



23.063

Message sur la modification de la loi sur les Chemins de fer fédéraux (Financement durable des CFF)

du 15 septembre 2023

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

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'une modification de la loi sur les Chemins de fer fédéraux et de la loi relative à une redevance sur le trafic des poids lourds, en vous proposant de l'adopter.

Nous vous proposons simultanément de classer l'intervention parlementaire suivante:

2022 M 22.3008 Soutenir l'exécution des investissements des CFF et une vision
à long terme en période de Covid-19
(E 16.3.22, Commission des finances CE; N 16.6.22)

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

15 septembre 2023

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Alain Berset
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Condensé

Le projet de loi qui fait l'objet du présent message vise à renforcer la situation financière et la capacité d'investissement des Chemins de fer fédéraux (CFF) ainsi qu'à clarifier les instruments de financement que la Confédération met à la disposition de l'entreprise. Il contribue également à garantir les liquidités du fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) et l'aménagement de l'infrastructure.

Contexte

Avant la crise induite par le coronavirus, les CFF enregistraient des résultats positifs. Cependant, leur endettement net était déjà en augmentation continue du fait notamment d'investissements importants. Dans le contexte des mesures d'endiguement de l'épidémie, ils ont subi des pertes élevées dans le trafic grandes lignes, ce qui a aggravé leur situation financière. Ils ne peuvent ainsi plus respecter l'objectif stratégique assigné par la Confédération pour ce qui est du plafond d'endettement net. Au vu des perspectives financières, il est peu probable qu'ils arrivent à résoudre ce problème dans les années à venir sans aide de leur propriétaire.

De plus, dans le contexte des conséquences de l'épidémie, le Parlement a adopté la motion 22.3008 «Soutenir l'exécution des investissements des CFF et une vision à long terme en période de Covid-19» de la Commission des finances du Conseil des États. Cette motion a notamment été motivée par la crainte que les investissements dans les transports publics ne puissent pas être réalisés comme prévu.

Afin de garantir les ressources du FIF, le Conseil fédéral entend inscrire dans la loi la part des recettes de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations de la Confédération devant être versée au FIF.

Contenu du projet

Le projet comprend deux modifications de la loi sur les Chemins de fer fédéraux. La première vise à clarifier les instruments que la Confédération met à disposition pour le financement des CFF. Actuellement, cette dernière leur octroie des prêts de trésorerie pour répondre à leurs besoins en financement. Or ces prêts conduisent à une augmentation de l'endettement de la Confédération en dehors du mécanisme du frein à l'endettement. Le projet prévoit qu'à partir d'un certain niveau d'endettement des CFF, la Confédération leur octroie uniquement des prêts budgétaires, qui, eux, respectent le frein à l'endettement. Ainsi, le risque que ce mécanisme soit contourné est éliminé en cas de dépassement du niveau d'endettement, et le Parlement aura la possibilité d'approuver les prêts dans le cadre du budget fédéral.

La seconde modification met en œuvre la motion 22.3008. Le Conseil fédéral propose un apport en capital unique extraordinaire pour réduire l'endettement net des CFF et améliorer leur capacité d'investissement. Le calcul de cet apport, qui s'élève à 1,15 milliard de francs, se fonde sur les pertes subies dans le trafic grandes lignes entre 2020 et 2022.

Enfin, pour assurer les liquidités du FIF, le projet prévoit une adaptation de la loi relative à une redevance sur le trafic des poids lourds. La Confédération a à sa dis-

position deux tiers du produit net de cette redevance. La modification légale prévoit que la totalité de cette part alimente le FIF aussi longtemps que les réserves de ce dernier n'atteignent pas un niveau suffisant (au moins 300 millions de francs).

Table des matières

Condensé	2
1 Contexte	6
1.1 Nécessité d’agir et objectifs visés	6
1.1.1 Financement de l’infrastructure ferroviaire et des transports publics	6
1.1.2 Évolution des finances des CFF	7
1.1.3 Financement de l’infrastructure ferroviaire via le FIF	10
1.1.4 Rentabilité du chiffre d’affaires dans le trafic grandes lignes	12
1.1.5 Mise en œuvre de la motion 22.3008 de la Commission des finances du Conseil des États	14
1.2 Solutions étudiées et solution retenue	15
1.2.1 Échelonnement de l’aménagement de l’offre	15
1.2.2 Statu quo – acceptation d’un endettement accru	15
1.2.3 Financement sur le marché des capitaux	15
1.3 Relation avec le programme de la législature et avec le plan financier, ainsi qu’avec les stratégies du Conseil fédéral	16
1.4 Classement d’interventions parlementaires	16
2 Procédure de consultation	16
2.1 Projet mis en consultation	16
2.2 Aperçu des résultats de la procédure de consultation	17
2.3 Appréciation des résultats de la procédure de consultation	18
3 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen	18
4 Présentation du projet	19
4.1 Réglementation proposée	19
4.1.1 Financement des CFF dans le respect du frein à l’endettement	19
4.1.2 Garantir les liquidités et les réserves du FIF	21
4.1.3 Apport unique en capital	22
4.1.4 Illustration des mesures prévues	22
4.2 Adéquation des moyens requis	23
4.3 Mise en œuvre	23
5 Commentaire des dispositions	25
5.1 LCFF	25
5.2 LRPL	27
6 Conséquences	28
6.1 Conséquences pour la Confédération	28
6.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne	29

6.3	Conséquences économiques	29
6.4	Conséquences sociales	29
6.5	Conséquences environnementales	29
6.6	Autres conséquences	29
7	Aspects juridiques	29
7.1	Constitutionnalité	29
7.2	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	30
7.3	Forme de l'acte à adopter	30
7.4	Frein aux dépenses	30
7.5	Conformité aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale	30
7.6	Conformité à la loi sur les subventions	30
7.7	Délégation de compétences législatives	31
7.8	Protection des données	31

Loi sur les Chemins de fer fédéraux (LCFF) (Projet)

FF 2023 2205

Message

1 Contexte

1.1 Nécessité d'agir et objectifs visés

1.1.1 Financement de l'infrastructure ferroviaire et des transports publics

Le financement de l'infrastructure ferroviaire a été entièrement revu en 2012¹, et l'arrêté fédéral du 20 juin 2013 portant règlement du financement et de l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire (FAIF)² a été accepté par le peuple et les cantons en 2014. Cette refonte du système avait pour but principal de combler les lacunes en matière de financement, d'exploitation et de maintenance de l'infrastructure ferroviaire.

La Confédération dépense plus de 6 milliards de francs par an pour les transports publics et le fret ferroviaire, dont au moins 1 milliard pour le transport régional de voyageurs et le fret ferroviaire. Les dépenses pour l'aménagement et la maintenance de la qualité de l'infrastructure ferroviaire sont couvertes par le fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF). Elles s'élèvent à près de 5 milliards de francs par année. Les étapes d'aménagement de l'infrastructure ferroviaire sont soumises à l'approbation de l'Assemblée fédérale. Pour l'étape d'aménagement 2035, le Parlement a alloué en 2019 une somme de 12,89 milliards de francs. Cette somme doit notamment servir à améliorer l'offre sur des tronçons surchargés afin d'éviter les goulets d'étranglement. Le 22 juin 2022, le Conseil fédéral a informé sur l'état d'avancement des programmes d'aménagement de l'infrastructure ferroviaire et a mis en consultation, jusqu'au 14 octobre 2022, la modification de plusieurs arrêtés fédéraux relatifs à l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire³. Le message du Conseil fédéral qui présentera une nouvelle étape d'aménagement est prévu pour 2026. Il contiendra une actualisation du projet d'offre 2035 et les premiers éléments de grands projets à long terme.

Afin d'assurer une desserte par les transports publics dans tout le pays, la Confédération et les cantons commandent conjointement les prestations de transport régional de voyageurs par train, bus et, dans certains cas, par installation à câbles ou par bateau. Les investissements dans l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire sont financés par des prêts sans intérêts conditionnellement remboursables prélevés sur le FIF, soit en fin de compte par les recettes fiscales, tandis que les investissements dans les véhicules et les installations de maintenance correspondantes doivent être autofinancés par les entreprises de transport. Étant donné que les auteurs des commandes reconnaissent que les coûts des fonds de tiers représentent une charge donnant droit à une

¹ Message du 18 janvier 2012 relatif à l'initiative populaire «Pour les transports publics» et sur le contre-projet direct (Arrêté fédéral portant règlement du financement et de l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire, FAIF), FF **2012** 1371.

² FF **2013** 4191

³ Projet mis en consultation disponible sous: www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2022 > DETEC > Procédure de consultation 2022/43.

indemnité (contrairement aux coûts du capital propre), le développement de l'offre de transports publics accroît nécessairement l'endettement des entreprises. La Confédération ne participe pas au financement du transport régional de voyageurs sans fonction de desserte (localités de moins de 100 habitants) et du transport local (par ex. transport urbain); ceux-ci sont financés par les cantons seuls ou conjointement avec les communes. Quant à l'offre nationale de transport de voyageurs, le «trafic grandes lignes», elle doit être intégralement autofinancée.

