

**Message
concernant la modification de l'arrêté fédéral allouant un
plafond de dépenses pour promouvoir le trafic ferroviaire
de marchandises à travers les Alpes**

du 29 novembre 2013

Messieurs les Présidents,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'une modification de l'arrêté fédéral allouant un plafond de dépenses pour promouvoir le trafic ferroviaire de marchandises à travers les Alpes, en vous priant de l'adopter.

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

29 novembre 2013

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Ueli Maurer
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

L'encouragement du fret ferroviaire transalpin doit être poursuivi grâce à une augmentation modérée du plafond de dépenses prévu à cet effet et en prolongeant ce dernier jusqu'en 2023.

Contexte

En adoptant deux motions de teneur identique, les Chambres fédérales ont chargé le Conseil fédéral de leur présenter un arrêté fédéral prolongeant et augmentant le plafond de dépenses destiné à promouvoir le transport ferroviaire de marchandises à travers les Alpes. Le but de cette mesure est d'accroître la sécurité de planification des acteurs du marché concernés.

Comme il faut considérer l'avenir de l'encouragement du report modal dans un contexte global, le Conseil fédéral présente ses propositions en même temps que le rapport sur le transfert 2013. Le présent projet n'a pas été mis en consultation car il s'agit uniquement d'une prolongation et d'une augmentation du plafond de dépenses actuel précité.

Contenu du projet

Afin que l'objectif du transfert soit atteint, la Confédération peut adopter des mesures de promotion. Elle encouragera en premier lieu le trafic combiné non accompagné sur grandes distances (art. 8 de la loi du 19 décembre 2008 sur le transfert du transport de marchandises).

Par le présent message, le Conseil fédéral propose de prolonger de cinq ans le plafond de dépenses décidé initialement pour les années 2011 à 2018 et de l'augmenter simultanément de 180 millions de francs pour le porter à 1675 millions de francs. Ce montant a été calculé en tablant sur le fait que l'indemnité moyenne par envoi diminue d'année en année, comme le prévoit l'art. 8 de la loi sur le transfert du transport de marchandises. La poursuite de l'indemnisation se justifie en premier lieu par la volonté d'éviter un retransfert du trafic marchandises vers la route. La prolongation permet toutefois aussi de transférer davantage de trafic, notamment dans le secteur des semi-remorques, pour lequel le corridor 4 m sur les lignes d'accès au tunnel de base du Saint-Gothard créera les conditions infrastructurelles requises. A cela s'ajoute le fait que la productivité ne pourra pas augmenter immédiatement pour atteindre sa pleine mesure avec l'ouverture du tunnel de base du Saint-Gothard (2016), puisque le tunnel de base du Ceneri ne sera mis en exploitation qu'en 2019.

La sécurité de planification de la branche a des effets positifs sur la rentabilité et, partant, sur l'amortissement des investissements dans la NLFA. Les fonds pour la période 2019–2023 ne sont proposés que pour le transport combiné non accompagné (TCNA). S'agissant du transport combiné accompagné (chaussée roulante), le Conseil fédéral analysera la marche à suivre séparément et présentera au Parlement les bases de décision dans le cadre du rapport sur le transfert 2015.

Message

1 Présentation du projet

1.1 Contexte

1.1.1 Transfert du transport de marchandises lourdes à travers les Alpes

Le transfert du transport de marchandises lourdes de la route au rail est une des principales préoccupations de la politique suisse des transports. En acceptant l'art. 84 de la Constitution(Cst.)¹ (article constitutionnel sur la protection des Alpes), le peuple et les cantons ont clairement exprimé leur volonté de transférer le fret transalpin de la route au rail.

La loi du 19 décembre 2008 sur le transfert du transport de marchandises (LTTM)² poursuit le projet de transfert amorcé sur la base de l'Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport de marchandises et de voyageurs par rail et par route (accord sur les transports terrestres)³ ainsi que de la loi du 8 octobre 1999 sur le transfert du trafic⁴. L'objectif de 650 000 courses annuelles à travers les Alpes, à atteindre deux ans après l'entrée en service du tunnel de base du Saint-Gothard, est inscrit à l'art. 3 LTTM.

