

97.084

**Message
concernant le règlement du fonds pour les grands projets
ferroviaires**

du 1^{er} décembre 1997

Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de l'adopter, un projet d'arrêté fédéral portant règlement du fonds pour les grands projets ferroviaires.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

1^{er} décembre 1997

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Koller

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

Condensé

Pour assurer le financement de la réalisation des grands projets d'infrastructure des transports publics (NLFA, RAIL 2000, raccordements au réseau européen, mesures antibruit), un certain nombre de sources financières ont été prévues dans un article constitutionnel conçu à cet effet (art. 23 disp. trans. est.). La longue durée de réalisation des projets enjoint de concevoir un mécanisme de financement permettant de garantir la couverture des besoins financiers sur le long terme et de faire face – dans une première phase – aux pics d'investissement liés au cumul des projets. Pour parer à ce défaut de financement temporaire, il faut instituer un instrument financier permettant un mécanisme de refinancement et un remboursement ultérieur assuré par les recettes à affectation spéciale.

Le Parlement a clairement montré qu'une solution sous la forme d'un fonds juridiquement dépendant et doté d'une comptabilité propre devait être envisagée. La mise en oeuvre d'un tel instrument nécessite la création d'une base légale spécifique afin de régler toute une série de modalités d'application pratique. Le présent règlement – sous la forme d'un arrêté fédéral de portée générale non soumis au référendum – permet de définir les mécanismes du fonds, et de régler certains points dérogeant à la loi fédérale sur les finances de la Confédération. Il définit les objets suivants:

- les procédures et les compétences en matière de prélèvement et d'attribution au fonds;*
- la structure et les mécanismes comptables du fonds (un compte de résultats et un bilan);*
- les conditions et le niveau maximum des avances;*
- la rémunération des avances et celle d'un éventuel patrimoine du fonds;*
- les exceptions aux principes de la loi fédérale sur les finances de la Confédération, permettant une plus grande flexibilité dans l'attribution des moyens financiers;*
- l'assainissement des investissements réalisés («sunk costs») pour le projet NLFA par une réévaluation des prêts déjà octroyés aux chemins de fer.*

Message

1 **Partie générale**

11 **Situation initiale**

Dans son message du 26 juin 1996 sur la réalisation et le financement de l'infrastructure des transports publics (message FITP)¹, le Conseil fédéral s'est prononcé, après un examen approfondi de tous les arguments, en faveur d'un financement spécial temporaire² pour assurer la réalisation des projets d'infrastructure des transports publics en attente. Les décisions respectives du Conseil des États du 10 décembre 1996 et du Conseil national du 18 juin 1997 ont montré que le Parlement souhaitait en revanche une solution de financement sous la forme d'un fonds juridiquement dépendant et doté d'une comptabilité propre. La mise en oeuvre d'un financement sous cette forme juridique nécessite la création d'une base légale spécifique afin de régler les modalités d'application pratique. La solution du Conseil national prévoit à cet effet l'édition d'un règlement dans la forme d'un arrêté fédéral de portée générale non soumis au référendum. Dans le cadre de la procédure d'élimination des divergences concernant le projet FITP, la Commission des transports et des télécommunications du Conseil des États s'est ralliée par décision du 24 octobre 1997 à la solution du Conseil national, prévoyant le règlement. Pour que le fonds puisse entrer en vigueur dès que le projet FITP aura été approuvé en votation, le Conseil fédéral soumet le présent message au Parlement en procédure normale en vue d'un traitement légèrement décalé par rapport au projet FITP.

Au moment de la rédaction du présent message, la teneur des arrêtés fédéraux concernant le projet FITP n'est pas encore définitivement déterminée. D'importantes divergences subsistent encore entre le Conseil national et le Conseil des États, tant au niveau des moyens financiers que des investissements à réaliser. On admettra ainsi la variante du Conseil national en tant qu'hypothèse de travail pour l'élaboration du présent message. Pour être entièrement conforme avec la version définitive du projet FITP soumise à la votation populaire, il est possible que le présent projet d'arrêté fédéral doive être légèrement adapté lors de son traitement devant les commissions parlementaires.

12 **But et conception**

Le projet d'article 23, 1^{er} alinéa, des dispositions transitoires de la constitution prévoit la réalisation des quatre grands projets ferroviaires que sont la NLFA (les axes du Loetschberg et du Saint-Gothard ainsi que l'intégration de la Suisse orientale), RAIL 2000 première et deuxième étapes, les raccordements de la Suisse au réseau européen des trains à haute performance, ainsi que la réalisation de mesures antibruit le long du réseau ferré existant.³ Pour financer ces projets, la proposition du Conseil national concernant l'article 23, 2^e alinéa, des dispositions transitoires de la constitution prévoit le recours aux sources de financement suivantes:

1 FF 1996 IV 648.

2. selon l'article 20, 1^{er} alinéa, de la loi fédérale du 6 octobre 1989 sur les finances de la Confédération (LFC; RS 611.0).

- l'utilisation du produit total de la redevance poids lourds forfaitaire (RPLF) doublée au maximum jusqu'à l'entrée en vigueur de la redevance poids lourds liée aux prestations ou à la consommation (RPLP);
- l'utilisation de deux tiers du produit de la RPLP;
- l'utilisation de fonds provenant de l'impôt sur les huiles minérales pour couvrir 25 pour cent des dépenses liées aux lignes de base de la NLFA;
- le prélèvement de fonds sur le marché des capitaux à concurrence de 25 pour cent des coûts des projets (exception faite des mesures antibruit);
- la possibilité d'augmenter de 0,1 point de pourcentage la taxe sur la valeur ajoutée (TVA);
- la possibilité d'introduire des éléments de financement privé ou de financement par des organisations internationales.

Au moment de la rédaction du présent message, la *proposition du Conseil des États* se différencie de celle du Conseil national. D'une part, elle inclut la possibilité d'augmenter au maximum de 10 centimes par litre l'impôt sur les huiles minérales utilisées comme carburant. D'autre part, elle ne prévoit ni une augmentation de la TVA ni l'introduction d'éléments de financement privé ou de financement par des organisations internationales.

La longue durée de réalisation de ces grands projets d'infrastructure enjoint de concevoir un mécanisme de financement efficace permettant de *garantir la couverture des besoins financiers sur le long terme*. Étant donné que certains projets se trouvent encore dans une phase préliminaire de planification et que le calendrier de réalisation peut se modifier en cours de route, la *flexibilité* est également nécessaire dans l'attribution des moyens financiers.

De plus, les moyens financiers prévus dans l'article constitutionnel ne suffisent pas – dans une première phase – à faire face aux *pics d'investissement* liés au cumul des projets à grande échelle sur une période limitée. Il convient donc de combler ce défaut de financement temporaire en instituant un *mécanisme de refinancement* par des avances rémunérables aux conditions du marché, octroyées par la Confédération au fonds, et dont le remboursement s'effectue ultérieurement par les recettes à affectation spéciale. L'endettement global des projets dépasse ainsi largement, mais pour une période limitée uniquement, le niveau d'endettement maximum de 25 pour cent.

Le règlement du fonds a justement pour but de définir les mécanismes et les procédures de prélèvement sur le fonds et d'attribution des moyens financiers au fonds, ainsi que de régler certains points dérogeant à la loi fédérale sur les finances de la Confédération, pour permettre une gestion financière plus adaptée à la conduite de grands projets d'infrastructure.

13 Définition et étendue du fonds

131 Définition

Le fonds est conçu comme une entité juridiquement dépendante de la Confédération, ayant une comptabilité propre et dont la *structure détaillée* n'apparaît pas dans le compte administratif de la Confédération. Les recettes affectées aux projets selon l'article 23, 2^e alinéa, des dispositions transitoires de la constitution sont obligatoirement enregistrées dans le compte financier de la Confédération, et comptabilisées la même année comme dépenses en vue de leur attribution au fonds. L'article du compte financier regroupant ces dépenses prend le caractère de *poste transitoire*. Les

recettes affectées sont ainsi inscrites dans les comptes du fonds. Chaque année, le Parlement décide des prélèvements sur le fonds pour les différents projets par le biais d'un *arrêté fédéral simple présenté parallèlement à la procédure budgétaire*. Le budget et les comptes du fonds sont intégrés dans le message relatif au budget de la Confédération et celui concernant les comptes d'Etat. Le Parlement conserve ainsi ses prérogatives en matière budgétaire. Les engagements du fonds, les prêts accordés aux entreprises de chemins de fer ainsi que les avances cumulées et leurs contre-écritures apparaissent également dans les comptes du fonds.

