation initiale avec les hypothèses de fond, la prestation effective des gestionnaires d'infrastructure ou celle des tiers chargés de la réalisation des mesures (de planification ou de direction des travaux) et la marche à suivre.

Les conventions de mise en œuvre peuvent porter sur une ou plusieurs mesures. Elles peuvent être limitées à des phases de projet – par exemple la planification ou la réalisation – ou englober directement toutes les phases en une convention de mise en œuvre intégrale. Cette dernière est notamment indiquée lorsque la mesure à réaliser est déjà connue à un haut degré de précision.



Référence du dossier: OFT / BAV-200-00001/00008/00004/00005/00004/00001/00003

Art. 32 Modification de la convention de mise en œuvre

L'art. 32 précise que les modifications de la convention de mise en œuvre requièrent la forme écrite. De plus, il répartit les compétences entre DETEC et OFT en cas de besoin d'adaptation. Si une adaptation est nécessaire parce que d'importantes hypothèses de base, les objectifs prescrits par l'OFT en matière de fonctionnalité ou les données du financement ont changé, la modification de la convention de mise en œuvre relève de la compétence du DETEC. Dans les autres cas de figure, c'est l'OFT qui est compétent.

Art. 33 Financement préalable de mesures décidées

L'art. 58c LCdF permet aux cantons concernés et à des tiers de signer des conventions de financement préalable des mesures décidées et financées. Les tiers peuvent être par exemple des communes ou des associations de communes, des régions de planification ou d'autres instances publiques ainsi que des entreprises. L'art. 58c LCdF n'influence que le financement et ne change rien au processus normal de réalisation des mesures. Les rôles et les responsabilités restent notamment inchangés en cas de financement préalable.

La Confédération assume la direction (planification, réalisation) de tous les projets préfinancés. A cet effet, elle signe des conventions de mise en œuvre avec des entreprises ferroviaires ou avec des tiers. Les dispositions ad hoc figurent aux art. 48e et 48f LCdF.

En cas de financement préalable, les cantons ou des tiers assument le financement au moyen d'une convention de financement préalable entre entreprises ferroviaires, cantons ou tiers, qui ne peut toucher que les domaines «financement» et «calendrier» (précédemment planifiés par l'OFT). Les instances qui fournissent le financement préalable n'obtiennent notamment aucune compétence de décision sur des variantes, mais seulement un droit de collaboration, comme c'est l'usage pour un financement direct.

L'OFT ne devra pas en principe vérifier l'opportunité d'une demande de financement préalable. Les mesures qui peuvent être préfinancées font partie des étapes d'aménagement et prennent en compte la stratégie ferroviaire à long terme. En revanche, il est envisageable que l'OFT donne la priorité aux mesures de conservation et aux aménagements prévus. Si, pour des raisons d'exploitation, il n'y a pas assez de périodes de construction ou s'il manque des ressources pour une planification de qualité, l'OFT devra refuser des demandes de financement préalable. Les mesures dont la planification a été décidée par la Confédération peuvent également être préfinancées de la même manière.

Les petits investissements isolés et les installations d'exploitation peuvent également être préfinancés, à condition qu'ils soient requis pour accomplir l'étape de l'offre et financés par la Confédération. L'OFT



Référence du dossier: OFT / BAV-200-00001/00008/00004/00005/00004/00001/00003

veille à ce que les montants préfinancés soient pris en compte dans la surveillance du crédit, de sorte que le remboursement prévu soit possible à tout moment dans le cadre du crédit alloué.

Le financement préalable est en principe remboursé au plus tard à la date qui était prévue dans le calendrier d'origine (sans financement préalable). Les remboursements qui doivent passer par un crédit d'engagement non encore approuvé ne doivent pas avoir de délai. L'expression « en principe » permet des dérogations au plan de versement prédéfini. Notamment, en cas d'excédent prévisible de liquidités, tous les financements préalables pourraient être réduits linéairement à court terme. La date de remboursement dépend donc du calendrier d'origine, établi par l'OFT avec les gestionnaires d'infrastructure après la décision sur une étape d'aménagement. Elle tient compte notamment des dates de construction disponibles et des liquidités du fonds. Grâce à ce type de financement préalable, les liquidités du fonds ne sont plus un obstacle et le calendrier peut être adapté.

