

Faire toute la lumière sur les NLFA

**Document de fond
de l'Union démocratique du centre
Mai 2004**

1. Concept NLFA

1.1. Votations

En septembre 1992, le peuple suisse a voté la première fois sur les NLFA dans la perspective optimiste que cet ouvrage pourrait être financé par les ressources générales de la Confédération. Peu après, la rentabilité du projet et sa base de financement ont suscité des doutes. Il a donc fallu trouver de nouvelles formes de financement et appeler une nouvelle fois les citoyens aux urnes. Dans ce contexte, il a toujours été dit que les NLFA avaient été redimensionnés. Le fait est que l'aménagement de certaines voies d'accès ainsi que les installations de chargement des deux côtés du Loetschberg ont été supprimées par rapport au projet original. Par ailleurs, les mesures d'assainissement contre le bruit et les raccordements aux lignes européennes à grande vitesse ont été sortis du projet initial et présentés comme des ouvrages séparés. Leur coût est de 1,2 milliard de francs pour les premières, de 2,3 milliards pour les seconds.

1.2. Changements du projet et augmentation des coûts

En 2003 déjà, il a fallu constater que les réserves de 1,947 milliard de francs étaient épuisées et qu'il fallait donc demander un crédit additionnel pour assurer le financement des NLFA et éviter un ralentissement de la progression de ces travaux. Ces coûts supplémentaires résultaient de dysfonctionnements dans l'exécution et dans l'attribution des travaux (282 millions au St-Gothard, 183 millions au Loetschberg) ainsi que de changements apportés au projet en cours de réalisation (615 millions au St-Gothard, 461 millions au Loetschberg). La hausse la plus importante des coûts provient du changement de système au Monte-Ceneri où il est désormais prévu de construire un tunnel avec deux galeries à trafic à sens unique¹. Ces modifications ont été justifiées par les standards de sécurité qui ont été publiés en août 2003 par l'Union internationale des chemins de fer (UIC). Ces standards reposent uniquement sur le potentiel de catastrophe dans le trafic de personnes. A l'inverse, le ministère néerlandais des transports a décidé de réaliser un tunnel ferroviaire long de 7 km à trafic bidirectionnel sur la ligne à grande vitesse de Groene Hart (NL).

Le nouveau système d'aiguillage d'Uri, un projet qui n'était pas contenu dans l'arrêté Alptrasit, représente un coût supplémentaire de 100 millions de francs. Cet ouvrage est nécessaire pour permettre de réaliser éventuellement par la suite la variante "Montagne" dans le canton d'Uri. Or, plusieurs experts ont mis en garde contre un prolongement du tunnel de base sous le St-Gothard qui pourrait entraîner des difficultés importantes. D'autres modèles, qui pour-

¹ Coûts selon tableau Alptrasit du 30.6.2003)

raient également décharger le canton d'Uri et faciliter les raccordements à la Suisse centrale, n'ont pas été examinés avec toute l'attention nécessaire.

Les changements et extensions du projet initial doivent être compensés par des réductions dans d'autres domaines. Il n'y a pas lieu d'entrer en matière sur des projets qui ne font pas partie de l'arrêté Alptransit.

1.3. Voies d'accès

Le prétendu redimensionnement du projet NLFA consistait pour l'essentiel à renvoyer à plus tard la construction des voies d'accès². Or, ce procédé pose précisément des problèmes qui pourraient avoir un effet décisif sur l'exploitation de l'ensemble du système NLFA.

La Suisse possède le trafic mixte le plus dense du monde. Les quatre types de trafic ferroviaire se déroulent tous à des vitesses différentes, ce qui est déterminant pour la capacité que doit présenter l'infrastructure ferroviaire. Or, on ne sait toujours pas comment ces trafics seront coordonnés, surtout avec l'arrivée des rames à haute vitesse.

Par ailleurs, la manière dont ce trafic sera conduit à travers les zones à forte densité démographique n'a pas été réglée non plus. De grandes difficultés s'annoncent notamment pour les régions de Bâle et de Lugano.

Les NLFA ont été projetées comme faisant partie du réseau européen des lignes à grande vitesse³. La Suisse a certes conclu avec l'Allemagne⁴, l'Italie⁵ et la France⁶ des accords sur la réalisation des voies d'accès nécessaires. Entre temps, l'Allemagne a cependant annoncé que l'aménagement de la ligne Karlsruhe-Bâle ne pourrait pas être achevé avant 2014⁷. Concernant l'Italie, on ne sait toujours pas où le trafic sera repris à la frontière. Les deux pays ont en outre demandé à la Suisse de participer financièrement à l'aménagement de certaines voies.

Avant de prendre des décisions concernant la planification et de voter des crédits supplémentaires, le Conseil fédéral doit présenter un concept d'exploitation pour les NLFA.

² FF 1996 IV 669

³ Votation populaire du 29 novembre 1998, Explications du Conseil fédéral, p. 5.