La politique de transfert dispose de trois instruments principaux: la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA) – élément crucial pour la modernisation de l'infrastructure ferroviaire sur les axes transalpins nord-sud –, la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP) et la libéralisation du marché dans le contexte de la réforme des chemins de fer.

Ces instruments ont fait l'objet de mesures d'appoint, déjà fixées dans la loi sur le transfert du trafic, dans le but de soutenir le processus de transfert, et ce, aussi bien sur la route que sur le rail. En sus de la mise en œuvre plus systématique des prescriptions (de sécurité) routières et de l'amélioration des conditions-cadre ferroviaires, le versement d'indemnités d'exploitation au transport combiné en fret ferroviaire transalpin constituait l'une des mesures principales. Cette mesure visait à renforcer le transfert d'ici à la mise en exploitation de la NLFA ou à la réalisation de l'objectif de transfert.

1.1.2 Encouragement du transport combiné: partie intégrante de la politique suisse de transfert

Dès le début de la mise en œuvre de la politique de transfert en 2000, la majeure partie des moyens financiers ad hoc a été affectée à des contributions d'exploitation en transport combiné non accompagné (TCNA). Ces subventions sont versées par le biais de commandes de transport auprès des opérateurs du transport combiné qui

¹ RS 101

² RS 740.1

³ RS 0.740.72

⁴ RO 2000 2864

proposent leurs prestations sur le marché et prennent en charge le risque commercial.

Conformément aux art. 13 à 16 de l'ordonnance du 4 novembre 2009 sur la promotion du transport ferroviaire des marchandises (OPTMa)⁵, la Confédération commande chaque année une offre (trains et envois) en transport combiné. Les opérateurs joignent à leur offre les comptes prévisionnels pour les trains qu'ils proposent, en indiquant les coûts non couverts planifiés. Tous les paramètres importants (nombre de trains et d'envois, subventions par liaison) sont ensuite fixés dans une convention.

La procédure de commande et d'indemnisation a été adaptée aux nouvelles circonstances: jusqu'en 2004, les indemnités étaient fixées en fonction des coûts non couverts prévus par les différentes entreprises. Du fait des différentes structures des coûts et des variations de rendement, les conventions d'offre étaient conclues avec les opérateurs sur une base individuelle. Depuis 2005 cependant, les opérateurs du transport combiné sont tous soumis aux mêmes conditions-cadre: les taux d'indemnité maximaux par envoi transféré sur le rail sont uniformes quoique différenciés selon la destination et le point de départ. Cette démarche permet toujours de réduire les différences de coûts du rail par rapport à la route tout en créant des structures plus transparentes. Dans le même intervalle, la somme des indemnités versées par envoi a été réduite progressivement et l'efficacité des subventions nettement augmentée.

Outre les offres en TCNA, la Confédération commande également les offres de transport combiné accompagné (chaussée roulante) et verse des indemnités d'exploitation au titre des coûts non couverts.

1.1.3 Plafond des dépenses 2011 à 2018

Aux termes de la LTTM, la Confédération peut adopter des mesures de promotion afin d'atteindre l'objectif de transfert (art. 8). L'arrêté fédéral du 3 décembre 2008 allouant un plafond de dépenses pour promouvoir le trafic ferroviaire de marchandises à travers les Alpes⁶ a été édicté en même temps que la LTTM; la somme libérée grâce à cet arrêté pour les années 2011 à 2018 est de 1600 millions de francs⁷. Ces fonds sont versés au transport combiné transalpin au titre d'indemnités d'exploitation. Du fait de l'adaptation du système du prix du sillon (suppression de la contribution de couverture au transport de marchandises), le plafond de dépenses initial a été réduit de 105 millions dans le cadre du supplément I au budget 2010 et se chiffre actuellement à 1495 millions de francs.