Art. 34 Financement de mesures supplémentaires et alternatives

Comme l'exige l'art. 58b LCdF, la Confédération ne doit pas avoir à payer de surcoûts ni pendant la construction ni pendant la phase d'exploitation. Le calcul de la participation des cantons ou des tiers aux frais est l'élément central de cette prescription. Le calcul doit refléter aussi fidèlement que possible les conditions réelles. Pour ce faire, on procède à un calcul dynamique détaillé, qui présente les coûts d'investissement et les coûts subséquents par tranches annuelles. L'OFT règle les modalités en détail dans une ordonnance de l'OFT. Les principes fixés au niveau de l'ordonnance forment le noyau de la méthode de calcul.

Les hypothèses de fond sur le renchérissement et le taux d'intérêt théorique influencent nettement le résultat du calcul. Pour ne pas créer de fausses incitations et garantir l'égalité de traitement de tous les tiers, l'OFT impose ces valeurs. Le calcul du renchérissement se base sur l'indice des prix à la consommation moyen des 25 années précédentes, soit actuellement environ 1,5 %. Le calcul du taux d'intérêt théorique se base sur les rendements des emprunts fédéraux. Il est appliqué au rendement moyen des emprunts sur 10 ans au cours des 25 années précédentes, soit env. 3,5 %.

Les coûts d'investissement supplémentaires occasionnés par des tiers peuvent être compensés par des investissements évités. Exemple: le tiers finance les surcoûts d'une gare souterraine par rapport à l'agrandissement de la gare en surface, ce qui permet de mieux désenchevêtrer les voies d'accès à la gare, et donc de renoncer à un saut-de-mouton. La proximité temporelle est donnée lorsque l'investissement, s'il n'avait pas été évité, aurait été réalisé pendant une phase d'offre après l'investissement de fond. La proximité géographique est la proximité effective au sein d'une région de planification. Le lien fonctionnel résulte de l'effet attesté sur l'offre et l'infrastructure.

Les coûts subséquents au pro rata pour l'exploitation et le maintien de la qualité des infrastructures doivent également être assumés par les tiers. L'horizon de calcul de 40 ans reflète la mixité entre des



Référence du dossier: OFT / BAV-200-00001/00008/00004/00005/00004/00001/00003

installations dont la durée de vie est longue (ponts et murs), moyenne (quais et voie) ou courte (installations de sécurité et de télécommunication).

Le gestionnaire d'infrastructure doit garantir, par des mesures préventives appropriées (par exemple des provisions), que les contributions de tiers aux coûts subséquents soient employées conformément au contrat. Sinon, la Confédération risquerait de devoir assumer petit à petit des surcoûts par le biais des conventions de prestations, malgré le principe précité.

Les mesures de tiers sont possibles non seulement dans le domaine de l'aménagement, mais aussi dans celui des projets de maintien de la qualité des infrastructures. Par exemple, un canton peut financer, à titre de mesure alternative, des quais répondant à des exigences plus élevées que celles de l'OFT.

Les règles susmentionnées s'appliquent également lorsqu'une infrastructure ferroviaire doit être adaptée en raison des exigences d'un projet de construction de tiers. Par exemple lorsqu'un agrandissement d'une société industrielle entraîne un déplacement du plan des voies.

Art. 35 Rapports et surveillance de l'aménagement

L'art. 58d LCdF prévoit que des prescriptions d'exécution sur le controlling des prestations, les coûts, les finances et les délais soient établies pour les conventions de mise en œuvre. L'art. 58e LCdF requiert un rapport annuel sur la situation des crédits d'engagement ainsi que sur l'état d'avancement et la suite des travaux.

L'art. 35 précise que l'OFT règle désormais les détails de la surveillance de l'aménagement dans une directive. Il requiert également que le maître d'ouvrage chargé de la réalisation des mesures dresse un compte-rendu semestriel à l'attention de l'OFT pour que ce dernier puisse s'acquitter de ses rapports dans le cadre de la surveillance.

Le rapport annuel du Conseil fédéral conformément à l'art. 58e LCdF a lieu dans le cadre du compte d'Etat. En sus, l'OFT rédige un rapport d'étape sur tous les aménagements à l'attention de l'opinion publique et des parlementaires (notamment des commissions des transports et des finances).