⁴ RS 0.742.140.313.69

⁵ RS 0.742.140.345.43

⁶ RS 0.742.140.334.97

⁷ Neue Zürcher Zeitung NZZ du 8.4.04

1.4. Problèmes techniques

Le système ETCS (European Train Control System) pose toujours un problème. Cette signalisation électronique dans le poste de pilotage des locomotives est censée permettre des vitesses nettement plus élevées (jusqu'à 200 km/h). Or, ce système ne fonctionne pas encore correctement, si bien que les CFF doivent revenir à la signalisation traditionnelle sur certains tronçons. Outre des frais supplémentaires, ce retour en arrière entraîne aussi une baisse des vitesses, donc un recul des capacités des infrastructures ferroviaires. L'application de l'accord sur les transports terrestres en est également touchée. Si la Suisse ne parvient pas à mettre à disposition les capacités de transport prévues, elle ne pourra pas prélever le taux maximal de la RPLP.

1.5. Développement du trafic de marchandises

Dans ses explications en vue de la votation populaire de 1992, le Conseil fédéral avait annoncé qu'il fallait s'attendre à 7 à 9 millions de courses de camion à travers la Suisse⁸ si l'ensemble du trafic de marchandises se déroule par la route. Avec l'introduction de l'article constitutionnel sur la protection des Alpes et la loi sur le transfert du trafic de la route au rail, la limite annuelle a été fixée à 650'000 courses deux années après la mise en service du tunnel de base sous le Loetschberg. Toutefois, la tendance de ces dernières années indique une augmentation du volume de marchandises transportées par la route et une baisse de la part du rail à ces transports. Le Conseil fédéral relève à ce propos ce qui suit: "La tendance au transport de marchandises de grande valeur, mais plus légères affecte la compétitivité du rail."⁹

Les objectifs de la politique de transfert de la route au rail doivent être revus et adaptés aux pronostics réalistes concernant le volume des transports assumés par les NLFA.

Depuis la conclusion de l'accord sur les transports terrestres, le Conseil fédéral a toujours affirmé qu'en signant ce contrat, l'UE reconnaissait les objectifs et les instruments de la politique suisse des transports. Toutefois, cet accord stipule également le libre choix du moyen de transport, si bien que la loi sur le transfert du trafic de la route au rail ne peut être imposée aux transporteurs de l'UE sans risquer de provoquer des conflits. De plus, la Suisse ouvre ses routes aux camions de 40 tonnes dès 2005. Lors de sa visite en Suisse l'automne dernier, le ministre allemand des transports a d'ailleurs clairement fait comprendre que la

⁸ Votation populaire du 27 septembre 1992, Explications du Conseil fédéral, p. 6.

⁹ Rapport sur les coûts supplémentaires concernant le crédit additionnel et la libération partielle des fonds bloqués destinés à la deuxième étape des NLFA

route restait le premier mode de transport. Avec l'élargissement de l'UE à l'est, l'accent s'est déplacé du trafic nord-sud vers le trafic est-ouest.

Par ailleurs, les ministres des transports d'Autriche et d'Italie ont signé le 30 avril 2004 un traité d'Etat concernant la construction d'un tunnel de base sous le Brenner. Celui-ci constituera le cœur de la ligne Berlin – Vérone/Milan – Bologne – Naples – Messine. On ne sait pas jusqu'ici quelle sera l'influence de cet ouvrage sur les NLFA.

Il faut renégocier l'accord sur les transportes terrestres afin de faire participer l'UE au coût des NLFA dans l'idée de faire clairement admettre par l'UE le principe du transfert du trafic de la route au rail.

2. Financement

2.1. Fonds FinTP

Peu après la votation de septembre 1992, des voix se sont élevées pour mettre en doute la solidité du financement des NLFA. C'est précisément pour répondre à ces craintes que le Conseil fédéral a mis au point le système du fonds spécial pour le financement des projets d'infrastructure des transports publics (fonds FinTP) qui a été soumis au peuple en novembre 1998. Ce fonds assure le financement non seulement des NLFA, mais de quatre grands projets ferroviaires au total¹⁰. Il est alimenté par quatre sources: pour-mille de TVA, produit des impôts sur les huiles minérales, RPLP et, à raison de 25%, prêts à charge des chemins de fer.

Si un de ces projets ne peut pas être réalisé dans le cadre de ce fonds ou si une source de financement du fonds est tarie, la décision du peuple de novembre 1998 n'est plus valable.

2.2. Réserves

Jusqu'ici, tous les changements apportés au projet de base ont été financés avec les réserves. En fait, ces dernières étaient destinées à couvrir des coûts supplémentaires découlant d'éventuelles difficultés géologiques ou hydrologiques¹¹. Selon le message du Conseil fédéral, la libération de ces réserves n'aurait dû se faire que par le biais d'un crédit additionnel voté par le parlement et après examen d'un projet de redimensionnement de l'ouvrage. Or, les réserves ont été épuisées par des changements apportés au projet alors que les zones pouvant présenter des difficultés géologiques n'ont même pas été atteintes.