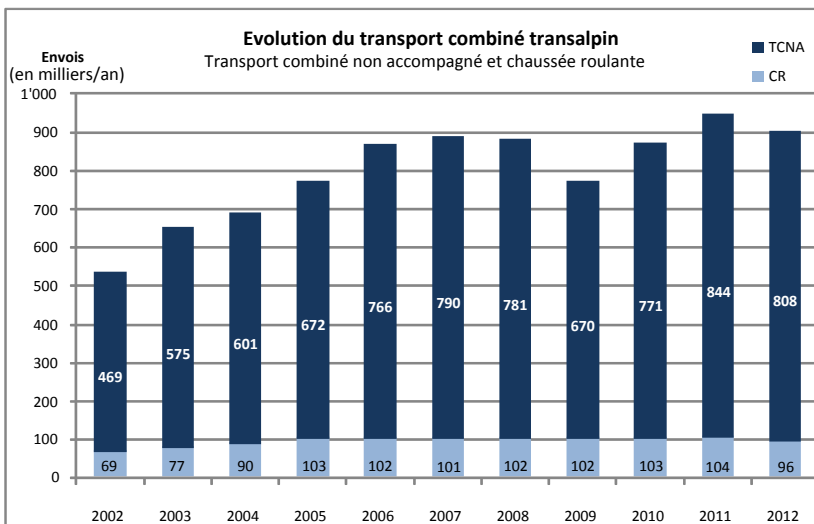
⁵ RS 740.12

⁶ FF 2009 7501

⁷ Cet arrêté fédéral a remplacé l'arrêté fédéral du 28 septembre 1999 allouant un plafond de dépenses allouant un plafond de dépenses pour promouvoir l'ensemble du trafic marchandises par rail, par lequel le Parlement avait mis à disposition une somme de 2,85 milliards de francs pour les années 2000 à 2010.

1.1.4 Evolution du transport combiné

Le graphique ci-après illustre l'évolution des envois indemnisés par la Confédération en TCNA et sur la chaussée roulante:



1.1.5 Engagement des fonds du plafond de dépenses 2011–2018

Par l'arrêté fédéral du 3 décembre 2008, une somme de 1600 millions de francs a été allouée pour les années 2011 à 2018. Cette enveloppe financière a été réduite de 105 millions de francs par l'arrêté fédéral du 8 juin 2010⁸ et se chiffre actuellement à 1495 millions de francs.

Voici une vue d'ensemble de l'évolution des indemnités d'exploitation versées à ce jour et prévues jusqu'en 2018 en transport combiné:

Année	Etat	Montant (en millions de francs)
2011	Compte	203,2
2012	Compte	157,2
2013	Budget	174,5
2014	Budget	164,5
2015	Plan financier	160,0
2016	Plan financier	160,0
2017	Plan financier	155,0
2018		150,0
Total:		1324,4

Les moyens financiers qui ne seront vraisemblablement pas utilisés d'ici à 2018 se chiffrent ainsi à 170 millions de francs.

Les tranches annuelles susmentionnées incluent une somme de 35 millions de francs par année destinée à la chaussée roulante, le reste étant versé au TCNA.

Vu l'art. 8 LTTM, l'indemnité moyenne accordée par envoi est réduite d'année en année. La somme disponible par an passera ainsi de 203 millions de francs (en 2011) à 150 millions de francs en 2018, ce qui contribuera à augmenter l'efficacité de ce type de transport.

Une fois achevée, la NLFA permettra d'autres effets de productivité en fret ferroviaire transalpin. Dans l'optique de la poursuite de l'encouragement du transport combiné à travers les Alpes, il reste à savoir s'il faut prélever ces effets de productivité ou bien les laisser au marché des transports ferroviaires de marchandises. La réduction progressive dictée par l'art. 8 LTTM des indemnités versées pour chaque envoi indique qu'un prélèvement est souhaité dans une certaine mesure sur le plan politique. Toutefois, le Conseil fédéral souhaite qu'il n'en résulte pas de retransfert du trafic vers la route, ceci afin de soutenir le processus de transfert de manière aussi durable que possible.

