



19.064

Message concernant l'arrêté fédéral portant augmentation et prorogation du plafond de dépenses pour promouvoir le trafic ferroviaire de marchandises à travers les Alpes

du 13 novembre 2019

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

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'un arrêté fédéral portant augmentation et prorogation du plafond de dépenses pour promouvoir le trafic ferroviaire de marchandises à travers les Alpes, en vous proposant de l'adopter.

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

13 novembre 2019

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Ueli Maurer
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Condensé

Le transport combiné transalpin non accompagné de marchandises par chemin de fer doit continuer à être encouragé grâce à une augmentation modérée du plafond de dépenses prévu à cet effet et par sa prorogation jusqu'à la fin de 2026.

Contexte

Étant donné que l'avenir de la promotion du transfert du trafic doit être envisagé dans le contexte global, le Conseil fédéral soumet ses propositions à ce sujet en même temps que le rapport sur le transfert 2019.

Le projet n'a pas fait l'objet d'une consultation, car il s'agit simplement d'une augmentation et d'une prorogation du plafond de dépenses.

Contenu du projet

Afin d'atteindre l'objectif de transfert, la Confédération peut prendre des mesures pour promouvoir le transport ferroviaire de marchandises.

Le plafond de dépenses actuel de 1675 millions de francs pour la promotion du fret ferroviaire transalpin comprend les indemnités d'exploitation pour le transport combiné non accompagné (TCNA) de 2011 à 2023, et accompagné (chaussée roulante) jusqu'en 2018. À partir de 2019, la chaussée roulante sera encouragée en dehors de ce plafond de dépenses. Le présent projet propose de proroger de trois ans le plafond de dépenses décidé pour les années 2011–2023. En même temps, il est proposé d'augmenter ce dernier de 90 millions de francs. Grâce à cette augmentation et à cette prolongation, quelque 30 millions de francs par an devraient être disponibles pour la promotion du TCNA transalpin de 2024 à 2026. Par rapport à aujourd'hui, l'indemnité moyenne par envoi en TCNA diminuera de plus de 70 %. La poursuite de l'indemnisation a pour but de se rapprocher de l'objectif de transfert, à savoir 650 000 courses transalpines. D'une part, il faut éviter un éventuel retransfert du transport de marchandises vers la route jusqu'à ce que les voies d'accès à la NLFA aient atteint le niveau d'aménagement souhaité et que les gains de productivité nécessaires puissent être réalisés en conséquence. D'autre part, grâce aux indemnités d'exploitation, des potentiels de transfert supplémentaires peuvent être mis à profit en fonction du segment de marché, ce qui améliore encore la répartition modale en faveur du rail.

Les fonds demandés pour la période 2024–2026 ne concernent que le TCNA. Le Conseil fédéral analysera en profondeur le développement futur de la chaussée roulante et soumettra les bases de décision au Parlement dans le rapport sur le transfert 2021. Le montant des subventions d'encouragement nécessaires pour les années postérieures à 2023 n'a pas encore été déterminé.

Message

1 Contexte

1.1 Motif de la demande de crédit et intérêt du projet

Le transfert du trafic des poids lourds de la route au rail est l'une des principales préoccupations de la politique suisse des transports. Le 20 février 1994, en acceptant l'article sur la protection des Alpes (art. 84 de la Constitution, Cst.¹), le peuple et les cantons ont clairement exprimé leur volonté de transférer le trafic marchandises lourd transalpin de la route au rail. La loi du 19 décembre 2008 sur le transfert du transport de marchandises (LTTM)² s'inscrit dans la logique du projet de transfert établi par 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. Bien que l'objectif de 650 000 courses transalpines par an (art. 3 LTTM) n'ait pas encore été atteint, les mesures déploient leurs effets et contribuent à ce que les chemins de fer atteignent une part de marché élevée.

Les trois principaux instruments de la politique de transfert sont la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA) en tant qu'élément central de 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 l'ouverture du marché dans le cadre de la réforme ferroviaire.

Au titre des mesures d'accompagnement, des indemnités d'exploitation ont été versées au transport combiné de fret ferroviaire transalpin. Selon les dispositions de la LTTM, la Confédération peut adopter des mesures de promotion pour atteindre l'objectif de transfert (art. 8 LTTM). Parallèlement à la LTTM, un montant de 1600 millions de francs a été approuvé pour les années 2011 à 2018 dans l'arrêté fédéral du 3 décembre 2008 allouant un plafond de dépenses pour promouvoir le trafic ferroviaire de marchandises à travers les Alpes⁴. En exécution de deux motions de même teneur de l'Assemblée fédérale, le Conseil fédéral, dans son message du 29 novembre 2013⁵, a prolongé de cinq ans jusqu'à fin 2023 le plafond de dépenses et l'a porté à 1675 millions de francs.