L'affectation de recettes pendant une durée limitée permet d'assurer le financement des grands projets ferroviaires ainsi que le mécanisme de refinancement engendré par les pics d'investissement. L'affectation de ces moyens financiers doit durer suffisamment longtemps pour que les coûts liés à la réalisation des projets soient couverts et que les avances soient complètement remboursées. D'une manière générale, il convient d'émettre des réserves quant à l'affectation de recettes à un domaine de tâches précis. Cette possibilité de financement ne constitue pas un instrument souhaitable, car elle réduit la souplesse budgétaire et rend difficile la détermination de priorités financières. L'affectation de recettes ne peut être envisagée que pour certains cas particuliers de projets à grande échelle dont la réalisation est limitée dans le temps et lorsqu'il existe un lien étroit entre les recettes et leur utilisation.

Aussi bien les avances accordées au fonds par les moyens généraux de la Confédération que le patrimoine net du fonds sont *porteurs d'intérêts*. La rémunération s'effectue aux conditions du marché, et s'applique de manière symétrique au passif comme à l'actif du fonds. Étant donné que la Confédération se procure les moyens avancés au fonds sur le marché des capitaux, il est logique qu'un intérêt soit perçu sur tous les engagements du fonds vis-à-vis de la Confédération. Pour ce qui est de la rémunération d'un éventuel patrimoine net du fonds, il convient de relever qu'elle ne revêt qu'un caractère théorique, étant donné qu'il n'y aura – selon toute vraisemblance – jamais de patrimoine net susceptible d'être rémunéré si les projets se réalisent au rythme et dans les dimensions prévus. Les comptes du fonds seront définitivement clos une fois que l'ensemble des avances consenties par la Confédération auront été remboursées. En revanche, si les projets ne se réalisent pas au rythme et dans les dimensions prévus, de sorte qu'un patrimoine du fonds puisse être escompté, le Conseil fédéral a la compétence d'adapter le niveau des recettes affectées au fonds, afin d'éviter que ces moyens financiers ne sommeillent dans le fonds. Enfin, le Conseil fédéral est d'avis que la rémunération d'un éventuel patrimoine net du fonds ne doit en aucun cas constituer un précédent pour d'autres domaines de tâches, en particulier pour le financement spécial de la «circulation routière»³.

132 Rapports avec le budget et la politique financière

D'une manière générale, les dispositions de la loi fédérale du 6 octobre 1989 sur les finances de la Confédération (LFC; RS 611.0) ainsi que de l'ordonnance sur les finances de la Confédération (OFC; RS 611.01) s'appliquent au fonds de manière subsidiaire.

Conformément aux principes de l'universalité et de l'unité énoncés dans l'article 3 LFC, les recettes affectées sont inscrites au budget et apparaissent automatiquement

³ Article 36^{ter} est. et loi fédérale du 22 mars 1985 concernant l'utilisation du produit de l'impôt sur les huiles minérales (RS 725.116.2).

la même année en tant que dépenses attribuées au fonds. Si le principe de l'universalité est formellement respecté, les postes de dépenses du compte financier de la Confédération ne reflètent *qu'imparfaitement* l'activité de l'Etat, étant donné que le financement d'une partie des prélèvements du fonds provient en réalité des avances et des prêts directement capitalisés au bilan de la Confédération. En période de pic d'investissement, les dépenses attribuées au fonds sont nettement inférieures aux prélèvements effectués au niveau du fonds. Inversement, en période de ralentissement du rythme des investissements, les dépenses du budget au profit du fonds sont plus importantes que les versements effectifs aux différents projets. Une partie des moyens affectés au fonds sert ainsi à rembourser progressivement les avances consenties. C'est donc désormais aux comptes du fonds qu'il faut se reporter pour constater les dépenses effectives pour les projets en question.

La solution du fonds présente toutefois l'avantage *d'augmenter la transparence* au niveau des moyens effectivement consacrés aux projets, puisque le Parlement décide d'enveloppes annuelles globale par projet. En décidant des *prélèvements par projet*, le Parlement a désormais – grâce au règlement du fonds – la vision et le contrôle de la *totalité* des investissements annuels par projet, et non plus d'une partie seulement. Il faut rappeler que, selon la procédure actuellement en vigueur, le Parlement ne vote – dans le cadre du budget – que sur les parts d'investissement passant par le compte financier. Une partie importante des investissements échappe ainsi au contrôle budgétaire, car ils sont directement capitalisés au bilan par le biais de prêts de trésorerie (c'est le cas pour 90% des investissements réalisés sur la ligne de base du Saint-Gothard pour la NLFA, pour 100% des investissements CFF concernant le raccordement de la Suisse orientale au Saint-Gothard ainsi que pour 25% des investissements de RAIL 2000).

Par la transmission automatique des recettes au fonds, la *possibilité d'action sur le budget de la Confédération* diminue. Pour répondre aux exigences budgétaires, le Parlement n'a plus la possibilité d'influer sur le rythme des investissements au travers des dépenses figurant au compte financier. La marge d'action du Parlement en la matière est désormais transférée au niveau des prélèvements annuels du fonds. Les principaux instruments pour gérer l'évolution du programme d'investissement restent malgré tout toujours d'une part, les *arrêtés fédéraux de portée générale définissant précisément les projets* prévus dans l'article constitutionnel – à savoir quels ouvrages seront financés et dans quelles conditions (phases, besoin, critères de sélection, . . .) – d'autre part les arrêtés fédéraux simples concernant les *crédits d'engagement des différents projets*.

Étant donné que les prélèvements du fonds sont soumis au Parlement en même temps que le budget de la Confédération, la *souveraineté du Parlement en matière budgétaire* est garantie. Les comptes du fonds sont également soumis à l'approbation des Chambres fédérales. Enfin, le Conseil fédéral informe le Parlement sur les perspectives à moyen terme en établissant un plan financier du fonds sur quatre ans.

133 **Le fonds et les arrêtés fédéraux concernant les projets**

Des arrêtés fédéraux de portée générale concernant les différents projets respectifs définissent le contour exact des projets à financer par le biais du fonds. Les éventuelles modifications du programme d'investissement déterminantes pour le fonds

interviennent au niveau des arrêtés fédéraux concernant chaque projet. C'est également sur ces arrêtés fédéraux que s'appuient les conventions avec les sociétés de chemins de fer, dont les fonctions principales sont, d'une part de définir les tâches de ces dernières ainsi que leurs liens avec la Confédération, et d'autre part de déterminer les conditions financières de l'octroi des moyens. Pour le moment, seuls l'arrêté fédéral du 4 octobre 1991 relatif à la construction de la ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes (arrêté sur le transit alpin; RS 742.104) ainsi que l'arrêté fédéral du 19 décembre 1986 relatif au projet RAIL 2000 (RS 742.100) sont valables pour déterminer les investissements couverts par le fonds. La réalisation des autres projets prévus au niveau de l'article constitutionnel devra faire l'objet d'arrêtés fédéraux distincts. Il convient de relever que – dans le cadre du projet FITP et de la mise en œuvre du fonds – les conventions avec les sociétés de chemins de fer (CFF, BLS et entreprises régionales) touchant aux différents ouvrages de la NLFA devront faire l'objet d'un examen approfondi, portant notamment sur les questions de la maîtrise d'ouvrage, de l'exploitation, de la propriété et des conditions financières.

134 Le fonds et les crédits d'engagement

Les crédits d'engagement fixent les montants jusqu'à concurrence desquels le Conseil fédéral peut contracter des engagements allant au-delà de l'exercice budgétaire pour les différents projets. Les dépenses annuelles consécutives à ces crédits d'engagement apparaissent dans les comptes du fonds sous la forme des prélèvements décidés par le Parlement. L'institution du fonds facilite le *contrôle de l'utilisation des crédits d'engagement*, car la structure des postes de prélèvements du fonds correspond à la structure des projets, prévue dans les crédits d'engagement et les montants peuvent être directement comparés. Les crédits d'engagement actuels valables pour le fonds concernant les grands projets ferroviaires sont fixés dans:

- l'arrêté fédéral du 1^{er} octobre 1991 relatif au premier crédit d'ensemble destiné à la réalisation de la ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes (FF 1993 I 119).
- l'arrêté fédéral du 20 septembre 1995 sur le deuxième crédit d'engagement (crédit intermédiaire) pour la réalisation du projet de la ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes (FF 1995 IV 577).
- l'arrêté fédéral du 26 septembre 1991 sur le financement de l'intégration de la Suisse orientale dans le projet de la ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes (FF 1993 I 122).
- l'arrêté fédéral du 6 décembre 1987 relatif à un crédit d'engagement pour la réalisation du concept RAIL 2000, partie CFF (FF 1988 II 172).