1.1.2 Évolution des finances des CFF

L'épidémie de COVID-19 a eu un impact important sur le fonctionnement et les recettes des CFF. Ces derniers ont essuyé des pertes considérables en particulier dans le trafic grandes lignes, où l'effondrement de la demande a été très marqué. Le résultat du groupe a été de -617 millions de francs en 2020 et de -325 millions en 2021. En 2022, l'entreprise a enregistré une perte de 245 millions de francs, qui n'est toutefois due qu'en partie au manque à gagner attribuable au COVID-19. En comparaison, les CFF ont encore dégagé un bénéfice de 463 millions de francs en 2019. Malgré l'amélioration des résultats et une structure de bilan saine, la situation financière des CFF est préoccupante pour les années à venir, et des mesures doivent être prises pour assurer un financement durable de l'entreprise et renforcer sa capacité d'investissement. Avant l'épidémie déjà, les CFF voyaient leur endettement net continuellement augmenter, malgré des résultats positifs (voir figure 1 et tableau 1). Cet endettement net était de 11,4 milliards de francs à fin 2022, soit pratiquement le niveau de 1999, année où la Confédération a renoncé à sa créance (prêt) dans le bilan d'ouverture de CFF SA (conversion de prêts de trésorerie d'environ 11,6 milliards de francs en capital propre [8 milliards] et en prêts sans intérêts conditionnellement remboursables [3,6 milliards] des CFF).

Figure 1

Évolution de l'endettement net, des prêts de trésorerie et des résultats, en francs, 1999–2022

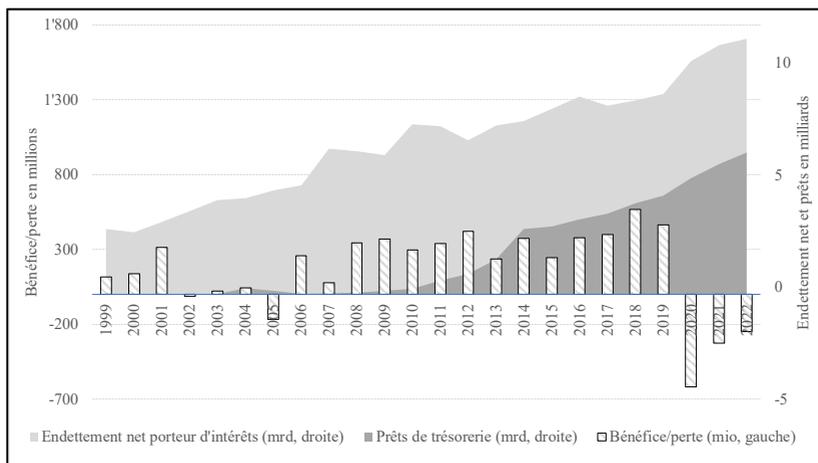


Tableau 1

Endettement net des CFF (volet commercial), en milliards de francs

	31.12.2022	31.12.2021	Différence
Confédération (rémunération aux taux du marché)	6,3	5,8	0,5
Banques et autres (caisse de pension, caisse du personnel, etc.)	5,2	5,4	-0,2
Engagement financier total (endettement brut)	11,5	11,2	0,3
Liquidités	0,1	0,1	0,0
Endettement net	11,4	11,1	0,3

La figure 1 ne tient pas compte des prêts sans intérêts conditionnellement remboursables accordés via le FIF pour financer l'infrastructure ferroviaire. Cette hausse continue de l'endettement s'explique principalement par des dépenses d'investissement (en particulier retard à rattraper pour le matériel roulant; immobilier) plus élevées que les flux de trésorerie opérationnels, avec pour conséquence des flux de trésorerie disponible négatifs (les flux de trésorerie disponible étaient de -293 millions de francs en 2019, de -1500 millions en 2020, de -564 millions en 2021 et de -462 millions en 2022). Les conséquences des mesures prises pour lutter contre le COVID-19 ont encore aggravé cette augmentation structurelle (2020–2022: +2,5 milliards de francs d'endettement net comparé à 2019). Par rapport au bénéfice d'exploitation avant amortissements, intérêts et impôts (EBITDA), l'endettement des CFF était

jusqu'en 2020 conforme à l'objectif de $6,5 \times$ EBITDA fixé par le Conseil fédéral dans les objectifs stratégiques. Le rapport entre l'endettement net et l'EBITDA est un indicateur important pour évaluer la stabilité financière des entreprises. En plafonnant l'endettement dans les objectifs stratégiques, on s'assure qu'il reste raisonnable, sur une base nette, par rapport aux liquidités potentielles générées par les activités opérationnelles. Selon les objectifs stratégiques 2019–2022, le Conseil fédéral attend des CFF que leur endettement net porteur d'intérêts atteigne au plus $6,5 \times$ EBITDA, des dépassements temporaires étant admis.

Pour faire face à la diminution drastique de la demande des voyageurs pendant l'épidémie, le Conseil fédéral est intervenu à plusieurs reprises pour garantir les liquidités de l'entreprise. Il a relevé, dans les objectifs stratégiques, le plafond des prêts de trésorerie, qui est passé, en plusieurs étapes, de 3,2 à 4,45 milliards de francs. Cette ligne de crédit, valable jusqu'à fin 2023, doit permettre aux CFF de poursuivre leurs investissements, notamment concernant le renouvellement du matériel roulant et la mise en œuvre des étapes d'aménagement 2025 et 2035 de l'infrastructure ferroviaire, fixées par le Parlement. Le financement au-delà de 2023 sera réglé dans le cadre de la définition des objectifs stratégiques 2024–2027.

Les CFF disposent d'une marge de manœuvre un peu moins importante que d'autres entreprises pour fixer des priorités en matière d'investissement. Vu les ressources élevées qui sont consacrées à l'aménagement de l'infrastructure par l'intermédiaire du FIF, les milieux politiques s'attendent à ce que ces travaux débouchent sur un développement rapide de l'offre. Or cela nécessite d'importants investissements subséquents qui, au moins au début, ne sont généralement pas rentables. À l'inverse, les augmentations tarifaires sont souvent politiquement contestées. Annoncée fin 2020, la redéfinition des investissements prioritaires des CFF dans les immeubles de rendement a elle aussi suscité des discussions au niveau politique, celles-ci ayant finalement incité le conseil d'administration des CFF à revenir sur sa décision. Les projets qui engendreront indéniablement une revalorisation de l'environnement des gares devraient désormais être réalisés dans une large mesure, en dépit de la situation financière difficile des CFF. Les recettes et bénéfices requis pour financer le matériel roulant nécessaire au développement de l'offre devraient, durant les prochaines années, rester inférieurs aux attentes antérieures à l'épidémie. La demande en matière de transport public sera probablement touchée à long terme, notamment du fait des nouvelles habitudes de travail des pendulaires (par ex. travail à domicile).

Afin de renforcer les CFF, le Conseil fédéral entend ramener d'ici à 2030 leur endettement net porteur d'intérêts au plafond fixé dans les objectifs stratégiques ($6,5 \times$ EBITDA). En 2020, le taux de couverture de la dette s'élevait à $21,6 \times$ EBITDA, en 2021 à $13,7 \times$ EBITDA et en 2022 à $10,9 \times$ EBITDA. Malgré les mesures prises pour améliorer l'EBITDA et l'espoir d'atteindre l'objectif de $6,5$ à l'horizon 2030, l'endettement net absolu des CFF continuera de progresser dans les années à venir. Le besoin de financement sera couvert essentiellement par la Confédération. Actuellement, le financement fédéral repose sur des prêts de trésorerie (voir figure 1) qui ne grèvent pas les finances fédérales et ne sont dès lors pas soumis aux exigences du frein à l'endettement. Ce besoin de financement résulte notamment des investissements dans du matériel roulant supplémentaire et dans des objets nécessaires à l'exploitation (par ex. ateliers industriels et installations de service), ces investissements étant directement

liés aux projets d'aménagement de l'infrastructure ferroviaire. Eu égard au développement de l'infrastructure et de l'offre voulu par le Parlement, les milieux politiques s'attendent à ce que le conseil d'administration des CFF décide d'investir dans du matériel roulant, même si cela ne se justifie pas du point de vue de la gestion d'entreprise. Il convient donc de déterminer sur cette base dans quelle mesure les CFF peuvent encore être financés à l'aide de prêts de trésorerie et le niveau d'endettement à partir duquel des prêts devront être octroyés dans le cadre du budget fédéral, lesquels seront dès lors soumis aux exigences du frein à l'endettement. Par conséquent, le Conseil fédéral propose de modifier la loi du 20 mars 1998 sur les Chemins de fer fédéraux (LCFF)⁴ afin de réglementer clairement les conditions d'octroi des prêts de trésorerie et des prêts de la Confédération ainsi que leur conversion en capital propre (voir chap. 4).