¹⁰ Rail 2000, NLFA, raccordements LGV et mesures antibruit.

¹¹ FF 1996 IV 690

La légitimité de la gestion des réserves doit être vérifiée et les éventuels responsables de dysfonctionnements doivent être désignés.

2.3 Limite des avances

Selon l'arrêté FinTP, les chemins de fer doivent rembourser 35% des coûts des NLFA et servir un intérêt sur les prêts. Or, le DETEC et l'OFT ont confirmé récemment qu'ils en étaient incapables, ce qui a des conséquences importantes pour le modèle de financement.

Pour offrir une souplesse financière suffisante au projet et ne pas entraver la progression des travaux, une limite d'avance de 4,2 milliards de francs a été définie pour le fonds. Ce montant était censé permettre la couverture de dépenses dépassant les rentrées courantes et la limite d'endettement permise. Le remboursement des avances de la Confédération aurait dû débuter en 2010. Les perspectives financières des chemins de fer rendent impossible ce remboursement, si bien que la limite d'avance devra être augmentée. La charge annuelle des intérêts sera donc sensiblement plus lourde.

Scénario ¹² Limite d'avance	Charge annuelle des intérêts ¹³	Différence par rapport à aujourd'hui
CHF 9'200'000'000	CHF. 394'680'000	+ CHF 214'500'000
CHF 7'700'000'000	CHF 330'330'000	+ CHF 150'150'000
CHF 7'000'000'000	CHF 300'300'000	+ CHF 120'120'000

Il est certes prévu de couvrir le manque à gagner par une prolongation de la durée des autres instruments de financement, mais les rendements de ces instruments seront réduits par l'application de la politique de transfert de la route au rail et de la loi sur le CO₂.

Avant de décider d'une augmentation de la limite d'avance, il faut tirer au clair les effets de la prolongation des instruments de financement restants.

2.4. Frais d'entretien et d'exploitation

Les chemins de fer devraient supporter au moins les frais d'exploitation et d'entretien des infrastructures.¹⁴ La loi sur les chemins de fer contraint cependant la Confédération de compenser les coûts d'infrastructure non couverts. La mise en service du tunnel de base sous le

¹² Office fédéral des transports OFT, Financement des infrastructures, présentation du 19 mars 2004, Berne

¹³ On part d'un taux d'intérêt moyen de 4,29% pour les obligations de la Confédération; cf. Office fédéral de la statistique OFS, Compte ferroviaire 2001, p. 8, Neuchâtel, mars 2004. Pour comparaison: pour l'année 2001 et au même titre, une charge annuelle des intérêts sur la valeur comptable des infrastructures de transport de tous les chemins de fer de 880,2 millions de francs a été comptabilisée.

¹⁴ Rapport sur les coûts supplémentaires concernant le crédit additionnel et la libération partielle des fonds bloqués destinés à la deuxième étape des NLFA

Loetschberg en 2007 entraînera des charges supplémentaires dans le compte financier. Des coûts non couverts vont sans doute aussi résulter de l'exploitation de la ligne du St-Gothard. Dans ce contexte, il faut aussi se poser la question des effets de ces charges supplémentaires sur les ouvrages en cours de réalisation et sur les projets envisagés des transports publics.

Les coûts d'exploitation et d'entretien prévisibles et leurs effets sur le compte financier doivent être tirés au clair et adaptés chaque année en fonction de l'évolution des pronostics.

3. Conclusion

L'UDC rejette le crédit additionnel de 900 millions de francs pour les NLFA. Il faut, avant de discuter de ce crédit, faire toute la lumière sur cette affaire et répondre clairement à toutes les questions encore ouvertes. A cet effet, il s'agit de prendre notamment les dispositions suivantes:

- **présenter un concept d'exploitation en tenant compte des lignes de montagne et illustrer ce concept par un horaire graphique.**
- **étudier les voies d'accès suisses et étrangères et définir la manière dont les différents types de trafic seront conduits par les centres à forte densité démographique.**
- **présenter des plans concrets sur la manière dont le trafic sera conduit après Bellinzone et conclure un traité définitif avec l'Italie. La décision concernant la construction d'un tunnel de base sous le Monte-Ceneri dépendra de ces conditions.**
- **établir des pronostics sur les frais d'entretien et d'exploitation prévisibles et étudier leurs effets sur le compte financier de la Confédération.**
- **examiner les conséquences d'une prolongation des instruments de financement restants du fonds FinTP.**
- **planifier un redimensionnement de l'ouvrage pour compenser les coûts supplémentaires.**

Il est évident que le mode de financement des NLFA et la conception de cet ouvrage ont sensiblement changé par rapport au projet soumis au peuple en 1998. Dans ces conditions, l'UDC estime que le projet remodelé doit être une nouvelle fois soumis au souverain.