Avec l'entrée en vigueur du projet FITP, un nouvel arrêté fédéral relatif au premier crédit d'ensemble destiné à la réalisation de la ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes remplacera celui du 1^{er} octobre 1991, ainsi que l'arrêté fédéral du 26 septembre 1991 sur le financement de l'intégration de la Suisse orientale dans le projet de la ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes.

135 Ouverture du fonds

Le nouveau mécanisme de financement s'applique aux grands projets ferroviaires définis dans l'article 23 des dispositions transitoires de la constitution, dont l'entrée

en vigueur est prévue pour le deuxième semestre 1998. Le Conseil fédéral propose que le fonds déploie ses effets rétroactivement *dès le 1^{er} janvier 1998*.

Étant donné que le nouvel article constitutionnel de financement concerne entre autres des projets en cours de réalisation (NLFA, RAIL 2000 1^{er} étape), se pose la question de définir si les règles de financement définies dans le projet FITP s'appliquent également aux investissements déjà réalisés. Cette problématique a été évoquée à plusieurs reprises dans le débat parlementaire sous la question du traitement des «*sunk costs*». Les grands projets ferroviaires en cours de réalisation ont été jusqu'à présent capitalisés dans les comptes de l'Etat selon des critères d'évaluation ne tenant pas compte du niveau réel de rentabilité. Cela a entraîné un endettement quasi complet des projets. Au regard du réexamen effectué de la situation de rentabilité des projets, les actifs constitués jusqu'à présent (prêts octroyés aux chemins de fer) sont largement surévalués. Il faut maintenant les réévaluer au niveau de leur valeur réelle. L'assainissement nécessaire s'étend – pour les projets RAIL 2000 et NLFA – à tous les investissements réalisés jusqu'à l'entrée en vigueur des nouvelles règles de financement du projet FITP. Si l'on admet que celles-ci entreront en vigueur dès l'année 1998, il faut compter pour les projets de RAIL 2000 et de la NLFA sur un besoin d'assainissement de près de 2,5 milliards de francs pour la Confédération. Ce problème avait déjà été mis en évidence dans le message concernant la réalisation et le financement de l'infrastructure des transports publics, sans toutefois y avoir été résolu⁴. En ce qui concerne les prêts accordés aux CFF pour RAIL 2000, l'assainissement s'inscrit dans le cadre du projet de la réforme des chemins de fer⁵. Le présent message entend désormais régler le problème au niveau des prêts concernant la NLFA (cf. ch. 16).

136 Clôture du fonds

Les comptes du fonds sont définitivement clos lorsque les différents projets prévus ont été réalisés et que les avances – rémunérées aux conditions du marché – ont été complètement remboursées. Sur le plan comptable, les engagements vis-à-vis du compte général de la Confédération découlant des avances disparaissent complètement du bilan du fonds. Seuls les prêts octroyés aux chemins de fer subsistent en tant que patrimoine du fonds. Lorsque le fonds est soldé, les engagements vis-à-vis de la Confédération servant au refinancement de ces prêts octroyés aux chemins de fer s'annulent avec leurs contre-écritures au niveau de la trésorerie de la Confédération. Les prêts octroyés aux chemins de fer restant dans les comptes du fonds sont alors automatiquement transférés à l'actif du bilan de la Confédération. Leur rémunération et leur remboursement s'effectuent indépendamment du fonds et conformément aux dispositions prévues dans les conventions régissant les liens entre la Confédération et les sociétés de chemins de fer.

14 Procédures et organisation du fonds

141 Forme et compétence pour décider des prélèvements

Chaque année, le *Parlement* décide des *prélèvements* annuels sur le fonds pour les différents projets. Cette procédure nécessite un arrêté fédéral simple et elle est inté-

⁴ p. 95 et 96 message FITP

⁵ p. 38 et 42 message sur la réforme des chemins de fer (FF 1997 I 853).

grée dans la procédure budgétaire normale. Les prélèvements prennent la forme d'un crédit de paiement par projet et, dans le cas de la NLFA, par objet. Une des raisons d'être du fonds est de mettre à la disposition des autorités un instrument souple, adapté aux exigences de la gestion de grands projets d'infrastructure et augmentant la transparence des dépenses réalisées. Pour ce faire, le fonds doit permettre de déroger à deux des principes ancrés dans la LFC:

- *Exception au principe de la spécialité*: selon les principes de la LFC, les crédits nécessaires à un projet devraient être scindés en plusieurs articles budgétaires, selon qu'il s'agit de prêts ou de contributions à fonds perdu. Cela pose un certain nombre de problèmes de gestion comptable. Afin d'augmenter la flexibilité nécessaire à une gestion efficace des moyens, nous proposons que le Parlement décide d'un crédit annuel global pour chacun des projets énumérés à l'article 23 des dispositions transitoires de la constitution. Pour le cas particulier de la NLFA, les prélèvements seront subdivisés en cinq rubriques, à savoir une rubrique pour la ligne de base du Loetschberg, une pour la ligne de base du Saint-Gothard (y compris le tunnel du Ceneri), une pour le raccordement de la Suisse orientale à la ligne de base du Saint-Gothard (tunnel du Zimmerberg et les aménagements Saint-Gall-Pfäffikon SZ), une pour les améliorations sur le reste du réseau et une cinquième pour la surveillance du projet. Bien entendu, les comptes du fonds comptabiliseront de façon différente les paiements effectués, selon qu'il s'agira de prêts ou de contributions à fonds perdu. De même, la surveillance des projets (controlling) pourra conserver une structure des projets plus détaillée, que ce soit par société de chemins de fer, par sous-projet ou par mode de paiement. Dans tous les cas, la structure des postes de prélèvement doit être en harmonie avec celle des crédits d'engagement pour garantir une plus grande transparence dans leur contrôle. Enfin, il convient de rappeler que le Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie (DFTCE), en accord avec le Département fédéral des finances (DFF), aura en cas de nécessité la possibilité d'affiner ultérieurement la structure des postes de prélèvement des différents projets, lorsque leurs contours auront été mieux définis (p. ex. RAIL 2000 2^e étape ou raccordement au réseau européen).
- *Assouplissement de l'obligation de recourir au crédit supplémentaire*: en matière de crédits supplémentaires, les règles de la loi fédérale sur les finances de la Confédération seraient en principe applicables. Pour assurer une certaine flexibilité dans la couverture financière des projets dont les travaux avancent plus rapidement que prévu et dont l'évolution des coûts est conforme aux attentes, le règlement du fonds prévoit de déroger à l'obligation de requérir un crédit supplémentaire. Dans ce cas de figure, le Conseil fédéral pourra alors autoriser un prélèvement supplémentaire sur le fonds allant jusqu'à 15 pour cent du prélèvement annuel déjà consenti. Si, en revanche, un crédit de paiement n'a pas été complètement utilisé dans l'année en raison de retards dans les travaux, son solde est reporté sur l'année suivante selon la procédure en vigueur prévue dans la LCF (crédit reporté). Enfin, les paiements supplémentaires dus à des difficultés techniques, géologiques ou à d'autres raisons doivent également suivre la procédure normale du crédit supplémentaire.