Référence du dossier: OFT / BAV-200-00001/00008/00004/00005/00004/00001/00003

Section 8: Investissements dans les installations de transport à câbles

Art. 36

Les investissements dans des installations de transport à câbles, à condition qu'elles puissent être considérées comme de l'infrastructure – selon la loi sur les installations à câbles, la LCdF s'applique « par analogie » au « financement de l'infrastructure » – font l'objet de conventions de financement liées à des objets, non limitées dans le temps.

Tous les financements sont effectués sous réserve de l'art. 49 LCdF. En d'autres termes, les infrastructures de desserte capillaire (par ex. le tram en trafic local) et celles qui n'ont pas de fonction de desserte (par ex. installations de transport à câbles en trafic touristique) ne reçoivent pas de contributions. En ce qui concerne les installations de transport à câbles avec fonction de desserte, les contributions sont d'ailleurs limitées aux investissements (en règle générale des investissements de remplacement), car les indemnités sont financées conformément à la loi sur le transport de voyageurs (LTV ; RS 745.1).

La loi sur les installations à câbles dispose que « le financement de l'infrastructure » des installations de transport à câbles doit être conforme « par analogie » à la loi sur les chemins de fer. Cette marge d'interprétation doit être utilisée de manière que les investissements de remplacement des installations de transport à câbles puissent être subventionnés à fonds perdus.

Section 9: Dégâts dus aux phénomènes naturels

Cette section correspond aux art. 23 à 25 de l'actuelle ordonnance (OCFIF). La réorganisation du financement de l'infrastructure rend caduque la référence aux cantons.

Art. 37 Conditions

De plus, les expériences de ces dernières années enseignent qu'il est judicieux de tracer une limite claire à partir de laquelle des entreprises doivent pouvoir compter sur des fonds fédéraux. Elle est atteinte lorsque les dégâts à réparer par l'entreprise dépassent le cinquième de la somme des indemnités annuelles. Grâce à cette réglementation, les gestionnaires d'infrastructure peuvent aussi renoncer à conclure des assurances pour les dégâts dus aux intempéries. A noter que l'art. 49 LCdF permet également de venir en aide à des gestionnaires d'infrastructure non indemnisés. Pour ces derniers, la règle générale permet de déclarer des dégâts causés par des phénomènes naturels à partir d'un million de francs.



Référence du dossier: OFT / BAV-200-00001/00008/00004/00005/00004/00001/00003

Section 10: Mandats de recherche

Art. 40

La LFIF permet le financement de mandats de recherche en rapport avec l'infrastructure ferroviaire par des ressources du FIF. D'après l'art. 4 de la loi fédérale sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation (LERI ; RS 420.1), l'Administration fédérale peut assumer des tâches d'encouragement de la recherche et de l'innovation. L'OFT peut ainsi allouer des contributions aux programmes de recherche visés à l'art. 16, al. 2, let. b, LERI et octroyer des mandats de recherche conformément à l'art. 16, al. 2, let. d. Les objets de ces mandats de recherche reposent sur un plan quadriennal de recherche de l'office. L'OFT statue sur les dossiers de demande de financement de recherche dans le cadre de ses compétences de financement. En moyenne annuelle, on s'attend à un volume de recherche d'environ 0,5 à 1,0 pour-mille des recettes du FIF, quoique certaines années, le montant des dépenses puisse être sujet à de fortes variations.

Section 11: Dispositions finales

Art. 42 Dispositions transitoires

En principe, tous les contrats de financement de l'infrastructure ferroviaire doivent être reconduits, mais avec le fonds d'infrastructure ferroviaire comme source des paiements. Si des conventions de prestations ne représentent pas un financement de projet proprement dit mais couvrent seulement une période donnée, il est prévu que les projets commencés dans la période 13 – 16 soient financés jusqu'au bout par la convention de prestations, même dans la période 17 – 20. Les critères de tri ne seront donc appliqués qu'à de nouveaux projets.

Désormais, la portée d'un financement par des tiers (notamment par des cantons) est limitée à 40 ans. En effet, chaque ouvrage d'art finit avec le temps par s'intégrer entièrement dans l'ensemble du réseau, et il en va de même de son utilisation. Au bout de cinquante ans, on ne pourra plus dire avec certitude si un élément du réseau n'aurait pas dû, entre-temps, être construit pour d'autres raisons. Il ne se peut donc pas que des coûts subséquents doivent encore être payés sur la base d'anciens contrats, bien après la limite de 40 ans désormais définie.