1.1.3 Financement de l'infrastructure ferroviaire via le FIF

L'exploitation et l'entretien («exploitation»), le renouvellement et la modernisation («maintenance de la qualité des infrastructures») et l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire sont financés exclusivement par l'intermédiaire du FIF. Sa création en 2016 a permis de mettre bien plus de ressources à la disposition de cette infrastructure. Le fonctionnement et les procédures inhérentes au FIF sont fixés dans la loi du 21 juin 2013 sur le fonds d'infrastructure ferroviaire (LFIF)⁵. Le FIF a également repris à fin 2015 les dettes (avances cumulées) du fonds de financement des projets d'infrastructure des transports publics (fonds FTP). Au moins 50 % des versements affectés provenant de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP) et les recettes de l'impôt sur les huiles minérales destinées au FIF servent à rémunérer et à rembourser intégralement les dettes FTP (art. 11 LFIF). Le FIF ne doit pas s'endetter plus que jusqu'à concurrence des avances versées. L'obligation de constituer une réserve appropriée ayant été suspendue par la loi du 25 septembre 2020 sur le soutien des transports publics durant la crise du COVID-19⁶, une telle réserve ne doit être constituée qu'à partir de 2022 pour atténuer les fluctuations des versements (art. 7 LFIF).

Les ressources suivantes sont affectées durablement au FIF pour financer ses tâches (art. 87a, al. 2 et 3, de la Constitution [Cst.]⁷; art. 57, al. 1, de la loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer [LCdF]⁸):

- deux tiers au plus du produit net de la RPLP;
- un pour mille de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA);
- 2 % des recettes résultant de l'impôt fédéral direct perçu sur le revenu des personnes physiques;

4 RS 742.31

5 RS 742.140

6 RO 2020 3825

7 RS 101

8 RS 742.101

- 2300 millions de francs par an provenant des finances fédérales, ce montant étant indexé à l'évolution du produit intérieur brut réel et du renchérissement mesuré selon l'indice des prix à la consommation;
- contributions des cantons à hauteur de 500 millions de francs par an (indexées depuis 2019).

En outre, les moyens suivants sont alloués au FIF pour une durée limitée (art. 196, ch. 3, al. 2^{bis}, et ch. 14, al. 4, Cst.):

- un pour mille supplémentaire de la TVA (depuis 2018 et jusqu'en 2030 au plus tard);
- 9 % du produit net de la part affectée de l'impôt sur les huiles minérales (jusqu'au remboursement intégral des avances), mais à concurrence de 310 millions de francs selon le niveau des prix de 2014.

Conformément à l'art. 4, al. 2, LFIF, les prélèvements du FIF doivent couvrir en priorité les besoins liés à l'exploitation et à la maintenance de la qualité des infrastructures ferroviaires. L'Assemblée fédérale fixe tous les quatre ans un plafond de dépenses pour ces prélèvements (art. 5 LFIF). Les conventions de prestations quadriennales correspondantes définissent de manière contraignante les objectifs à atteindre et les ressources que la Confédération alloue à cet effet aux 35 entreprises de transport ferroviaire. Celles-ci reçoivent des indemnités annuelles pour compenser les coûts d'exploitation et de maintenance qui, d'après leur planification à moyen terme, ne sont pas couverts par les revenus liés au prix des sillons (voir la digression sur le prix du sillon ci-après). Les investissements de remplacement nécessaires ne pouvant généralement pas être financés intégralement par les amortissements et les réserves de liquidités disponibles, des prêts sans intérêts conditionnellement remboursables sont versés au titre des conventions de prestations (art. 51b LCdF). Depuis 2016, les coûts d'exploitation et de maintenance de la qualité des infrastructures des chemins de fer privés, qui étaient auparavant financés conjointement par la Confédération et les cantons, bénéficient d'un financement intégral via le FIF; en contrepartie, les cantons versent une contribution à ce dernier.

L'Assemblée fédérale décide des mesures relatives à l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire (art. 48c LCdF). Dans le cadre de son pilotage financier, elle approuve les crédits d'engagement définis pour chaque étape d'aménagement. Tous les quatre ans, le Conseil fédéral présente à l'Assemblée fédérale un rapport sur l'état d'avancement de l'aménagement et sur les coûts subséquents pour l'ensemble du système ferroviaire (art. 48b et 48c, al. 3, LCdF).

Prix du sillon

Le prix du sillon permet aux gestionnaires de l'infrastructure d'être indemnisés par les entreprises de transport pour l'utilisation du réseau ferroviaire. Il est réglé à l'art. 9c LCdF et à la section 6 de l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'accès au réseau ferroviaire (RS 742.122).

Le prix du sillon se compose du prix des prestations de base et des prix des prestations complémentaires et de service. Le prix des prestations de base se compose quant à lui:

- *du prix de base*; couverture des coûts marginaux, c'est-à-dire des coûts d'infrastructure supplémentaires générés lors du passage d'un train;
- *de la contribution de couverture*; calculée en fonction des recettes du transport des voyageurs, elle supporte une partie des coûts fixes de l'infrastructure; elle est fixée par l'autorité concédante, des taux différents étant appliqués pour différents trafics; aucune contribution de couverture n'est facturée au trafic marchandises;
- *du prix de l'électricité*; couverture des coûts du courant de traction («courant à partir de la ligne de contact»).

Outre la prestation de base, des prestations complémentaires et de service (par ex. service de manœuvre ou courses d'instruction pour les conducteurs) sont également facturées.

Le prix du sillon permet de couvrir environ un tiers des coûts de l'infrastructure ferroviaire. Le reste des coûts est couvert par les contributions d'exploitation du FIF.

1.1.4 Rentabilité du chiffre d'affaires dans le trafic grandes lignes

Les CFF doivent exploiter le trafic grandes lignes en autofinancement. Sur cette base, la convention du 13 mars 2020 conclue entre l'Office fédéral des transports (OFT) et les CFF stipule que les CFF doivent atteindre durablement un rendement sur le chiffre d'affaires de 4 à 8 % dans le trafic grandes lignes. Dans ce cadre, le rendement sur le chiffre d'affaires est piloté via le montant de la contribution de couverture dans le trafic grandes lignes (voir la digression sur le prix du sillon au ch. 1.1.3). La contribution de couverture est fixée en pourcentage des produits du transport dans les concessions de trafic grandes lignes. Les revenus prévus provenant de la contribution de couverture déterminent le montant nécessaire des contributions d'exploitation versées via le FIF aux gestionnaires d'infrastructure pour l'exploitation de l'infrastructure ferroviaire. Les coûts restants non couverts par le prix du sillon sont indemnisés par les contributions d'exploitation du FIF.

En raison principalement des conséquences de l'épidémie de COVID-19 sur la demande de transports publics, mais aussi du renchérissement accru, il est plus difficile

que jamais de formuler des prévisions concernant la réalisation des rendements sur le chiffre d'affaires visés dans le trafic grandes lignes au cours des prochaines années. Compte tenu des difficultés rencontrées à cet égard dans le contexte de reprise actuelle de la demande, les contributions de couverture pour 2023 et 2024 seront fixées sur la base des développements effectifs observés lors de ces deux années. Les taux de contribution de couverture pour les années restantes jusqu'à la fin de la concession de trafic grandes lignes en 2029 seront définis fin 2024 sur la base des contributions de couverture 2024. On verra alors si les contributions de couverture dans le trafic grandes lignes doivent être réduites. Le processus décrit permettra toutefois de garantir la réalisation d'un rendement sur le chiffre d'affaires adéquat dans le trafic grandes lignes, conformément à la convention. Le trafic grandes lignes pourra ainsi, en plus des mesures d'économies décidées par les CFF (réduction des coûts et amélioration du rendement; voir la digression sur les mesures d'économies ci-après), contribuer à ramener l'endettement des CFF sous l'objectif de $6,5 \times \text{EBITDA}$ à l'horizon 2030.

Une réduction éventuelle de la contribution de couverture dans le trafic grandes lignes entre 2023 et 2029 pourrait affecter les liquidités du FIF. L'allègement des coûts du trafic grandes lignes des CFF pourrait se traduire par un recul des recettes des gestionnaires d'infrastructure concernés (CFF Infrastructure, BLS Netz AG), tandis que les coûts d'utilisation du réseau restent similaires. Ces pertes de recettes devraient dès lors être compensées par des contributions d'exploitation plus élevées prélevées sur le FIF. La planification financière à long terme actuelle du fonds montre que ce dernier dispose de suffisamment de liquidités pour financer les investissements prévus, malgré la charge supplémentaire que représenterait la baisse de la contribution de couverture. Afin en outre de garantir également les liquidités du fonds, le Conseil fédéral propose (voir chap. 4) d'adapter la loi du 19 décembre 1997 relative à une redevance sur le trafic des poids lourds (LRPL)⁹. Selon le message FAIF, une réserve d'au moins 300 millions de francs semble appropriée¹⁰. La modification prévue vise à garantir que les deux tiers du produit net de la RPLP, soit le maximum possible, soient intégralement affectés au FIF tant que les réserves du fonds ne dépassent pas 300 millions de francs.

Mesures d'économies des CFF

Les CFF ont annoncé des mesures de réduction des coûts et de renforcement de l'efficacité à hauteur d'environ 6 milliards de francs en vue de stabiliser leur situation financière d'ici à 2030. Intégrées dans leur planification à moyen terme, ces mesures sont essentiellement les suivantes: d'une part, des économies de 4,4 milliards de francs au total, en particulier grâce à des gains de productivité (par ex. programmes de numérisation et d'automatisation) et des réductions de coûts (par ex. baisse des coûts structurels dans le domaine administratif d'au moins 10 % d'ici à 2025); d'autre part, des reports ou des abandons d'investissements (en particulier dans les domaines liés à l'évolution de l'immobilier et des sites ainsi qu'au matériel roulant) à hauteur de 1,4 milliard de francs.