D'autre part, il est nécessaire d'instituer une *régulation automatique de la rémunération et du remboursement du passif du fonds*. Le fonds couvre ses pics d'investissement par le biais d'avances consenties par la Confédération. Pour que la mise en oeuvre du fonds représente un *instrument neutre* pour les comptes de la

Confédération, les engagements ainsi constitués pour couvrir le défaut temporaire de financement doivent être adéquatement rémunérés. Les intérêts payés par la Confédération sur le marché des capitaux pour le refinancement des moyens qu'elle octroie au fonds doivent être automatiquement mis à la charge de celui-ci. Au niveau du compte financier de la Confédération, les intérêts liés à l'octroi d'avances apparaissent la même année en tant que recettes. Le même mécanisme comptable est valable pour les intérêts sur les prêts octroyés aux chemins de fer, transitant par les comptes du fonds. Le niveau des intérêts dépend quant à lui des conditions financières définies dans les conventions avec les sociétés de chemins de fer. De plus, dès que les moyens financiers prévus dans l'article constitutionnel sont plus importants que les prélèvements effectués pour les projets, le solde annuel positif est également automatiquement affecté au remboursement des avances consenties par la Confédération. La détermination du niveau des charges financières du fonds et des remboursements annuels ne dépend ainsi pas d'une décision du Parlement, mais repose sur des règles garantissant la neutralité dans les comptes de la Confédération. Le fonds reste toutefois dans la compétence du Parlement grâce à la procédure d'approbation d'ensemble des comptes.

142 **Forme et compétence pour décider des attributions**

Se basant sur la compétence que lui confère l'article 23, 2^e alinéa, des dispositions transitoires de la constitution, le *Conseil fédéral* détermine – en règle générale tous les quatre ans – quels sont les moyens financiers nécessaires à la réalisation des projets et dans quelle mesure chacun d'eux est attribué au fonds. Concrètement, il décide:

- *S'il convient d'augmenter tous les taux de la TVA de 0,1 point de pourcentage.*
- *S'il convient d'affecter le produit de la RPLF au financement des projets et dans quelle mesure il faut l'augmenter, compte tenu qu'il est possible de la doubler au maximum et d'utiliser la totalité de ses recettes au profit des grands projets ferroviaires.*
- *S'il convient d'affecter une part du produit de la RPLP au financement des projets, compte tenu qu'il est possible d'utiliser deux tiers de ses recettes nettes pour les grands projets ferroviaires.*
- *Quel niveau d'endettement appliquer à l'ensemble du fonds, sachant que l'article 23, 2^e alinéa, lettre e, des dispositions transitoires autorise la Confédération à s'endetter à 25 pour cent au plus des coûts des différents projets, à l'exception du programme concernant les mesures antibruit. Ce taux maximal représente la limite supérieure de l'octroi de prêts remboursables et pleinement rémunérables aux différentes sociétés en charge des projets. Les conditions financières définies dans des conventions avec les sociétés de chemins de fer permettent à ces dernières de bénéficier d'une période sans paiement d'intérêt jusqu'à la mise en exploitation d'un nouveau tronçon, car ce n'est qu'à partir de ce moment qu'apparaîtront les premières recettes découlant des projets. Cette possibilité ne doit pas occasionner en fin de compte un endettement supplémentaire, mais uniquement préserver la flexibilité financière nécessaire aux projets. Les prêts sont ainsi augmentés des intérêts intercalaires et leur capitalisation s'inscrit dans la limite supérieure d'endettement de 25 pour cent.*

- *S'il convient de recourir à des formes de financement privé ou de financement par des organisations internationales.* Le terme de financement privé est à comprendre comme étant la mise à disposition de capital-risque ou de fonds étrangers privés dont la rémunération et le remboursement reposent sur le produit de la vente (construction de l'infrastructure) et/ou sur les cash-flows découlant de la participation au projet en question (exploitation de l'infrastructure). Le recours à une solution de financement privé implique donc que le risque financier soit transmis au secteur privé. Cette considération est également valable pour le recours au financement par des organisations internationales. La transmission du risque financier sur un tiers est l'élément distinctif de cette source de financement, ce qui permet de la différencier de l'endettement à hauteur de 25 pour cent des coûts des projets, financé également par le biais de privés sur le marché des capitaux, mais dont la rémunération et le remboursement sont entièrement assurés par la Confédération. Cette part d'endettement sert ensuite à refinancer les prêts octroyés aux sociétés de chemins de fer aux conditions du marché. Ces prêts devront être remboursés grâce à l'augmentation des cash-flows découlant de l'exploitation des nouveaux tronçons. Le risque financier lié à l'exploitation de ces derniers et au remboursement des prêts octroyés aux sociétés de chemins de fer reste donc entièrement dans le giron de l'Etat. Dans le cadre de sa compétence constitutionnelle, le Conseil fédéral peut toutefois déterminer les conditions exactes dans lesquelles une participation financière du secteur privé au projet peut être envisagée pour la construction et/ou l'exploitation de l'ouvrage. Une telle solution dépend en premier lieu de l'appréciation des milieux intéressés quant à la relation entre le rendement escompté et les risques spécifiques des projets. D'autre part, le recours à une forme de financement privé ne doit en aucune manière affecter le fonds, que ce soit par un dépassement du niveau maximal de 25 pour cent d'endettement de la Confédération ou par un élargissement des risques financiers pouvant avoir un impact ultérieur sur les comptes de la Confédération (p. ex. une garantie financière au profit d'une société-projet privée). La disposition prévue à cet effet dans le règlement vise justement à protéger le patrimoine de la Confédération engagé dans les projets. L'éventualité d'un financement privé ou d'un financement par des organisations internationales ne peut être envisagée que s'il y a un réel partage des risques financiers entre la Confédération et le secteur privé.
- *S'il convient d'adapter le niveau maximal d'avances cumulées octroyées au fonds.* Le recours aux avances représente le moyen financier flexible permettant de faire face aux pics d'investissement. En raison du cumul des projets dans une première phase, les moyens pouvant être versés aux projets selon l'article de financement de la constitution seront vraisemblablement insuffisants pour pallier le pic d'investissement. Pour combler ce défaut de financement temporaire et harmoniser les programmes d'investissement et de financement, il faut recourir à un mécanisme de refinancement par le biais d'avances octroyées par la Confédération au fonds (voir le graphique 1 en annexe). La possibilité de recourir aux avances engendre temporairement un niveau d'endettement nettement supérieur aux 25 pour cent admis au niveau constitutionnel. De façon à se prémunir contre un risque de surendettement du fonds, il convient de définir un montant maximal à concurrence duquel le recours aux avances cumulées est possible durant l'existence du fonds. Dans le présent message, ce montant a été fixé à 4,2 milliards de francs (prix de 1995), considéré comme la limite supérieure de ce qui est un niveau raisonnable d'avances (niveau comparable à celui défini dans le

message FITP p. 32)⁶. L'octroi d'avances – en tant que solde du fonds lorsqu'il y a un défaut de financement – doit ainsi s'effectuer dans les limites du plafond fixé. Les avances sont rémunérées aux conditions du marché et remboursées au moyen des recettes affectées au fonds. Le Conseil fédéral adapte le niveau du montant maximal des avances de façon à permettre une réalisation des projets conforme à un programme optimal sur le plan de la technique, de l'évolution des coûts, du calendrier et du besoin de réaliser les projets, tout en tenant compte du niveau global d'endettement de la Confédération.

- *Comment répartir* entre l'axe du Loetschberg et celui du Saint-Gothard les *recettes provenant du produit de l'impôt sur les huiles minérales*, dont le niveau est de 25 pour cent des coûts des lignes de base de la NLFA.

Le niveau requis des différents moyens financiers alimentant le fonds doit garantir la couverture de l'ensemble des projets prévus. Le DFF planifie à cet effet les besoins financiers sur l'ensemble de la durée de vie du fonds. Si des modifications importantes interviennent dans le programme d'investissement ou si les moyens effectivement disponibles n'atteignent pas un niveau conforme aux attentes, le Conseil fédéral peut réévaluer – dans le cadre de ses compétences – la hauteur des moyens financiers à attribuer au fonds.

143 Gestion et organisation du fonds

Le fonds revêt une fonction *strictement comptable* dans le cadre des comptes de la Confédération. Il n'est donc nul besoin de créer spécialement une administration à cet effet. Les procédures de comptabilisation et du budget ainsi que de la planification financière du fonds incombent au DFF. Les demandes concernant les prélèvements annuels pour les différents projets suivent la procédure budgétaire normale et doivent être formulées par l'Office fédéral des transports responsable des projets. Le contrôle des comptes-courants pour les différents projets ainsi que pour les sociétés de chemins de fer concernées incombe au DFTCE.

15 Structure et mécanismes comptables du fonds

Les graphiques 2 et 3 mis en annexe donnent une vue d'ensemble – pour la variante du Conseil national – des flux financiers entre le fonds et les comptes généraux de la Confédération, ainsi que de la structure détaillée du compte de résultats du fonds.