1.1.6 Chaussée roulante

Conformément à l'art. 8, al. 3, LTTM, la chaussée roulante n'est encouragée financièrement qu'en complément au TCNA. Par conséquent, le plafond de dépenses prévoit des sommes plus faibles pour la chaussée roulante que pour le TCNA. Selon l'art. 13, al. 2, OPTMa, l'Office fédéral des transports (OFT) peut fixer une période pluriannuelle pour la procédure de commande de la chaussée roulante. Sur cette base, la Confédération a conclu en novembre 2010 avec RAlpin SA, exploitant unique, une convention d'offre, d'exploitation et d'indemnisation de la chaussée roulante à travers les Alpes. Cette convention porte sur la période 2012 à 2018.

Le Conseil fédéral traitera la question du développement de la chaussée roulante dans un rapport séparé et y formulera ses propositions quant à la suite des opérations.

1.2 Dispositif proposé

L'encouragement du transport combiné en tant que mesure d'appoint s'est avéré probant. Cette mesure a pour but d'assurer un pontage financier jusqu'à l'achèvement de la NLFA, qui permettra au trafic marchandises transalpin d'atteindre de nettes améliorations de la productivité à des conditions plus avantageuses. A l'étranger cependant, les modernisations attendues des lignes d'accès à la NLFA et la hausse de la fiscalité routière en Europe se font encore attendre. C'est pourquoi, d'ici à ce que la NLFA et le corridor 4 m déploient tous leurs effets, le Conseil fédéral propose de prolonger et d'augmenter le plafond de dépenses destiné à encourager le fret ferroviaire transalpin. Il s'acquitte ainsi également du mandat formulé au ch. 5 des motions 12.3330 et 12.3401.

Plus précisément, le Conseil fédéral propose de prolonger de cinq ans, soit jusqu'en 2023, le plafond de dépenses du TCNA et de le porter simultanément à 1675 millions de francs.

Comme le prescrit l'art. 8 LTTM, l'indemnité moyenne par envoi sera réduite d'année en année. Cette dégression est prise en compte dans les tranches annuelles (cf. ch. 2). Les contributions au TCNA tariront définitivement après 2023, c.-à-d. après l'achèvement de tous les ouvrages de la NLFA et de ses lignes d'accès ainsi qu'après l'aménagement du corridor 4 m. Les effets de productivité devraient alors pouvoir être pleinement exploités. Le libre choix de l'itinéraire par le Saint-Gothard ou le Lötschberg restera assuré.

1.3 Appréciation de la solution retenue

1.3.1 Meilleure sécurité de planification des acteurs du marché

La prolongation et l'augmentation proposées servent avant tout à renforcer la sécurité de planification des acteurs du marché. On ignore encore si, du fait de la limitation temporelle du plafond de dépenses, l'offre actuelle en TCNA perdurera au-delà de 2018. Plus les acteurs du marché peuvent compter longtemps sur des contributions d'encouragement d'offres de transport, plus ils seront prêts à investir dans le transport combiné transalpin et à assumer les risques inhérents au marché, et ce, même si l'encouragement est lié à un plan de réduction. Ainsi, à l'heure actuelle, les détenteurs de véhicules et les opérateurs du transport combiné ne sont disposés que dans une mesure restreinte à investir dans du nouveau matériel roulant ou dans des extensions de terminaux, puisque l'évolution de la rentabilité des transports après la disparition du plafond de dépenses est entachée d'incertitudes. De même, de nouvelles offres innovantes offrant un potentiel supplémentaire de transfert ne peuvent s'établir que si la Confédération accroît la sécurité d'investissement. Or le temps actuellement imparti au plafond de dépenses s'avère trop bref pour mettre en place, à l'aide de l'encouragement prévu jusqu'en 2018, les incitations à générer des capacités supplémentaires de transport ou de transfert ou à mettre en œuvre des offres innovantes.