⁹ RS 641.81

¹⁰ FF 2012 1371, ici 1488.

En 2022, les mesures de réduction des coûts prises par les CFF étaient en bonne voie, avec une première contribution de quelque 250 millions de francs selon les estimations de l'entreprise. L'efficacité de ces mesures résulte essentiellement d'augmentations de la productivité dans l'entretien, d'automatisations sur le territoire ainsi que de plans d'abandon et de réductions concernant des projets et des coûts. Par ailleurs, l'entreprise lancera prochainement des programmes de numérisation de grande envergure tels que le système de contrôle des trains (*traffic management system*) ou la planification intégrée de la production.

1.1.5 Mise en œuvre de la motion 22.3008 de la Commission des finances du Conseil des États

Adoptée par les deux Chambres, la motion 22.3008 «Soutenir l'exécution des investissements des CFF et une vision à long terme en période de Covid-19» de la Commission des finances du Conseil des États charge le Conseil fédéral «de proposer un projet de loi visant à considérer les déficits des CFF causés par la pandémie de COVID-19 comme extraordinaires et d'accorder en conséquence des aides financières compensatoires aux CFF afin d'assurer l'exécution des investissements selon la planification et conformément aux décisions de l'Assemblée fédérale».

Afin de mettre en œuvre cette motion et de stabiliser les finances des CFF, le Conseil fédéral propose un apport unique en capital pour réduire l'endettement net des CFF. Le montant de cet apport est déterminé par les pertes que les CFF ont subies dans le trafic grandes lignes en 2020, 2021 et 2022, qui s'élèvent à 1,15 milliard de francs. Cet apport en capital nécessite une adaptation de la LCFF. Il prendra la forme d'un versement en espèces ou d'un abandon de créance (prêt de la Trésorerie fédérale). Il sera sollicité à titre de dépense extraordinaire en vertu de l'art. 15 de la loi du 7 octobre 2005 sur les finances (LFC)¹¹, car les conséquences de l'épidémie de COVID-19 sur l'endettement net des CFF sont extraordinaires et échappent au contrôle de la Confédération (condition prévue par l'art. 15 LFC).

Sur le plan bilanciel, l'apport en capital n'est pas impératif pour les CFF: il s'agit avant tout pour la Confédération de procéder à un désendettement partiel de l'entreprise afin que celle-ci atteigne à nouveau l'objectif en matière d'endettement net d'ici à 2030. Selon les estimations actuelles, sans cet apport, les CFF ne pourraient ramener leur endettement net sous l'objectif de $6,5 \times \text{EBITDA}$ à l'horizon 2030 qu'en adaptant leur offre, en renonçant à des investissements ou en vendant des valeurs patrimoniales. L'apport en capital fournit une marge de manœuvre financière bénéfique à la stabilité financière de l'entreprise, en particulier dans le contexte de la hausse des taux d'intérêt.

¹¹ RS 611.0

1.2 Solutions étudiées et solution retenue

1.2.1 Échelonnement de l'aménagement de l'offre

La nécessité d'investir dans du matériel roulant et des installations d'exploitation supplémentaires découle des décisions relatives à l'aménagement de l'infrastructure. Les investissements dans ce dernier sont financés via le FIF, tandis que les CFF, comme toutes les autres entreprises de transport, doivent autofinancer les investissements subséquents, ce qui au final accroît leur endettement. En supposant que la demande de transports publics demeure inférieure aux attentes initiales pendant encore quelques années en raison d'un changement de comportement en matière de mobilité, on pourrait envisager, en tant que mesure d'allègement, d'étaler dans le temps la réalisation des futures étapes d'aménagement et des investissements correspondants dans du matériel roulant. La motion 22.3008 ayant été adoptée à une large majorité, il est clair que le Parlement ne privilégie pas cette approche. Cette solution a par conséquent été rejetée.

1.2.2 Statu quo – acceptation d'un endettement accru

La couverture intégrale du manque à gagner lié à l'épidémie par un accroissement de l'endettement (prêts de trésorerie), sans contre-mesure, a également été examinée. Cette approche a été abandonnée. En sa qualité de propriétaire des CFF, le Conseil fédéral tient à ce que l'entreprise jouisse d'une situation financière saine. Le plafond d'endettement de $6,5 \times \text{EBITDA}$ fixé dans les objectifs stratégiques doit à nouveau être respecté d'ici à 2030. La réduction de l'endettement est d'autant plus importante dans un contexte économique marqué par la hausse des taux d'intérêt. Autre argument s'opposant à cette approche: une hausse immodérée de l'endettement affaiblirait durablement la capacité d'investissement des CFF. Le Conseil fédéral estime que les CFF doivent d'abord mettre en œuvre toutes les mesures raisonnables sur le plan entrepreneurial pour réduire leurs dépenses. L'entreprise a déjà déployé des efforts en ce sens avec les importantes mesures d'économies qu'elle a prévues. Le Conseil fédéral entend éviter de creuser la dette fédérale hors du cadre du frein à l'endettement.

1.2.3 Financement sur le marché des capitaux

Il a également été envisagé que les CFF contractent des emprunts sur le marché des capitaux plutôt qu'auprès de la Confédération. Cette idée a également été rejetée, car les CFF appartenant à 100 % à la Confédération, les risques liés à un tel endettement resteraient intégralement supportés par cette dernière. Par ailleurs, dans une perspective globale, un endettement des CFF sur le marché des capitaux serait loin d'être optimal sur le plan économique. Les prêts accordés aux CFF par la Confédération sont rémunérés aux taux du marché.

1.3 Relation avec le programme de la législature et avec le plan financier, ainsi qu'avec les stratégies du Conseil fédéral

Le projet n'est annoncé ni dans le message du 29 janvier 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023¹², ni dans l'arrêté fédéral du 21 septembre 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023¹³. Les modifications de la LCFF et de la LRPL sont néanmoins judicieuses pour créer les bases qui permettront de réaliser l'objectif 6 «La Suisse assure la fiabilité et la solidité du financement de ses infrastructures dans le domaine des transports et de l'informatique» de l'arrêté fédéral précité¹⁴. La modification de loi proposée ne porte atteinte ni à la planification financière ni aux stratégies du Conseil fédéral.

1.4 Classement d'interventions parlementaires

Le projet répond aux exigences de la motion 22.3008 de la Commission des finances du Conseil des États, adoptée par le Parlement (voir ch. 1.1.5). Son classement est donc demandé.

2 Procédure de consultation

Le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral des finances (DFF) de mener la consultation sur la modification de la LCFF, du 16 décembre 2022 au 31 mars 2023. Celui-ci a reçu 55 prises de position au total¹⁵, soumises par les gouvernements des 26 cantons, ainsi que par la Conférence des directeurs cantonaux des transports publics (CTP), quatre partis politiques (PLR, Les Libéraux-Radicaux [PLR], Le Centre, l'Union démocratique du centre [UDC] et le parti socialiste suisse [PS]), le Groupement suisse pour les régions de montagne, cinq associations faitières de l'économie et 18 autres personnes et organisations intéressées.

2.1 Projet mis en consultation

Le projet mis en consultation contenait des propositions visant à clarifier les instruments de financement de la Confédération en faveur des CFF (art. 20 AP-LCFF), à réduire l'endettement des CFF et à mettre en œuvre la motion 22.3008 (art. 26b AP-LCFF) ainsi qu'à garantir les liquidités du FIF (art. 19, al. 2 et 2^{bis}, AP-LRPL).

¹² FF 2020 1709

¹³ FF 2020 8087

¹⁴ FF 2020 8090

¹⁵ Projet mis en consultation et rapport de résultats disponibles sous: www.admin.ch
> Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées
> 2022 > DFF > Procédure de consultation 2022/83.

2.2 Aperçu des résultats de la procédure de consultation

La grande majorité des participants soutiennent le projet et les modifications de loi proposées. Un parti politique est favorable à l'intégralité des mesures (Le Centre).

La clarification des instruments financiers reçoit un soutien indéniable, en particulier des cantons, de la CTP, du Centre et de la branche. Plusieurs participants refusent la modification de l'art. 20 AP-LCFF pour diverses raisons: certains souhaitent certes l'adaptation de la réglementation des instruments financiers, mais se prononcent contre la solution proposée (PLR et UDC); d'autres sont d'avis que l'approbation des prêts par le Parlement affecterait la capacité de planification à long terme des CFF (PS).

La grande majorité des participants à la consultation sont favorables à l'apport unique en capital (principalement les cantons, la CTP, Le Centre, le PS et la branche). Plusieurs participants ont formulé des conditions à cet égard (notamment pas de réduction au détriment du FIF, pas de diminution des dépenses de la Confédération en faveur des autres transports publics, réalisation de gains de productivité de la part des CFF), et certains rejettent l'apport en capital car ils l'estiment inutile (PLR et UDC).