151 Structure du fonds et liens avec les comptes de la Confédération

Les recettes affectées aux grands projets ferroviaires prévues dans l'article 23 des dispositions transitoires de la constitution (part NLFA de 25% sur le produit de

⁶ Ce niveau a été fixé sur la base d'un «debt-ratio» maximal de 40 % pour l'année où le défaut de financement cumulé du fonds atteindra vraisemblablement son niveau maximal dans la variante du Conseil national. Le «debt-ratio» est un indicateur mesurant périodiquement le rapport entre l'ensemble des engagements cumulés du fonds (prêts permettant le refinancement de l'endettement des chemins de fer et avances octroyées au fonds) et les coûts cumulés des projets.

l'impôt sur les carburants, produit de l'augmentation de la TVA, produit de la RPLP/RPLF) sont obligatoirement *enregistrées dans le compte financier* de la Confédération en tant que recettes. Ces recettes sont – la même année – automatiquement comptabilisées comme dépenses suite à leur attribution au fonds. Dans le compte financier, le poste des dépenses au profit du fonds a le caractère d'un poste transitoire.

La variante proposée prévoit l'institution d'une comptabilité séparée du compte financier de la Confédération, mais apparaissant toutefois à l'intérieur de ses comptes généraux. Étant donné qu'une partie des prélèvements sur le fonds est capitalisée, et afin d'assurer la transparence des flux financiers, le fonds est doté d'un *double compte*, à savoir:

- un *compte de résultats*,
- et un *bilan*.

Les *recettes à affectation spéciale* sont inscrites dans le compte de résultats en tant que revenus. Les *prélèvements* annuels pour les différents projets apparaissent également dans le compte de résultats, mais du côté des charges. Le Parlement conserve son autorité en matière budgétaire, car c'est lui qui autorise les prélèvements par le biais d'un *arrêté fédéral simple séparé*.

Les prêts octroyés aux chemins de fer sont contenus dans les prélèvements décidés par le Parlement. Il faut donc les intégrer dans les comptes du fonds. Leur rémunération et leur remboursement s'effectuent selon les conventions régissant les liens entre la Confédération et les sociétés de chemins de fer. Les prêts octroyés aux chemins de fer ne font donc que transiter à travers le fonds. Chaque prélèvement (exception faite des prélèvements pour les mesures antibruit) engendre une *capitalisation* dans le bilan du fonds à hauteur maximale de 25 pour cent des coûts du projet en tant que *prêts rémunérables et remboursables aux conditions du marché*. Les moyens finançant cette capitalisation sont mis à la disposition du fonds par la Confédération sous forme de *prêts* apparaissant à l'actif du bilan de cette dernière. Au niveau du bilan du fonds, cela implique un engagement vis-à-vis de la Confédération à hauteur correspondante. La Confédération se refinance quant à elle sur le marché des capitaux. Les prêts octroyés aux chemins de fer sont donc financés, non pas par les recettes à affectation spéciale, mais bien par un endettement de la Confédération de 25 pour cent des coûts des projets au maximum. Les prêts octroyés aux chemins de fer, à *taux variable et remboursables conditionnellement*, sont neutres pour la structure de bilan du fonds et pour celle de son compte de résultats, car ils sont amortis sitôt qu'ils sont capitalisés.

Pour combler le défaut temporaire de moyens financiers lié au cumul des projets dans une première phase, la Confédération octroie des *avances* au fonds. Le mécanisme de refinancement des *avances* – impliquant également une capitalisation au niveau du fonds – est le même que pour les prêts octroyés aux chemins de fer. *L'endettement total de la Confédération* sur le marché des capitaux lié aux grands projets ferroviaires dépend finalement:

- d'une part de la *limite de 25 pour cent des coûts des projets* pour refinancer les prêts octroyés aux chemins de fer (à rémunérer et à rembourser aux conditions du marché);
- d'autre part du *plafond maximal fixé aux avances* cumulées servant à refinancer le défaut de moyens financiers en raison du pic d'investissements dans une première phase.

Enfin, les *intérêts passifs* liés aux engagements du fonds (prêts et avances octroyés par la Confédération) apparaissent dans le compte de résultats du fonds en tant que charges. Ils apparaissent dans le compte financier de la Confédération en tant que recettes et sont financés par une augmentation des prêts de trésorerie de la Confédération au fonds. De leur côté, les *intérêts actifs* sur les prêts octroyés aux chemins de fer ainsi que sur un éventuel patrimoine net du fonds sont également comptabilisés dans le compte des résultats du fonds, mais en tant que revenus.

152 **Fonctionnement du fonds**

Comme le montre le graphique 1 mis en annexe (conforme à la variante du Conseil national), il y a dans une *première phase* d'existence du fonds un pic d'investissement en raison du cumul des projets. Les recettes à affectation spéciale ainsi que l'octroi des prêts aux chemins de fer sont – dans cette première phase – insuffisants pour couvrir les charges annuelles du fonds. Le solde négatif du compte des résultats est alors annuellement couvert par l'octroi d'avances qui – avec le temps – s'accumulent au bilan du fonds. Les intérêts en découlant sont également capitalisés. La capitalisation des avances et de leurs intérêts entraîne parallèlement, au passif, une augmentation des engagements vis-à-vis de la Confédération jusqu'à concurrence du plafond maximal. Pour refinancer à son tour l'octroi d'avances au fonds, la Confédération doit emprunter temporairement les fonds nécessaires sur le marché des capitaux, augmentant ainsi le niveau d'endettement de l'Etat.

Dans la *seconde phase* d'existence du fonds, les moyens financiers prévus par l'article constitutionnel – à savoir les recettes affectées ainsi que l'octroi des prêts à hauteur de 25 pour cent – sont plus importants que les prélèvements du fonds pour les différents projets. Il en résulte alors un surplus annuel de financement, qui peut alors être automatiquement consacré à rembourser petit à petit les avances cumulées. Le solde positif du compte des résultats permet ainsi de diminuer le poste des avances au bilan du fonds, qui lui-même réduit les engagements vis-à-vis de la Confédération liés aux avances. Au niveau du bilan de la Confédération, le poste des avances diminue en tant que patrimoine financier et abaisse d'autant l'endettement de la Confédération dû aux grands projets ferroviaires.

Finalement, *les comptes du fonds sont clos* lorsque les différents projets ont été réalisés et que les avances – rémunérées aux conditions du marché – ont été complètement remboursées. Les engagements vis-à-vis de la Confédération découlant des avances disparaissent complètement du bilan du fonds. Cela signifie en pratique qu'il n'est alors plus nécessaire d'affecter les recettes au fonds. Seuls les prêts octroyés aux chemins de fer subsistent en tant que patrimoine du fonds. Lorsque le fonds est soldé, ces prêts sont automatiquement portés à l'actif du bilan de la Confédération. Leur rémunération et leur remboursement se poursuivent conformément aux dispositions des conventions entre la Confédération et les sociétés de chemins de fer.

16 **Assainissement des «sunk costs» NLFA et RAIL 2000**

Les explications au chiffre 135 ont montré la nécessité d'assainir les actifs du bilan de la Confédération liés aux investissements déjà réalisés («sunk costs») pour les projets de la NLFA et de RAIL 2000 1^{re} étape. Le Conseil fédéral propose de faire

débuter le fonds le 1^{er} janvier 1998, et d'effectuer *en même temps* – au niveau du bilan de la Confédération – les opérations comptables nécessaires à l'assainissement des prêts octroyés pour le projet de la NLFA jusqu'à la fin 1997.

Faire débuter les nouvelles règles de financement des grands projets ferroviaires au 1^{er} janvier 1998 a pour conséquence que *le fonds ne supporte aucun des coûts d'assainissement* des investissements antérieurs, qui sont de près de 2,5 milliards de francs, ceux-ci étant laissés entièrement à la charge du ménage fédéral. D'autres solutions auraient pu être envisagées, telle que l'application des nouvelles règles de financement dès le début des projets ou bien dès le 1^{er} janvier 1997 comme cela avait été initialement prévu dans le message FITP p. 95. Le choix du Conseil fédéral d'appliquer les nouvelles règles de financement le 1^{er} janvier 1998 constitue la solution la plus simple, car il est ainsi possible d'éviter de comptabiliser les investissements déjà effectués de manière rétroactive sur une trop longue période. De plus, la solution proposée évite que le fonds supporte le fardeau de la réévaluation des prêts déjà octroyés, ce qui a pour conséquence de diminuer le besoin en financement du fonds de près de 2,5 milliards de francs. Le poids financier de cet assainissement est donc entièrement supporté par les ressources générales de la Confédération. Le Conseil fédéral donne ainsi suite aux exigences de divers milieux réclamant une part importante de financement des projets par un *élément collectif*, c'est-à-dire qui ne soit pas directement lié à des recettes provenant des transports. En incluant une augmentation de la TVA pour le financement des grands projets ferroviaires, le concept du Conseil national contient une composante supplémentaire de financement par l'élément collectif.