L'objectif principal des indemnités d'exploitation était de renforcer le transfert pendant la période de transition jusqu'à la mise en exploitation de la NLFA. Les deux tunnels de base (Loetschberg et Saint-Gothard) ont été construits, mais les lignes d'accès n'ont pas encore atteint le niveau d'aménagement souhaité ou font partiellement défaut, ce qui explique pourquoi le potentiel de productivité ne peut pas encore être pleinement exploité. Le Conseil fédéral propose donc de prolonger de

1 RS 101

2 RS 740.1

3 RS 0.740.72

4 FF 2009 7501

5 FF 2014 151

trois ans les indemnités d'exploitation pour le transport combiné non accompagné (TCNA).

1.2 Autres solutions étudiées

Il n'y a pas eu lieu d'étudier d'autres solutions, car la mesure prise a fait ses preuves et peut donc être poursuivie sans introduire de nouveaux processus d'indemnisation.

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'a été annoncé ni dans le message du 27 janvier 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019⁶ ni dans l'arrêté fédéral du 14 juin 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019⁷. La nécessité du présent message, à savoir la nécessité d'une prolongation et d'une augmentation des indemnités d'exploitation afin d'atteindre l'objectif de transfert, n'a été reconnue que dans le rapport sur le transfert de 2019. Elle n'était pas prévisible en 2014 lors de l'élaboration du programme de la législature.

2 Procédure préliminaire, consultation comprise

L'art. 3, al. 1, let. d, de la loi du 18 mars 2005 sur la consultation⁸ prévoit une procédure de consultation pour les ordonnances et autres projets qui ont une grande portée politique et financière. Lors de la promulgation du premier arrêté fédéral portant allocation de 1600 millions de francs, une consultation a eu lieu du 17 juillet au 16 octobre 2006⁹. En revanche, la première prolongation et augmentation de 180 millions de francs¹⁰ n'a pas donné lieu à une consultation. Le présent projet, qui porte sur 90 millions de francs, n'a pas de grande portée politique ni financière par rapport au plafond de dépenses initial de 1600 millions de francs. C'est pourquoi on a renoncé à une procédure de consultation. Les cantons n'ont donc pas non plus été impliqués.

⁶ FF **2016** 981

⁷ FF **2016** 4999

⁸ RS **172.061**

⁹ FF **2006** 6343

¹⁰ FF **2014** 151

3 Contenu de l'arrêté de crédit

3.1 Proposition du Conseil fédéral, avec exposé des motifs

Par le présent message, le Conseil fédéral propose de prolonger de trois ans la durée des indemnités d'exploitation du TCNA et d'augmenter le plafond de dépenses de 90 millions de francs pour le porter à 1765 millions de francs.

Le crédit alloué à l'indemnisation du transport combiné transalpin fait l'objet d'une réduction progressive qui prend notamment en compte les progrès de productivité obtenus grâce à la modernisation de l'infrastructure ferroviaire et les gains d'efficacité de la branche auxquels il faut s'attendre. Le tunnel de base du Ceneri et le corridor de 4 mètres sur l'axe du Saint-Gothard entreront en exploitation fin 2020. Un palier de réduction très important par rapport aux années précédentes est donc prévu à partir de ce moment. Cependant, la planification s'avère trop optimiste dans l'optique actuelle. Si le Conseil fédéral a bien l'intention de maintenir une réduction bien plus importante que d'habitude, la réduction pour les années 2022 et 2023 sera inférieure à celle prévue dans le plan financier actuel. En outre, la durée de versement des indemnités d'exploitation sera prolongée de trois ans tandis que les tranches annuelles continueront à diminuer.

L'intégration technique et opérationnelle de la NLFA dans la structure des corridors européens de fret n'est pas encore achevée. Il manque à la fois des lignes d'accès à l'étranger et des conditions de production uniformes. En particulier, il n'est pas encore possible de faire circuler des trains d'une longueur maximale de 740 mètres. En outre, l'interopérabilité totale entre les différentes infrastructures nationales n'est pas encore réalisée. Le Conseil fédéral estime que le processus de transfert sera compromis si les indemnités d'exploitation ne sont plus versées à partir de 2023.

La décision précoce de proroger le plafond de dépenses garantit la sécurité de planification pour les opérateurs et les entreprises ferroviaires ainsi que pour leurs clients. Cette sécurité de planification est également nécessaire pour investir dans d'autres moyens d'exploitation tels que des semi-remorques grutables, des caisses mobiles ou encore des installations de transbordement pour le transport combiné.

Les 90 millions de francs proposés pour la période 2024–2026 ne concernent que le TCNA. La chaussée roulante n'est pas concernée par le présent projet. Elle fait l'objet d'une convention d'indemnisation pluriannuelle qui échoira en 2023. Le Conseil fédéral présentera un état de la question de la poursuite de la chaussée roulante après 2023 au plus tard dans son rapport sur le transfert 2021.

3.2 Description du projet et commentaire des principales dispositions

Les subventions sont octroyées sous forme de commandes d'offres de transport aux opérateurs dits du transport combiné qui offrent les prestations de service sur le marché et assument le risque commercial.