Une nette majorité soutient la proposition de versement complet au FIF de la part de la Confédération issue de la RPLP dès lors que les réserves ne sont pas appropriées (en particulier les cantons, Le Centre et la branche). Plusieurs participants ont formulé des conditions, comme la garantie de la mise en œuvre conforme au plan des étapes d'aménagement décidées, la sécurisation des fonds pour l'entretien et l'exploitation de l'infrastructure ferroviaire ou l'absence de conséquences financières pour les cantons. Quelques-uns, à l'instar du PS, demandent la suppression de la condition portant sur la réserve minimale du FIF (al. 2^{bis} AP-LRPL). Une minorité refuse l'adaptation proposée (PLR et UDC), au motif que le FIF disposerait de suffisamment de réserves et que les produits de la RPLP ne seraient alors pas disponibles pour d'autres mesures.

La baisse de la contribution de couverture ne faisait pas explicitement l'objet du projet mis en consultation, car les contributions de couverture sont définies dans la concession de trafic grandes lignes et sont examinées sur la base d'une convention conclue entre l'OFT et les CFF (voir ch. 1.1.4). Cependant, de nombreux participants ont exprimé leur opinion sur ce sujet, notamment le PLR et l'UDC du côté des partis politiques. Si plusieurs participants soutiennent la réduction de la contribution de couverture, ils sont encore plus nombreux à la rejeter (notamment la CTP, la moitié des cantons, le PLR et l'UDC). Les principales raisons avancées sont que cette mesure ne serait ni urgente ni nécessaire, d'une part parce que la demande de transports publics a repris et, de l'autre, parce que cette mesure réduirait la pression entrepreneuriale sur les CFF ou constituerait un traitement préférentiel inacceptable d'une entreprise de transport particulière.

Quelques participants proposent d'autres mesures de stabilisation financière des CFF, telles que l'adaptation de l'offre, l'abandon de certains investissements, la vente de valeurs patrimoniales, des gains d'efficacité ou des hausses tarifaires.

2.3 **Appréciation des résultats de la procédure de consultation**

Le projet mis en consultation a reçu un large soutien dans l'ensemble, la plupart des participants reconnaissant la nécessité d'assurer la stabilisation financière des CFF. Sur la base de ces résultats, le Conseil fédéral s'en tient à ses propositions, avec pour objectif de réduire l'endettement net des CFF et de renforcer durablement leur capacité d'investissement. L'apport unique en capital permettra de réduire immédiatement l'endettement net des CFF. Après l'ouverture de la consultation, les résultats annuels 2022 des CFF ont été publiés et il a été possible de fixer définitivement le montant de l'apport en question (1,15 milliard de francs au lieu de 1,25 milliard). Combinée avec la possible réduction de la contribution de couverture et avec les mesures d'économies des CFF, cette mesure contribuera à ramener le taux de couverture à $6,5 \times$ EBITDA au maximum à l'horizon 2030.

Si la réduction de la contribution de couverture est controversée, elle doit néanmoins permettre aux CFF d'atteindre à nouveau un rendement de 4 à 8 % dans le trafic grandes lignes (conformément à la convention conclue entre les CFF et l'OFT). En réaction aux critiques formulées à cet égard, l'ampleur de la réduction et les taux de contribution de couverture fixés doivent être contrôlés à des intervalles déterminés. Les ressources du FIF disponibles pour l'exploitation et l'entretien ainsi que pour l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire ne sont pas menacées. De plus, les contributions des cantons ne sont pas concernées par cette mesure. La Confédération garantit par ailleurs une réserve suffisante du FIF via les produits de la RPLP (voir chap. 4).

3 **Comparaison avec le droit étranger, notamment européen**

Le 7 octobre 2020, le Parlement européen et le Conseil ont adopté le règlement (UE) 2020/1429 arrêtant des mesures pour un marché ferroviaire durable compte tenu de la propagation de la COVID-19¹⁶. Ce règlement établit des règles temporaires concernant la tarification de l'infrastructure ferroviaire comme le prévoit le chapitre IV de la directive 2012/34/UE¹⁷. Il s'appliquait initialement du 1^{er} mars 2020 au 31 décembre 2020, mais a été prolongé jusqu'au 30 juin 2022 par le règlement (UE)

¹⁶ Règlement (UE) 2020/1429 du Parlement européen et du Conseil du 7 octobre 2020 arrêtant des mesures pour un marché ferroviaire durable compte tenu de la propagation de la COVID-19, JO L 333 du 12.10.2020, pp. 1 à 5.

¹⁷ Directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen (refonte), JO L 343 du 14.12.2012, pp. 32 à 77.

2022/312¹⁸ puis jusqu'au 31 décembre 2022 par le règlement délégué (UE) 2022/1036¹⁹.

Le 30 juillet 2021, conformément aux dispositions de l'UE relatives aux aides, la Commission européenne a autorisé deux régimes d'aide allemands visant à soutenir le secteur du transport ferroviaire de marchandises et le secteur ferroviaire du transport de voyageurs à grande distance dans le contexte de la crise liée au COVID-19. La première aide est accordée sous la forme d'une baisse des redevances dont les entreprises ferroviaires doivent s'acquitter pour accéder à l'infrastructure ferroviaire dans les deux secteurs susmentionnés. Cette diminution des redevances d'infrastructure est conforme au règlement (UE) 2020/1429. Constituant une base, celui-ci incite les États membres à approuver pour une durée limitée une réduction, une remise ou un report des redevances d'accès à l'infrastructure ferroviaire, même si ces dernières sont alors inférieures aux coûts marginaux. La seconde aide permet de réduire les prix des sillons pour le transport ferroviaire de marchandises en Allemagne. L'Autriche, la France et la Belgique ont elles aussi abaissé les redevances d'accès à l'infrastructure ferroviaire.

La baisse du prix des sillons dans le trafic grandes lignes correspond donc à la procédure choisie par de nombreux autres pays européens sur la base des règlements modifiés de l'UE.

4 Présentation du projet

4.1 Réglementation proposée

4.1.1 Financement des CFF dans le respect du frein à l'endettement

La Confédération octroie des prêts de trésorerie aux CFF sur la base de l'art. 20 LCFF depuis 2004. Ces prêts figurent au compte de la Confédération, dans le patrimoine financier. Ils ne sont pas soumis aux exigences du frein à l'endettement et peuvent dès lors représenter un risque de contournement de cet instrument²⁰. Si les prêts sont remboursés, l'octroi de prêts de trésorerie n'entraîne pas d'accroissement durable de l'endettement de la Confédération. Cependant, comme les prêts octroyés aux CFF par la Trésorerie fédérale pour les investissements du secteur des transports et les investissements commerciaux sont régulièrement refinancés par de nouveaux prêts et que leur montant augmente, la dette brute de la Confédération s'est accrue depuis 2004 de près de 6 milliards de francs hors du cadre du frein à l'endettement.

¹⁸ Règlement (UE) 2022/312 du Parlement européen et du Conseil du 24 février 2022 modifiant le règlement (UE) 2020/1429 en ce qui concerne la durée de la période de référence pour l'application de mesures temporaires concernant la tarification de l'infrastructure ferroviaire, JO L 55 du 28.2.2022, pp. 1 à 3.

¹⁹ Règlement délégué (UE) 2022/1036 de la Commission du 29 juin 2022 modifiant le règlement (UE) 2020/1429 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne la prolongation de la période de référence, JO L 173 du 30.6.2022, p. 50.

²⁰ Voir aussi Commentaire romand, Constitution fédérale (Martenet/Dubey: éditeurs), 2021, Cst-D'Amelio-Favez/Cortesi, art. 126, N 21, p. 2519.

Le besoin de financement des CFF et l'augmentation permanente de l'endettement net qui en découle résultent notamment de l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire voulu par les milieux politiques. Cet aménagement s'accompagne d'attentes explicites vis-à-vis des CFF, à savoir qu'ils réalisent également les investissements requis dans le matériel roulant et dans les objets nécessaires à l'exploitation (par ex. ateliers industriels et installations de service). Or ces investissements ne se justifient qu'en partie dans une perspective de gestion d'entreprise. Dans le message relatif à l'étape d'aménagement 2035, le Conseil fédéral avertissait déjà que le développement de l'offre à l'échelle nationale ne serait pas rentable d'un point de vue économique. D'après les estimations réalisées alors par les CFF, cette étape d'aménagement proposée par le Conseil fédéral – et étoffée par le Parlement – se traduit par une détérioration des résultats de 40 millions de francs par an dans le trafic grandes lignes autofinancé des CFF²¹. Le Conseil fédéral mettra à jour les informations sur les conséquences financières dans son message relatif à l'état du programme d'aménagement de l'infrastructure ferroviaire et à la perspective RAIL 2050 (prévu pour 2026). Le fait que les CFF doivent néanmoins réaliser les investissements nécessaires au développement de l'offre souligne clairement qu'ils agissent principalement selon la volonté politique d'étendre l'offre de transport et accomplissent de fait une tâche fédérale. Il est donc conséquent de soumettre aux exigences du frein à l'endettement, à partir d'un certain niveau, le financement nécessaire aux CFF pour mettre en œuvre des investissements qui, pour l'essentiel, ne sont pas rentables pour l'entreprise. C'est pourquoi les critères relatifs au financement des CFF par des tiers (Trésorerie fédérale, budget fédéral, marché des capitaux) seront fixés dans la loi. Comme à l'heure actuelle, les CFF seront en principe financés par des prêts de la Confédération. Toutefois, pour éviter un nouvel accroissement de l'endettement de la Confédération hors du cadre du frein à l'endettement, l'octroi de prêts de trésorerie sera limité. Le critère décisif sera le niveau d'endettement net des CFF à l'entrée en vigueur de la présente révision. Si ce niveau est dépassé, le besoin de financement des CFF sera couvert par des prêts octroyés dans le cadre du budget de la Confédération, aux taux du marché. Le niveau fixé ne constitue pas un plafond absolu d'endettement applicable aux CFF: il aura uniquement un impact sur le type de prêts octroyés (budget fédéral ou Trésorerie fédérale). Étant donné que l'apport en capital prévu permettra de réduire sensiblement l'endettement net des CFF, l'entreprise pourra encore bénéficier de prêts de trésorerie pendant trois à cinq ans après l'entrée en vigueur de la présente modification légale. Ce n'est que lorsque l'endettement net des CFF dépassera le niveau atteint à l'entrée en vigueur de la révision, soit environ 11,4 milliards de francs à fin 2023 selon les estimations, que le financement prendra la forme de prêts budgétaires de la Confédération. De la sorte, la Confédération ne pourra plus, à partir du niveau fixé, s'endetter en dehors du cadre du frein à l'endettement pour financer les CFF. Les conditions applicables aux deux types de prêts seront identiques, mais le processus d'autorisation différera, puisque les prêts octroyés dans le cadre du budget fédéral seront approuvés par le Parlement. Les prêts existants de la Trésorerie fédérale et les autres financements de tiers accordés avant l'entrée en vigueur de la loi pourront être