1.3.2 Non au retransfert, poursuite du transfert du trafic routier

Si les instruments actuels ne permettent pas d'atteindre l'objectif de transfert, le subventionnement permanent du TCNA transalpin ne contribue pas non plus de manière déterminante au processus de transfert. Par contre, le plan de réduction proposé permet d'atténuer la tendance et de réduire à un minimum la probabilité de retransfert.

Les investissements dans l'infrastructure de la NLFA et ses lignes d'accès ne peuvent par ailleurs être amortis que grâce à un bon taux d'utilisation par des trains de marchandises. Or jusqu'à ce que la NLFA permette de réaliser de véritables gains d'efficacité, il faut continuer de verser aux opérateurs des subventions au titre des coûts non couverts.

Comme le plan de réduction proposé par le présent projet est prédéfini à l'avance (cf. ch. 2), les opérateurs du TCNA peuvent s'y préparer et en tenir compte à long terme lors des négociations des prix avec les transporteurs et les entreprises de transport ferroviaires. Il en résulte une sécurité de planification tant pour les opérateurs que pour les chemins de fer, ce qui, en fin de compte, se répercute favorablement sur le taux d'utilisation et sur la rentabilité des investissements fédéraux dans la NLFA.

1.4 Mise en œuvre

Lorsque le plafond de dépenses prolongé de cinq ans selon le présent projet arrivera à son terme, les effets de productivité de la NLFA et de ses lignes d'accès seront pleinement réalisés. Le pontage des carences de productivité du TCNA sera par conséquent aussi considéré comme achevé. C'est pourquoi le Conseil fédéral prévoit cette unique prolongation du plafond de dépenses alloué au TCNA jusqu'en 2023.

Le Conseil fédéral traitera l'encouragement de la chaussée roulante au-delà de 2019 dans un projet séparé. Ce type de transport fait actuellement l'objet d'une convention d'indemnisation pluriannuelle qui expirera en 2018. Le matériel roulant ad hoc sera également amorti à ce moment-là.

1.5 Classement d'interventions parlementaires

En adoptant les motions 12.3330⁹ et 12.3401¹⁰ visant à encourager davantage le transfert du trafic des poids lourds à travers les Alpes, les deux Chambres ont chargé le Conseil fédéral de présenter au Parlement un arrêté fédéral sur la prolongation et l'augmentation du plafond de dépenses pour promouvoir le trafic ferroviaire de marchandises à travers les Alpes, le but étant d'accroître la sécurité de planification pour le fret ferroviaire. Le présent projet remplit le mandat donné au ch. 5 des deux motions.

⁹ Commission des transports et des télécommunications N, déposée le 20.03.2012.

¹⁰ Commission des transports et des télécommunications E, déposée le 10.05.2012.

2 **Commentaire des dispositions**

L'art. 1, al. 1, de l'arrêté fédéral du 3 décembre 2008 alloue un plafond de dépenses de 1600 millions de francs pour les années 2011 à 2018. Par l'arrêté fédéral du 8 juin 2010 concernant le supplément I au budget 2010, ce plafond de dépenses a été réduit de 105 millions pour atteindre 1495 millions de francs.

Le nouvel al. 3 prévoit une augmentation du plafond de dépenses de 180 millions de francs, le portant désormais à 1675 millions de francs, ainsi que sa prolongation de cinq ans, soit jusqu'en 2023.

D'ici à 2018, l'enveloppe actuelle ne sera pas épuisée: il y restera vraisemblablement une somme de 170 millions de francs. Avec l'augmentation proposée de 180 millions de francs, un montant total de 350 millions de francs sera disponible pour verser des indemnités d'exploitation entre les années 2019 et 2023, selon la répartition suivante:

Année	Montant (en millions de francs)
2019	110
2020	90
2021	70
2022	50
2023	30
Total:	350

3 **Conséquences**

3.1 **Conséquences pour la Confédération**

Le projet de transfert décrit dans la LTTM requiert des moyens financiers pour poursuivre l'encouragement du fret ferroviaire transalpin.