Les opérations d'assainissement concernant les prêts pour le projet RAIL 2000 1^{er} étape sont traitées dans le cadre de la *réforme du rail*⁷. En ce qui concerne le projet de la NLFA, le présent message entend régler le problème. Le besoin d'assainissement s'étend à tous les investissements NLFA antérieurs à l'entrée en vigueur des nouvelles règles de financement du fonds, à savoir *jusqu'au 31 décembre 1997*. La situation se présente comme suit:

Postes du bilan	valeur au bilan 1996 (en mio. de fr.)	capitalisation 1997 (en mio. de fr.)	valeur totale (en mio. de fr.)
Transit alpin, Saint-Gothard – moyens de trésorerie	270.0	195.3	465.3
<i>Transit alpin, Sain-Gothard – produit de l'impôt sur les huiles minérales*</i>	16.0	21.7	37.7
Intégration de la Suisse orientale – moyens de trésorerie	4.0	6.5	10.5
Transit alpin, Loetschberg – ressources générales de la Conféd- ération	95.9	31.8	127.7

⁷ p. 38 à 42 message sur la réforme des chemins de fer (FF 1997 I 853).

Postes du bilan	valeur au bilan 1996 (en mio. de fr.)	capitalisation 1997 (en mio. de fr.)	valeur totale (en mio. de fr.)
<i>Transit alpin, Loetschberg – produit de l'impôt sur les huiles minérales*</i>	108.1	37.6	145.7
Total	494.0	292.9	786.9

(* postes du bilan faisant déjà l'objet d'une réévaluation)

Les prêts pour le Loetschberg et pour le Saint-Gothard financés par le produit des droits d'entrée sur les carburants font déjà l'objet, au passif du bilan, d'un poste de réévaluation à titre préventif pour un montant correspondant (183,4 millions de fr. avec les capitalisations escomptées pour 1997). Les autres postes concernant la NLFA doivent donc encore être complètement amortis pour un montant d'environ 600 millions de francs. Tous les prêts octroyés aux chemins de fer sont transformés en *prêts à taux variable et remboursables conditionnellement*. Cet assainissement n'affecte pas le compte financier de la Confédération, mais uniquement le compte capital. Tous les postes présentés dans le tableau ci-dessus sortent ensuite du bilan de la Confédération (y compris les postes de réévaluation à titre préventif), car ils n'ont plus de valeur comptable. En revanche, ils sont intégrés «pro memoria» au bilan du fonds (y compris les postes de réévaluation à titre préventif), cela, afin de conserver le lien de créance vis-à-vis des sociétés de chemins de fer.

17 Traitement des interventions parlementaires

Le présent message n'a fait l'objet d'aucune intervention parlementaire. Il s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre du nouvel article constitutionnel concernant la réalisation et le financement de l'infrastructure des transports publics.

2 Partie spéciale

Article premier

Dans le 1^{er} alinéa, il est rappelé que le fonds fait partie intégrante des comptes de la Confédération. Le 3^e alinéa indique que, à l'exception des règles spéciales édictées dans le règlement, en particulier à l'article 3, la loi fédérale sur les finances de la Confédération est applicable.

Article 2 (cf. ch. 15)

La structure comptable est décrite ici. Elle se compose d'un bilan et d'un compte de résultats. L'intégralité du contenu de ces deux comptes est énumérée dans les 2^e et 3^e alinéas.

Article 3 (cf. ch. 141)

Le 1^{er} alinéa ancre la souveraineté du Parlement en matière budgétaire sur le fonds concernant les prélèvements des moyens pour les différents projets. En exception au

2^e *alinéa* impose la détermination d'un crédit de paiement unique par projet. Le projet NLFA fait exception en prévoyant la détermination de cinq crédits de paiement - pour les tunnels de base du Saint-Gothard et du Loetschberg, pour le raccordement de la Suisse orientale au Saint-Gothard, pour les améliorations sur le reste du réseau et pour la surveillance du projet. Etant donné qu'un certain nombre de projets se trouvent actuellement encore dans un stade préliminaire de planification, le 3^e *alinéa* permet au DFTCE - en collaboration avec le DFF - d'affiner ultérieurement la structure des crédits de paiement, si le besoin s'en fait ressentir. Autre dérogation à la loi sur les finances de la Confédération, le 4^e *alinéa* donne la compétence au Conseil fédéral, afin de permettre une continuation sans heurts des travaux, d'augmenter de 15 pour cent les crédits de paiement autorisés par les Chambres sans recourir à la demande de crédit supplémentaire. Mais il faut que le besoin financier soit exclusivement imputable à un avancement des travaux plus rapide que prévu et au respect de la planification des coûts.

Article 4 (cf. ch. 142)

Du texte même de l'article constitutionnel (art. 23, 2^e al., disp. trans. cst.), c'est au Conseil fédéral qu'il appartient de décider du niveau de prélèvement des recettes susceptibles d'être affectées au fonds. Afin d'assurer la sécurité du droit, il le fera en règle générale tous les quatre ans. Un intervalle plus court n'est prévu que dans des circonstances particulières.

Article 5 (cf. ch. 142)

Cet article consacre le principe selon lequel la participation financière directe de tiers (organismes privés, organisations internationales, . . .) aux grands projets ferroviaires ne doit en aucune manière affecter les comptes du fonds. En tant que clause de sauvegarde visant une protection du patrimoine de la Confédération, cet article limite les solutions pouvant être envisagées par le Conseil fédéral. La solution retenue ne doit ni engendrer un dépassement du niveau maximum d'endettement de la Confédération (25%), ni provoquer un accroissement des risques financiers pouvant avoir un impact ultérieur sur les comptes de la Confédération.

Article 6 (cf. ch. 142 et 141)

Le 1^{er} *alinéa* précise la possibilité d'octroyer des avances au fonds afin de combler un défaut temporaire de financement, même si cela engendre un dépassement temporaire du niveau maximal d'endettement de 25 pour cent. Le 2^e *alinéa* fixe la limite supérieure de ces avances en valeur cumulée (4,2 mia. de fr. à prix de 1995). Le Conseil fédéral peut, sur proposition du DFF et en accord avec le DFTCE, procéder aux adaptations nécessaires de façon à permettre une réalisation des projets conformément à un programme optimal sur le plan de la technique, de l'évolution des coûts, du calendrier et de la nécessité de réaliser les projets, tout en tenant compte de l'endettement global de la Confédération. Le 3^e *alinéa* consacre le principe d'une rémunération et d'un remboursement des avances conforme aux principes du marché. L'Administration fédérale des finances en détermine les modalités d'application.

Article 7 (cf. ch. 141)

Cet article contient le principe d'une rémunération aux conditions du marché pour un éventuel patrimoine du fonds.

Article 8 (cf. ch. 132)

Le Parlement – par son approbation – garde le contrôle sur l'ensemble des comptes du fonds. Le Conseil fédéral lui soumet également la planification financière du fonds pour information.

Article 9 (cf. ch. 136)

Cet article précise quand les conditions menant à la clôture des comptes du fonds sont remplies, à savoir d'une part la fin des travaux de construction et d'équipement concernant les différents ouvrages, dès leur mise en exploitation ainsi que celle du matériel roulant, et d'autre part, le remboursement complet des avances (y compris le paiement complet des intérêts).

Article 10 (cf. ch. 16)

Cet article règle le traitement comptable des investissements déjà réalisés pour le projet de la NLFA. Le 1^{er} *alinéa* concrétise l'assainissement des «sunk costs» concernant le projet de la NLFA. Cet assainissement concerne les investissements antérieurs au 1^{er} janvier 1998, dont les valeurs comptables sont intégrées au bilan du fonds (avec leurs postes de réévaluation à titre préventif). La disposition prévue dans le 2^e *alinéa* permet un assainissement direct par le compte capital n'affectant pas le compte financier de la Confédération.