²¹ Message du 31 octobre 2018 relatif à l'étape d'aménagement 2035 du programme de développement stratégique de l'infrastructure ferroviaire, FF 2018 7301, ici 7350.

refinancés auprès de la Trésorerie fédérale même si le plafond pour l'octroi de prêts de trésorerie est dépassé.

Rien ne devrait en principe changer au niveau du pilotage financier et de la gouvernance d'entreprise des CFF. La Confédération continuera de garantir à tout moment le financement des CFF. Les nouvelles dispositions ne modifieront pas non plus les responsabilités du conseil d'administration et de la direction. La planification financière et celle des investissements restent des tâches opérationnelles qui incombent à la direction de l'entreprise. Le pilotage exercé par le propriétaire, par exemple la fixation d'un objectif d'endettement net maximal des CFF, restera assuré en premier lieu dans le cadre des objectifs stratégiques assignés par le Conseil fédéral.

Le respect de l'objectif de $6,5 \times \text{EBITDA}$, qui tient compte du cadre réglementaire applicable dans les transports publics suisses et de la situation spécifique des CFF, permet de garantir la stabilité financière de ces derniers. Dans les années à venir, les effets de la crise liée au COVID-19 ne permettront pas aux CFF de respecter les dispositions sur l'endettement net maximal. L'objectif est toutefois d'atteindre à nouveau $6,5 \times \text{EBITDA}$ à l'horizon 2030 au plus tard. Dans l'intervalle, un plan de réduction de l'endettement sera défini.

4.1.2 Garantir les liquidités et les réserves du FIF

Dans le système ferroviaire suisse, les entreprises qui transportent des voyageurs et des marchandises versent aux gestionnaires d'infrastructure une redevance pour l'utilisation des sillons (prix des sillons). Ce prix se base sur les coûts marginaux d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire. Dans le transport de voyageurs, un élément lié au chiffre d'affaires s'y ajoute: la contribution de couverture. Dans la concession des CFF pour le trafic grandes lignes, l'OFT a fixé cette contribution à 21 % (réseau InterCity) et à 2,5 % (réseau de base) pour la période allant de 2018 à 2029. La demande et le chiffre d'affaires du trafic grandes lignes ayant évolué différemment de ce que l'on supposait avant l'épidémie et les CFF étant également concernés par la hausse du renchérissement, les taux de contribution de couverture devront éventuellement être adaptés dans les années à venir. La réduction du prix des sillons qui en résulterait entraînerait des pertes de recettes au niveau de l'infrastructure. Les revenus plus faibles se traduiraient par une hausse des coûts non couverts des gestionnaires d'infrastructure, qui devraient à leur tour être compensés par des contributions d'exploitation plus élevées prélevées sur le FIF.

Souhaitant garantir que le FIF dispose de réserves appropriées, le Conseil fédéral propose une adaptation de la LRPL: l'art. 19 LRPL précisera explicitement que la part de la Confédération, correspondant aux deux tiers du produit net de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations, sera en principe intégralement allouée au FIF. Si toutefois le FIF dispose d'une réserve appropriée (300 millions de francs au minimum), la part de la Confédération sera également destinée à la couverture des coûts non couverts du trafic routier qu'elle supporte.

La Cst. fixe les versements au FIF. La marge de manœuvre à court terme est donc faible. Elle est exploitée depuis 2020, puisque les deux tiers du produit net de la RPLP (art. 87a, al. 2, let. a, Cst.) sont intégralement versés au fonds.

D'après les simulations actuelles, le FIF dispose de ressources suffisantes pour financer l'exploitation, la maintenance de la qualité des infrastructures et l'aménagement. La réserve ne devrait pas passer sous la barre des 300 millions de francs au cours des prochaines années, même si les versements issus de la RPLP sont temporairement réduits.

4.1.3 Apport unique en capital

L'endettement net des CFF ne cessait déjà de croître au cours des années qui ont précédé la crise sanitaire, mais celle-ci a encore renforcé la tendance. Si les pouvoirs publics ont compensé dans une large mesure le manque à gagner lié à l'épidémie de COVID-19 dans le transport régional des voyageurs, le fret ferroviaire et le domaine de l'infrastructure, la dette des CFF s'est accrue depuis le début de l'épidémie en particulier en raison des pertes subies dans le trafic grandes lignes, dont l'exploitation est autofinancée.

Afin de renforcer à long terme la situation financière des CFF et de mettre en œuvre la motion 22.3008, le Conseil fédéral entend, dans sa fonction de propriétaire, augmenter le capital propre des CFF au moyen d'un apport en capital. Les ressources allouées serviront à réduire l'endettement net de l'entreprise. Selon les estimations actuelles, les objectifs en matière d'endettement net pourront ainsi à nouveau être remplis d'ici à 2030, et les projets d'investissement décidés par le Parlement pourront être réalisés.

Il est prévu de verser l'apport en capital directement dans les réserves des CFF. Une adaptation de la LCFF est nécessaire à cette fin. Le montant de l'apport en capital est calculé sur la base du montant des pertes enregistrées, en raison de l'épidémie, dans le trafic grandes lignes pour les années 2020 à 2022 et s'élève à 1,15 milliard de francs. L'apport pourra prendre la forme d'un versement en espèces ou d'un abandon de créance (prêt de trésorerie). Il sera exonéré du droit de timbre d'émission et de toute autre conséquence fiscale (aucune conséquence fiscale n'est attendue). Si des impôts étaient prélevés, il faudrait prévoir un apport plus conséquent, alors que les recettes fiscales seraient pour l'essentiel destinées à la Confédération. Par conséquent, l'exonération prévue aura un effet neutre sur le budget fédéral. Étant donné que CFF SA appartient entièrement à la Confédération et qu'aucun autre actionnaire ne profitera d'un apport direct en capital, une augmentation ordinaire du capital ne s'impose pas.

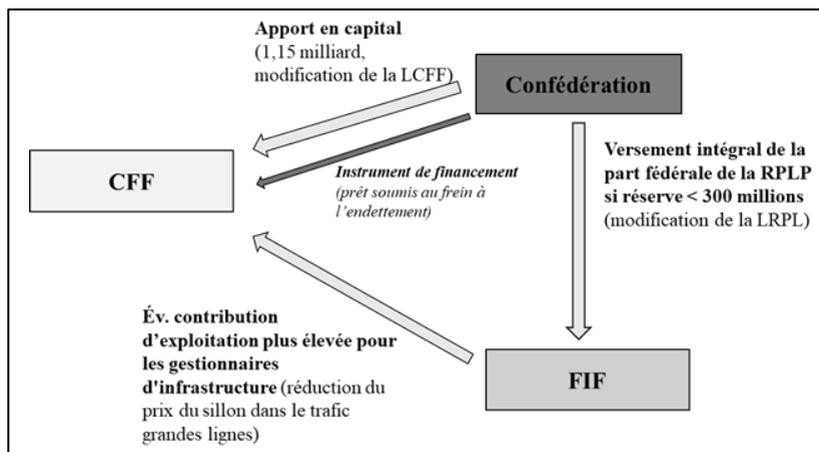
4.1.4 Illustration des mesures prévues

La figure 2 schématise les mesures prévues pour garantir le financement durable des CFF et l'aménagement de l'infrastructure. En sa qualité de propriétaire, la Confédération versera aux CFF un apport unique en capital de 1,15 milliard de francs. Les réductions éventuelles du prix du sillon en faveur des CFF et à la charge du FIF pourront si nécessaire être compensées par le versement intégral au FIF de la part de la

Confédération provenant de la RPLP. Ces mesures devraient permettre aux CFF de ramener, à l'horizon 2030, leur endettement net au niveau fixé par le Conseil fédéral.