3.1.1 **Conséquences financières**

Les indemnités d'exploitation annuelles présentées au ch. 2 résultent de la prolongation du plafond de dépenses de cinq ans et de l'augmentation de celui-ci de 180 millions de francs. La poursuite du versement de ces indemnités d'exploitation durant cinq ans grève les finances fédérales de 70 millions de francs en moyenne par année (soit 350 millions au total). Etant donné qu'il s'agit de dépenses effectuées au titre du transport combiné, elles resteront imputées au financement spécial du trafic routier.

3.1.2 Conséquences sur l'état du personnel

La mise en œuvre des mesures d'appoint destinées à encourager le fret ferroviaire ne requiert pas d'augmentation du personnel.

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

Il n'y a pas lieu de s'attendre à des conséquences financières pour les cantons et les communes.

3.3 Conséquences économiques

Le renforcement de manière générale du fret ferroviaire peut améliorer l'efficacité des transports de marchandises dans tous les secteurs économiques, ce qui mène à une répartition judicieuse du travail. Un marché du fret ferroviaire renforcé fournit des options à tous les transporteurs.

3.4 Conséquences environnementales

Le présent projet relève de la politique de transfert, plus précisément de la réduction du nombre de courses de poids lourds; il a donc des répercussions directes sur l'environnement. Chaque étape en direction du but améliore durablement la qualité de l'environnement le long des axes de transport transalpins. Comme le trafic de transit constitue la majeure partie du trafic transféré, toutes les régions situées le long des axes (Bâle, Plateau, Tessin) seront, elles aussi, sensiblement délestées. Il en résulte une nette réduction des effets néfastes du trafic lourd de marchandises sur la santé et l'environnement.

4 Relation avec le programme de la législature

Le présent projet n'est annoncé ni dans le message du 25 janvier 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015¹¹ ni dans l'arrêté fédéral sur le programme de la législature 2011 à 2015¹². Il est présenté au Parlement en exécution des mandats formulés dans les motions 12.3401 et 12.3330 (ch. 5) des Commissions des transports et des télécommunications du Conseil national et du Conseil des Etats.

¹¹ FF 2012 349

¹² FF 2012 6667

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité et légalité

La compétence de l'Assemblée fédérale de statuer sur le présent arrêté allouant un crédit découle de l'art. 167 Cst.

L'art. 8 LTTM constitue la base légale du versement des subventions.

5.2 Forme de l'acte à adopter

Conformément à l'art. 163, al. 2, Cst. et à l'art. 25, al. 2 de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement¹³, le présent cas requiert un arrêté fédéral simple.

En fixant le plafond des dépenses, l'Assemblée fédérale détermine, pour plusieurs années, un montant maximal des crédits budgétaires destinés à certaines tâches. Des plafonds de dépenses peuvent notamment être fixés lorsque les crédits sont alloués et payés la même année, qu'il existe une marge d'appréciation et qu'il est indiqué de gérer les charges et les investissements à long terme. Le plafond de dépenses ne vaut pas autorisation de dépenses (art. 20 de la loi du 7 octobre 2005 sur les finances¹⁴).

5.3 Frein aux dépenses

Aux termes de l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., les arrêtés financiers doivent, s'ils entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs, être adoptés à la majorité des membres de chaque Conseil. L'arrêté fédéral qui fait l'objet du présent message entraîne pendant cinq ans des dépenses de 70 millions de francs en moyenne; il est dès lors soumis au frein aux dépenses.

5.4 Conformité à la loi sur les subventions

Les moyens financiers destinés à l'encouragement du TCNA transalpin constituent des subventions. Il y a donc lieu d'appliquer la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions¹⁵. Les dispositions proposées ne remettent pas en question les principes de cette loi. L'encouragement financier durera jusqu'en 2023 et ne sera pas reconduit.

¹³ RS 171.10

¹⁴ RS 611.0

¹⁵ RS 616.1