3 Conséquences financières et effets sur l'économie

31 Pour la Confédération

La création du fonds a un impact direct sur le budget de la Confédération. Ce ne sont plus les coûts liés aux grands projets ferroviaires qui déterminent le montant du poste des dépenses inscrit au budget de la Confédération, mais bien les recettes qui sont affectées à leur financement.

32 Pour les cantons

La mise en place du règlement n'a aucun impact direct sur les cantons.

33 Frein aux dépenses

Le règlement du fonds prend la forme d'un arrêté fédéral de portée générale (cf. ch. 62). Il ne contient aucune disposition relative à des subventions. De l'avis du Conseil fédéral, il ne doit pas être soumis au frein constitutionnel aux dépenses (art. 88, 2^e al., cst.). Les arrêtés fédéraux de portée générale spécifiques aux projets intégrés au fonds et leurs arrêtés de financement devraient en revanche se voir appliquer le frein aux dépenses.

4 Programme de la législature

Le présent message n'a pas été annoncé dans le programme de la législature 1995–1999. Il s'inscrit toutefois dans le cadre des objectifs prioritaires de la législature 1995–1999 (buts 4 et 14) que sont le financement des grands ouvrages ferroviaires et l'assainissement des finances fédérales. D'autre part, il a un lien étroit avec les objets des grandes lignes R27 et R9, à savoir «la réalisation de la conception d'Alptransit réadaptée» et «le financement des transports publics»

5 Rapport avec le droit européen

La réalisation et le financement des raccordements de la Suisse au réseau européen des trains à haute performance devra faire l'objet de conventions avec les pays voisins concernés.

6 Bases juridiques

61 Constitutionnalité et légalité

Le règlement du fonds pour les grands projets ferroviaires repose sur l'article 23 des dispositions transitoires de la constitution concernant la réalisation et le financement de l'infrastructure des transports publics. Cet article n'est toutefois pas encore en vigueur, car il doit être encore soumis au vote du peuple et des cantons.

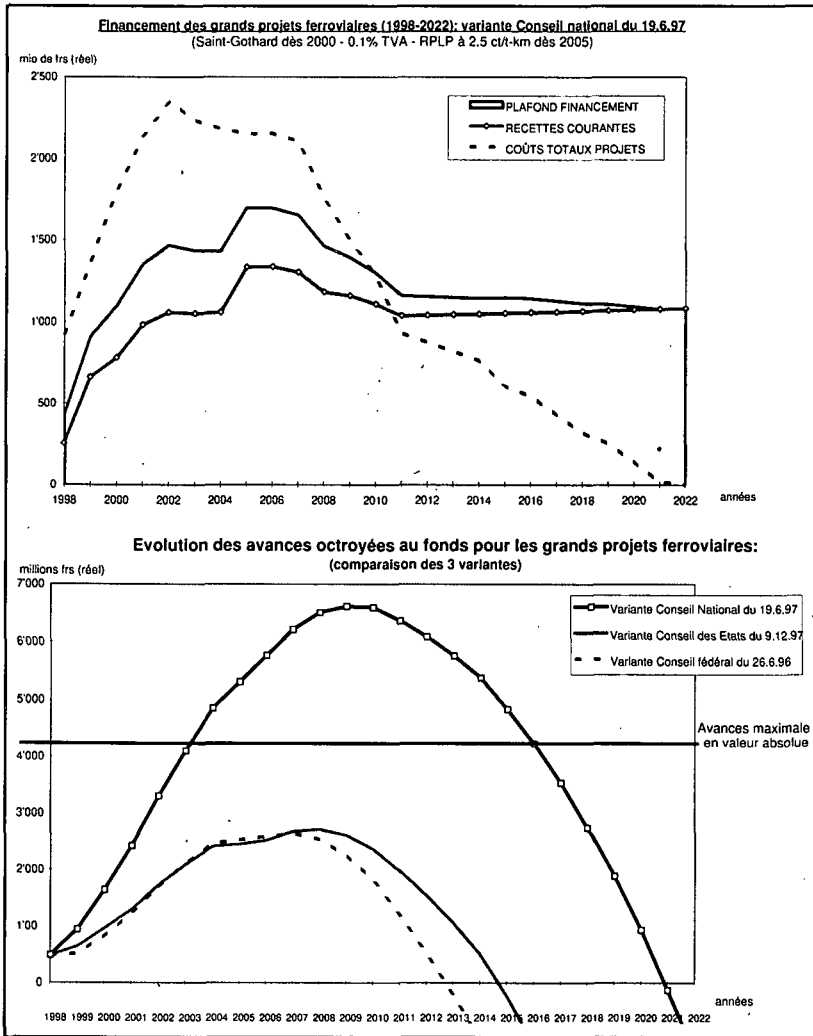
62 Forme juridique

Étant donné qu'il contient des règles de droit au sens de l'article 5, 2^e alinéa, de la loi sur les rapports entre les conseils (RS 171.11), le règlement revêt la forme d'un arrêté fédéral de portée générale. En raison de la nécessité à faire fonctionner le fonds dès l'approbation de l'article 23 des dispositions transitoires de la constitution, et de son intérêt politique limité, il est prévu de ne pas le soumettre au référendum. Conformément à l'article 7, 2^e alinéa, de la loi sur les rapports entre les conseils, une telle autorisation est expressément prévue dans l'article 23, 3^e alinéa, des dispositions transitoires de la constitution.

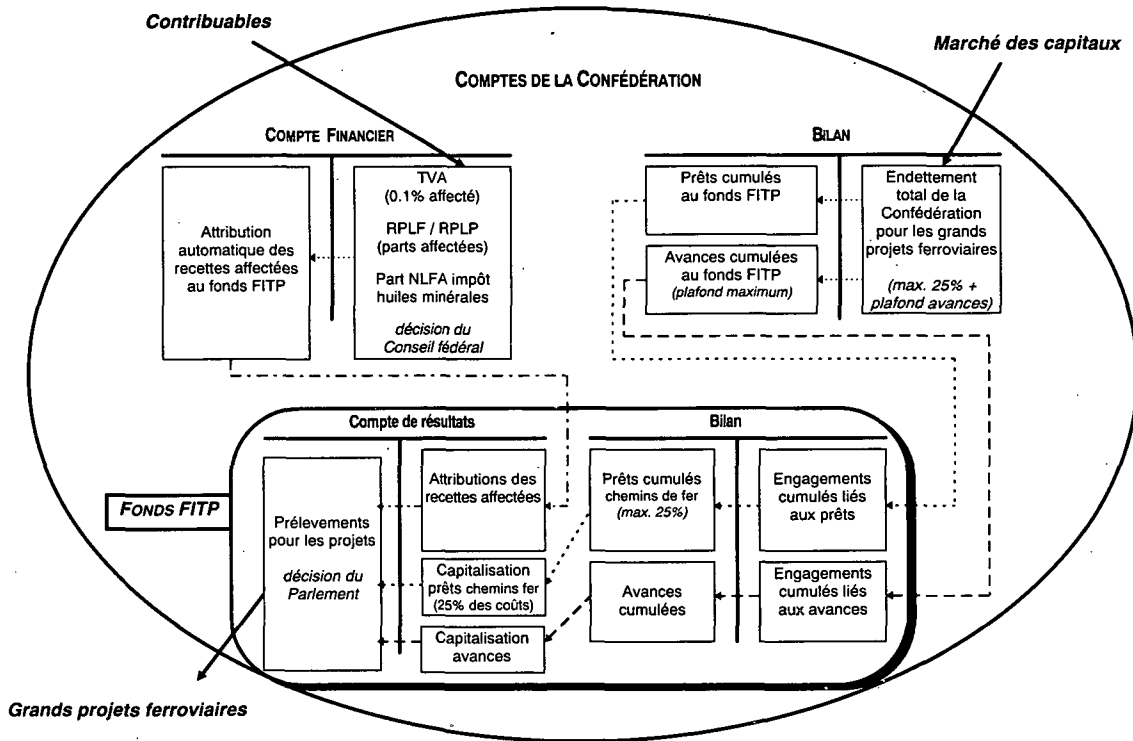
39736

Graphique 1: profil de financement selon la variante du Conseil national

(décision du Conseil national du 19 juin 1997)



Graphique 2: vue d'ensemble des flux financiers liés au fonds (variante du Conseil national)



Graphique 3: structure du compte de résultats du fonds

(variante du Conseil national)