Figure 2

Représentation graphique des mesures proposées



4.2 Adéquation des moyens requis

Les CFF jouent un rôle essentiel dans les transports publics. Leurs prestations sont d'une grande importance tant pour le transport national de voyageurs que pour le raccordement de la Suisse au réseau ferroviaire international. En tant que propriétaire des CFF, la Confédération peut soutenir l'entreprise lorsque celle-ci subit des pressions financières en raison de circonstances extérieures, comme l'épidémie de COVID-19. La contribution de la Confédération en faveur des CFF est adéquate au vu du volume d'affaires et de l'importance du rail pour la société. Les conséquences financières sont expliquées au ch. 6.1.

4.3 Mise en œuvre

Les questions relatives à la mise en œuvre concernent en particulier le traitement financier de l'apport en capital (art. 26b P-LCFF) et le futur financement des CFF dans le cadre du budget fédéral (adaptation de l'art. 20 LCFF). Même si l'on peut s'attendre à ce que la Confédération doive octroyer des prêts grevant son budget au plus tôt trois à cinq ans après l'entrée en vigueur de la modification légale, à savoir vers la fin de la décennie, il faut déterminer comment le besoin de financement de l'entreprise, qui varie d'une année à l'autre, peut être pris en compte de manière adéquate dans la pla-

nification financière de la Confédération. Pour éviter tout déséquilibre budgétaire indésirable, les crédits correspondants devraient rester stables à moyen terme.

Dans un premier temps, les CFF percevront un apport unique en capital calculé en fonction des pertes subies dans le trafic grandes lignes de 2020 à 2022, conformément à l'art. 26b P-LCFF. Ils utiliseront ces ressources pour diminuer leur endettement net et rembourseront en priorité les prêts de la Trésorerie fédérale. Grâce à cette réduction de leur endettement net, ils bénéficieront d'une marge de manœuvre financière qui leur permettra de continuer à se financer par des prêts de trésorerie au cours des prochaines années, sur la base des nouvelles dispositions de l'art. 20 LCFF. Ils ne devront recourir à des prêts budgétaires de la Confédération que si leur endettement net dépasse à nouveau celui qui sera le leur à l'entrée en vigueur de la présente modification, soit, le cas échéant, au plus tôt trois à cinq ans après l'entrée en vigueur de la modification.

Les éventuels financements futurs via le budget fédéral doivent être remboursés en priorité, c'est-à-dire avant les prêts de trésorerie en cours ou les financements de tiers, si les liquidités sont suffisantes. Cette procédure doit permettre de simplifier le pilotage.

S'il s'avère que les CFF ont besoin de prêts budgétaires de la Confédération, le Conseil fédéral planifiera les crédits budgétaires correspondants. La planification devra répondre à la fois aux besoins des CFF (couvrir le besoin de financement en temps utile) et à ceux de la Confédération (stabilité des crédits et marge de manœuvre). La planification financière à moyen terme des CFF servira de base de calcul. Pour compenser les fluctuations du besoin de financement d'une année à l'autre et au titre d'un «volant financier» (par ex. à la suite d'un dépassement temporaire du plafond fixé pour l'octroi de prêts de trésorerie), les CFF pourront contracter auprès de la Trésorerie fédérale – ou, avec l'accord de l'Administration fédérale des finances (AFF), auprès de tiers – des avances remboursables d'une durée maximale d'un an jusqu'à concurrence de 1 milliard de francs. Ces avances seront prises en compte dans le calcul de l'endettement net et pourront être octroyées par la Trésorerie fédérale même si l'endettement net des CFF dépasse le plafond prévu par l'art. 20 LCFF. La solvabilité des CFF pourra ainsi être garantie à tout moment.

Le pilotage du financement relève de la responsabilité du DFF (AFF) et est exécuté en étroite coopération avec le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) et les CFF. Les crédits nécessaires seront donc budgétisés à l'AFF. Les travaux de la Confédération visant à assurer le financement des CFF au moyen de prêts de trésorerie ou de prêts octroyés dans le cadre du budget fédéral seront ainsi réunis dans une seule unité administrative.

5 Commentaire des dispositions

5.1 LCFF

Art. 20 Financement

La modification proposée de l'art. 20 LCFF précise les différentes possibilités de financement.

L'*al. 1* correspond sur le fond à la pratique en vigueur de financement des CFF à l'aide de prêts de la Trésorerie fédérale. Le montant de ce type de financement est toutefois nouvellement limité. L'AFF peut accorder de tels prêts sur la base d'un contrat de droit public (convention de trésorerie), sans intervention du Parlement. Les prêts octroyés par la Trésorerie fédérale constituent un placement financier sur le plan juridique et sont inscrits au bilan de la Confédération, avec le patrimoine financier. Ils ne sont donc pas soumis aux dispositions du frein à l'endettement. Fin 2022, les créances de la Trésorerie fédérale envers les CFF s'établissaient à 6,3 milliards de francs²². En outre, cet alinéa précise plus clairement que les prêts de trésorerie peuvent être octroyés uniquement pour financer les investissements en dehors du domaine indemnisé du secteur de l'infrastructure (c'est-à-dire les investissements qui ne sont pas financés via le FIF).

Dans les années à venir non plus, les activités opérationnelles des CFF ne suffiront pas pour financer les investissements nécessaires. Les CFF devront donc accroître leur endettement. Par conséquent, ils ne devraient (en fin de compte) pas être en mesure de rembourser leurs prêts à la Confédération dans un avenir proche. En l'absence de contre-mesure, l'exposition aux risques de la Confédération augmentera, tout comme son endettement (brut) – non soumis au frein à l'endettement. Afin d'éviter cette situation, l'octroi de prêts de trésorerie sera autorisé uniquement tant que l'exposition aux risques de la Confédération résultant de l'endettement croissant des CFF n'est pas plus importante qu'à l'entrée en vigueur de la présente modification légale. Dans d'autres domaines, aucun plafond n'a certes été fixé pour les prêts de trésorerie, mais des mécanismes ont été mis en place pour garantir le remboursement de ces prêts. Par exemple, le FIF doit de par la loi consacrer une partie de ses recettes au remboursement des prêts de trésorerie, tandis que dans l'assurance-chômage, le taux de cotisation augmente automatiquement à partir d'un certain niveau d'endettement.

Afin que les CFF puissent encore réaliser les investissements répondant à une volonté politique si leur endettement net dépasse le plafond fixé pour les prêts de trésorerie, la possibilité qu'ils soient financés par l'octroi, dans le cadre du budget fédéral, de prêts soumis aux dispositions du frein à l'endettement doit être clairement définie. L'*al. 2* précise que les CFF devront être financés au moyen de prêts de la Confédération approuvés par le Parlement dans le cadre du budget tant qu'ils n'auront pas ramené leur endettement net en deçà du niveau fixé à l'al. 1.

Ces deux types de prêts sont remboursables et rémunérés aux conditions usuelles du marché. Un subventionnement sous la forme de taux d'intérêt préférentiels ou d'autres conditions divergeant de celles du marché (par ex. garantie de refinancement fac-

²² Compte d'État 2022, tome 1, p. 157, disponible sous: www.efv.admin.ch > Rapports financiers > Comptes d'État.

tuelle) ne sont pas admis. Les prêts visés à l'al. 2 devront en principe être remboursés avant les prêts de trésorerie.

L'al. 3 définit la façon dont les prêts pourront être octroyés. En ce qui concerne les prêts de trésorerie visés à l'al. 1, une convention de droit public entre l'AFF et les CFF (convention de trésorerie) sera nécessaire, comme actuellement. Pour ce qui est des prêts visés à l'al. 2, le Conseil fédéral demandera un crédit correspondant au Parlement dans le cadre du budget, sur la base de la planification financière la plus récente des CFF (voir aussi ch. 4.3). L'Assemblée fédérale statuera sur l'octroi du prêt dans le cadre du budget. Les modalités concrètes seront, comme pour les prêts visés à l'al. 1, définies dans une convention de droit public conclue avec les CFF.

L'al. 4 permet en cas de besoin, notamment dans le cadre d'un assainissement du bilan, de convertir en capital propre les prêts visés aux al. 1 et 2 (si ceux-ci ne peuvent pas être remboursés). Pour la conversion des prêts de trésorerie, le Parlement devra au préalable octroyer un crédit pour que les prêts puissent être transférés du patrimoine financier vers le patrimoine administratif. Grâce à cette disposition, le Parlement pourra prendre des décisions sur un désendettement des CFF dans le cadre du budget (c'est-à-dire sans projet de loi supplémentaire)²³. En accord avec le DFF (AFF), le DETEC définira les conditions de conversion et conclura des conventions de droit public avec CFF SA.

La disposition énoncée à l'al. 5 correspond à la seconde phrase de l'art. 20, al. 1, LCFF en vigueur. Les CFF auront ainsi encore la possibilité de contracter des emprunts sur le marché du crédit ou des capitaux si cette solution est avantageuse sur le plan économique pour la Confédération et les CFF. En tant qu'actionnaire unique de CFF SA, la Confédération répond *de facto* de l'ensemble des dettes des CFF. Ces financements de tiers ne sont donc acceptés que dans des cas exceptionnels. En général, leurs coûts sont plus élevés que si la Confédération, en tant que débiteur sans risque, obtient les fonds et les met à la disposition des CFF. Entité supranationale créée dans les années 1950, la Société européenne pour le financement de matériel ferroviaire (Eurofima), qui a son siège en Suisse, fait exception. CFF SA en est actionnaire depuis sa création, et la Confédération lui accorde une garantie étatique pour le financement des CFF. Par conséquent, le financement des CFF par Eurofima est admis.