Bénéficiaires / Contre-écriture	CHARGES	REVENUS	Contre- écriture
	<u>Prélèvement NLFA:</u>	<u>Attribution TVA</u>	<i>compte financier</i>
BLS	⇒ - Loetschberg		
CFF	⇒ - Saint-Gothard	<u>Attribution RPLF</u>	<i>compte financier</i>
CFF, SOB, BT	⇒ - Raccordement Suisse orientale	<u>Attribution RPLP</u>	<i>compte financier</i>
OFT/EMCC, tiers	⇒ - Surveillance de projet		
diff. chemins fer	⇒ - Améliorations reste réseau	<u>Attribution part NLFA 25% carb.</u>	<i>compte financier</i>
	<u>Prélèvement RAIL 2000:</u>		
SBB	⇒ - Première étape	<u>Capitalisation prêts chemins de fer (conditions marché)</u>	
SBB	⇒ - Deuxième étape	- NLFA: Loetschberg	<i>bilan du fonds</i>
à définir	⇒ <u>Prélèvement raccordement au réseau européen</u>	- NLFA: Saint-Gothard	<i>bilan du fonds</i>
		- NLFA: Raccordement Suisse orientale	<i>bilan du fonds</i>
		- (Raccordement au réseau européen)	<i>bilan du fonds</i>
diff. chemins fer	⇒ <u>Prélèvement mesures antibruit</u>	- RAIL 2000: première étape	<i>bilan du fonds</i>
		- RAIL 2000: deuxième étape	<i>bilan du fonds</i>
compte financier	<u>Intérêts/prêts au fonds</u>	<u>Intérêts/prêts chemins de fer</u>	<i>diff. chemins fer</i>
compte financier	<u>Intérêts/avances au fonds</u>	<u>Intérêts/patrimoine net</u>	
bilan du fonds	<u>Remboursement d'avances (solde du C.R.)</u>	<u>Capitalisation des avances (solde du C.R.)</u>	<i>bilan du fonds</i>
bilan du fonds	<u>Amortissement prêts chemins fer (conditions préférentielles)</u>	<u>Capitalisation prêts chemins fer (conditions préférentielles)</u>	<i>bilan du fonds</i>
	- différents projets	- différents projets	

⇒ : à décider par le Parlement

Arrêté fédéral portant règlement du fonds pour les grands projets ferroviaires

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'article 23 des dispositions transitoires de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 1^{er} décembre 1997¹,
arrête:

Article premier Objet

¹ Les grands projets ferroviaires sont financés par le biais d'un compte spécial figurant dans les comptes de la Confédération.

² Le présent arrêté fixe le contenu et la structure du fonds institué à cet effet ainsi que les procédures présidant à son financement et à l'attribution des moyens.

³ Les dispositions de la loi fédérale sur les finances de la Confédération² sont applicables subsidiairement.

Art. 2 Structure et contenu

¹ Le fonds se compose d'un compte de résultats et d'un bilan.

² Le compte de résultats comprend:

- a. les revenus, qui se composent des attributions au fonds sous forme de recettes à affectation spéciale, de la capitalisation des prêts et des avances, et des intérêts actifs sur les prêts et sur le patrimoine net;
- b. les charges, qui se composent des prélèvements consacrés aux projets, des remboursements des engagements liés à la réalisation et au financement des projets, des intérêts passifs sur ces engagements et des amortissements des actifs.

³ Le bilan comprend l'ensemble des actifs et des engagements liés à la réalisation et au financement des projets.

Art. 3 Procédure de prélèvement

¹ L'Assemblée fédérale fixe chaque année par arrêté fédéral simple, en même temps que l'arrêté fédéral concernant le budget de la Confédération, les moyens financiers consacrés aux différents projets.

¹ FF 1998 261

² RS 611.0

² Elle approuve un crédit de paiement pour chaque projet, à l'exception de la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes, qui est financée par cinq crédits de paiement destinés respectivement:

- a. à la ligne de base du Saint-Gothard;
- b. à la ligne de base du Loetschberg;
- c. au raccordement de la Suisse orientale à la ligne de base du Saint-Gothard;
- d. aux améliorations sur le reste du réseau;
- e. à la surveillance de projet.

³ En accord avec le Département fédéral des finances, le Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie peut, en cas de nécessité, affiner la structure des crédits de paiement.

⁴ Si les travaux avancent plus rapidement que prévu et que le niveau des coûts soit conforme aux attentes, le Conseil fédéral peut autoriser pour le projet en question un crédit annuel supplémentaire allant jusqu'à 15 pour cent du crédit de paiement autorisé pour l'année en cours:

Art. 4 Procédure d'attribution

¹ Dans le cadre des compétences définies à l'article 23, 2^e alinéa, des dispositions transitoires de la constitution et sur la base d'une planification financière garantissant la couverture des coûts des projets, le Conseil fédéral décide périodiquement dans quelle mesure les différents moyens financiers prévus sont versés au fonds.

² En cas de nécessité, il peut procéder en tout temps à des adaptations.

Art. 5 Participation financière de tiers aux projets

Lorsque le Conseil fédéral détermine les modalités organisationnelles et financières permettant la participation directe d'organismes privés ou d'organisations internationales aux projets, la solution retenue ne doit pas conduire à un dépassement de la limite d'endettement fixée à l'article 23, 2^e alinéa, lettre . . ., des dispositions transitoires de la constitution, ni à un accroissement des risques financiers pouvant avoir un impact ultérieur sur les comptes de la Confédération.

Art. 6 Octroi d'avances

¹ Pour garantir un financement continu des projets, des avances prélevées sur les ressources générales de la Confédération et entraînant une augmentation temporaire du niveau d'endettement peuvent être versées au fonds.

² Les avances octroyées ne peuvent excéder en valeur cumulée 4,2 milliards de francs (prix de 1995). Le Département fédéral des finances examine périodiquement la situation. Sur proposition de ce dernier et en accord avec le Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie, le Conseil fédéral procède aux adaptations nécessaires de la limite maximum des avances. Pour ce faire, il tient alors compte, d'une part, des contraintes techniques, de l'évolution des coûts, du calendrier et du besoin de réaliser les projets, d'autre part, du niveau d'endettement général de la Confédération.

³ Les avances sont pleinement remboursables. Elles portent un intérêt conforme au marché, imputable sur le compte de résultats. L'Administration fédérale des finances détermine les modalités d'application.

Art. 7 Rémunération du patrimoine net

¹ Le patrimoine net du fonds représente le solde actif du bilan, lorsque l'ensemble des avances ont été remboursées.

² Le produit de la rémunération d'un éventuel patrimoine net est inscrit au compte de résultats. La rémunération s'effectue aux conditions du marché.

Art. 8 Approbation des comptes et planification financière

¹ Le Conseil fédéral soumet chaque année les comptes du fonds à l'approbation de l'Assemblée fédérale.

² Il établit une planification financière sur quatre ans. Il en informe l'Assemblée fédérale parallèlement au budget.

Art. 9 Clôture du fonds

Les comptes du fonds sont définitivement clos une fois que les travaux de construction des différents projets ont été terminés et que toutes les avances ont été complètement rémunérées et remboursées.

Art. 10 Traitement comptable des investissements déjà réalisés

¹ Les prêts octroyés avant le 1^{er} janvier 1998 aux entreprises de chemins de fer pour le projet de la NLFA sont transformés en prêts à taux variable et remboursables conditionnellement. Ils sont intégrés dans les comptes du fonds. Ils peuvent être transformés en contribution à fonds perdus, si les tronçons auxquels ils se rapportent sont désormais entièrement financés à fonds perdus.

² La transformation des prêts est comptabilisée dans le compte capital de la Confédération.

Art. 11 Référendum, entrée en vigueur et durée de validité

¹ Le présent arrêté de portée générale n'est pas sujet au référendum facultatif en vertu de l'article 23, 3^e alinéa, des dispositions transitoires de la constitution.

² Il entre en vigueur en même temps que l'arrêté fédéral du . . . relatif à la réalisation et au financement des projets d'infrastructure des transports publics, avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 1998, et reste en vigueur aussi longtemps que ce dernier.

Message concernant le règlement du fonds pour les grands projets ferroviaires du 1er décembre 1997

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1998
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	06
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	97.084
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	17.02.1998
Date	
Data	
Seite	261-285
Page	
Pagina	
Ref. No	10 109 330

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.