L'al. 6 permet aux CFF, au sens d'un «volant financier», de se financer à court terme indépendamment des prescriptions des al. 1 et 2. Cette disposition est nécessaire pour garantir leur solvabilité à tout moment, qu'il s'agisse de couvrir une différence avec les prêts fédéraux accordés ou de subvenir à un besoin de financement inattendu. Les avances remboursables à échéance fixe n'excédant pas une année peuvent être contractées auprès de la Trésorerie fédérale ou, en accord avec l'AFF, auprès de tiers. Les financements à court terme font partie intégrante de la gestion des liquidités et requièrent une certaine flexibilité, notamment en ce qui concerne la date de valeur et la durée. Dès lors, l'obtention de fonds à court terme par l'intermédiaire de plateformes électroniques, de courtiers ou de banques peut se révéler plus avantageuse. En outre, la garantie implicite de l'État jouant un rôle moindre dans la formation du prix en

²³ Par analogie avec l'art. 51b, al. 3, LCdF.

raison du caractère à court terme des transactions, la Confédération estime que rien ne s'oppose en général à ces financements de tiers.

Art. 26b Disposition transitoire

L'art. 26b, al. 1, LCFF dispose que la Confédération verse aux CFF un apport unique en capital visant à réduire l'endettement net de l'entreprise. Cet apport est calculé sur la base du montant des pertes enregistrées par les CFF dans le trafic grandes lignes pendant l'épidémie de COVID-19 en 2020, 2021 et 2022, et s'élève à 1,15 milliard de francs.

L'apport en capital de la Confédération sera affecté directement aux réserves issues du capital des CFF. Sont affectés à la réserve légale issue du capital les apports libérés par les bailleurs de capitaux propres pour leur société²⁴. Tous les apports qui ne proviennent pas des bénéfices tirés de l'activité entrepreneuriale doivent donc être affectés à la réserve légale issue du capital.

L'art. 22, al. 1, LCFF renvoie en particulier au droit de la société anonyme. Depuis 2012, ce renvoi dynamique englobe également le droit comptable régi par les art. 957 ss CO, qui a remplacé les précédentes règles relatives au bilan et au compte de résultat. Par conséquent, il n'est pas nécessaire de régler plus en détail dans la LCFF la comptabilisation sans incidence sur le résultat de l'apport en capital octroyé aux CFF.

Conformément à l'al. 2, le DFF conclura avec CFF SA, en accord avec le DETEC, une convention de droit public portant sur les charges, conditions et autres modalités liées à l'utilisation de l'apport en capital.

Conformément à l'al. 3, l'apport unique en capital sera exempt de tout impôt fédéral, cantonal ou communal²⁵. Cette exemption, et en particulier l'exonération de la taxe d'émission (déjà appliquée lors de la constitution de CFF SA²⁶), est judicieuse pour éviter qu'une partie des fonds publics destinés, avec l'accord du Parlement, à l'apport en capital en faveur des CFF réintègre le budget fédéral, alors qu'ils en sont issus. L'al. 3 vise à éviter un tel non-sens administratif.

5.2 LRPL

Art. 19, al. 2 et 2bis

L'al. 2 en vigueur cite encore les grands projets ferroviaires et renvoie aux dispositions transitoires de l'ancienne Cst. Étant donné que la révision totale de cette dernière remonte à plusieurs années et que l'infrastructure ferroviaire est aujourd'hui financée par le FIF, le nouvel al. 2 prévoit que la part de la Confédération au produit net de la

²⁴ Art. 959a, al. 2, ch. 3, let. b, du code des obligations (CO; RS 220) en relation avec l'art. 671 CO / l'art. 671, al. 1, ch. 3, nCO.

²⁵ Par analogie avec l'art. 62d de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010).

²⁶ Art. 24, al. 5, LCFF

RPLP est affectée au FIF. La réglementation relative à l'utilisation de ces ressources pour les coûts non couverts du trafic routier fait l'objet d'un nouvel al. 2^{bis}.

L'ajout d'un *al. 2^{bis}* permet de préciser clairement que la part de la Confédération pourra aussi servir à couvrir les coûts non couverts (à savoir les coûts externes, tels que les coûts de la santé) du trafic routier qu'elle supporte uniquement si des réserves appropriées sont inscrites dans la planification financière du FIF. Avant 2020 déjà, la part de la Confédération au produit net de la RPLP n'était pas affectée intégralement au FIF. Conformément au droit en vigueur (art. 85, al. 2, Cst. et art. 19, al. 2, LRPL), les ressources retenues dans le budget fédéral ont été utilisées pour couvrir les coûts (externes) non couverts que la Confédération supporte dans le domaine du trafic routier et en particulier pour réduire les primes des caisses-maladie. L'al. 2^{bis} remplace la deuxième partie de l'al. 2 en vigueur. Des réserves de l'ordre de 300 millions de francs sont considérées comme appropriées.

6 Conséquences

6.1 Conséquences pour la Confédération

La loi a un impact sur les finances de la Confédération, mais pas sur le personnel.

Le projet introduit *de facto*, à l'art. 20 LCFF, un plafond pour l'octroi de prêts de trésorerie. Si l'endettement net porteur d'intérêts des CFF dépasse le niveau atteint à l'entrée en vigueur de la révision, les CFF seront financés par des prêts grevant le budget de la Confédération, à savoir des prêts soumis aux exigences du frein à l'endettement. Compte tenu du besoin de financement des CFF, lié pour l'essentiel à la mise en œuvre des étapes d'aménagement demandées par le Parlement, les dépenses fédérales devraient augmenter à moyen terme. Il n'en sera autrement que si les CFF sont en mesure de couvrir leurs investissements futurs avec leur produit d'exploitation. L'apport en capital réduisant l'endettement net des CFF, une marge de manœuvre supplémentaire est dégagée pour l'octroi de prêts de trésorerie. Selon les estimations actuelles, la Confédération, si cela devait s'avérer nécessaire, n'octroiera des prêts dans le cadre de son budget que vers la fin de la décennie, pour des montants qui ne devraient pas dépasser quelques centaines de millions de francs. L'octroi de prêts dans le cadre du budget exercerait une pression supplémentaire sur le budget de la Confédération et concurrencerait d'autres dépenses.

L'apport unique en capital, calculé sur la base des pertes enregistrées dans le trafic grandes lignes pour les années 2020 à 2022 (à savoir 1,15 milliard), sera sollicité après l'entrée en vigueur de la modification de la LCFF, probablement en 2024, à titre de dépense extraordinaire en vertu des art. 126, al. 3, et 159, al. 3, Cst. et de l'art. 15 LFC. Les dépenses sont étroitement liées à la crise du coronavirus; une grande partie des dépenses engagées pour lutter contre l'épidémie ont également été comptabilisées comme dépenses extraordinaires en vertu de l'art. 15 LFC.

6.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

Le projet n'a pas de conséquences pour les cantons et les communes, ni pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne. Cependant, le financement durable des CFF est un prérequis au développement sur le plan national de l'infrastructure ferroviaire voulue par le Parlement. Sans lui, les investissements dans les étapes d'aménagement devraient être revus, ce qui aurait potentiellement des impacts sur certaines régions.

6.3 Conséquences économiques

Le projet n'a pas de conséquences pour l'économie. Cependant, le financement durable des CFF est essentiel pour éviter que le développement de l'offre soit retardé, ce qui pourrait avoir un impact négatif sur l'économie, les entreprises et les travailleurs.

6.4 Conséquences sociales

Les adaptations proposées n'ont pas d'impact sur la société.

6.5 Conséquences environnementales

Le projet n'a pas d'impact direct sur l'environnement. Il peut être interprété comme soutien à la stratégie climatique à long terme de la Suisse: le développement de l'infrastructure ferroviaire et son aménagement contribuent à soutenir les efforts de la Suisse en matière de réduction des gaz à effet de serre.

6.6 Autres conséquences

Le projet n'est pas susceptible d'entraîner des conséquences dans d'autres domaines.

7 Aspects juridiques

7.1 Constitutionnalité

La LCFF se fonde sur l'art. 87 Cst., qui donne à la Confédération la compétence de réglementer notamment le transport ferroviaire.

Les dispositions sur lesquelles la LRPL se fonde correspondent actuellement aux art. 74, 84, 85 et 196, ch. 3, Cst. La Confédération peut prélever sur la circulation des poids lourds une redevance proportionnelle aux prestations ou à la consommation en vertu de l'art. 85 Cst.

Les CFF participent à la réalisation de l'objectif en prenant des mesures d'économies à hauteur de 6 milliards de francs.

7.7 Délégation de compétences législatives

Les dispositions modifiées ne prévoient aucune délégation de compétences législatives.

7.8 Protection des données

Le projet ne concerne aucune question en lien avec la protection des données.