Conformément à l'art. 15 de l'ordonnance du 25 mai 2016 sur le transport de marchandises (OTM)¹¹, la Confédération commande une offre définie de transport combiné (trains et envois) pour une année. Les conditions-cadres sont les mêmes pour tous les opérateurs du transport combiné. Des taux d'indemnisation maximaux uniformes et différenciés selon la destination et la zone de départ sont fixés pour chaque envoi transféré. Cela permettra de réduire encore les désavantages du rail par rapport à la route qui existent toujours en termes de coûts, tout en créant des structures plus transparentes. De surcroît, le montant de l'indemnité sera progressivement réduit, ce qui accroîtra l'efficacité des subventions.

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. L'arrêté fédéral du 8 juin 2010 concernant le supplément I au budget 2010 a réduit ce plafond de dépenses de 105 millions de francs pour le porter à 1495 millions de francs. Avec la modification de l'arrêté fédéral du 19 juin 2014, le plafond de dépenses a été porté à 1675 millions de francs et sa durée de validité prolongée jusqu'à fin 2023.

Le présent arrêté fédéral prévoit une augmentation du plafond de dépenses actuel de 90 millions de francs, ce qui relèvera ce dernier à 1765 millions de francs. En outre, la durée des versements sera prolongée de trois ans, soit jusqu'à la fin de 2026. Les fonds supplémentaires doivent être répartis plus ou moins également sur les années 2024–2026.

4 Conséquences

4.1 Conséquences financières

La poursuite temporaire du versement d'indemnités d'exploitation au TCNA transalpin entraîne une charge moyenne annuelle de 30 millions de francs sur trois ans pour les finances fédérales (90 millions de francs au total). Par rapport à aujourd'hui, cela correspond à une réduction de 70 % (budget 2019 des indemnités pour le TCNA transalpin: 102 millions de francs). Étant donné que les dépenses concernent le transport combiné, elles continueront à être imputées au financement spécial pour la circulation routière.

4.2 Conséquences sur l'état du personnel

Aucune augmentation de l'effectif du personnel n'est nécessaire pour continuer à verser les indemnités d'exploitation pour le TCNA.

¹¹ RS 742.411

4.3 Conséquences sur les cantons et les communes

Le présent projet n'a aucune conséquence sur les cantons et les communes, car la Confédération finance seule les indemnités d'exploitation.

4.4 Conséquences sur l'économie nationale

Le principe de renforcement du fret ferroviaire peut conduire à un traitement plus efficace du transport de marchandises dans tous les secteurs économiques. Cela favorise une répartition judicieuse du travail. Un marché solide du transport ferroviaire de marchandises offre une gamme d'options à tous les chargeurs.

4.5 Conséquences sur la société et sur l'environnement

Avec la politique de transfert, c'est-à-dire la réduction du nombre de courses de poids lourds à travers les Alpes, le projet a un impact direct sur l'environnement. Chaque pas vers cet objectif améliore durablement la qualité de l'environnement le long des axes de transport transalpins. Étant donné qu'une grande partie du trafic transféré consiste en trafic de transit, toutes les régions situées le long des axes (Bâle, Plateau, Suisse centrale, Tessin) sont également considérablement soulagées. Les effets nocifs des poids lourds sur la santé et l'environnement peuvent ainsi être considérablement réduits. Le transfert contribue également à la réalisation des objectifs de la politique climatique de la Suisse.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité et légalité

L'Assemblée fédérale est habilitée à voter le présent arrêté financier en vertu de l'art. 167 Cst.

Les mesures de promotion du transport combiné sont adoptées en vertu de l'art. 8 LTTM en relation avec l'art. 15 OTM.

5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

La poursuite de l'encouragement du transport combiné est justifiée par l'accord sur les transports terrestres.

5.3 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 Parlement¹², l'acte à adopter revêt la forme de l'arrêté fédéral simple, qui n'est pas sujet au référendum.

5.4 Frein aux dépenses

Conformément à l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., les plafonds de dépenses qui impliquent une nouvelle dépense unique de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs doivent être approuvés par la majorité des membres des deux Chambres. L'art. 1, al. 1, du présent arrêté fédéral entraîne des dépenses annuelles moyennes de 30 millions de francs sur trois ans. Le cadre de paiement est donc soumis au frein aux dépenses.

5.5 Conformité à la loi sur les subventions

Les ressources financières pour la promotion du TCNA transalpin sont des subventions. Les dispositions de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions¹³ sont respectées.

La Confédération a un intérêt à poursuivre l'encouragement du fret ferroviaire transalpin non accompagné, car cela permet à la fois d'éviter un retransfert potentiel du transport de marchandises et de transférer davantage de transports vers le rail. La subvention sert à atteindre les objectifs visés à l'art. 84 Cst. et à se rapprocher de ceux visés à l'art. 3 LTTM. Ces objectifs ne pourraient pas être suffisamment atteints sans cette subvention. Les cantons ne peuvent pas (mieux) remplir cet objectif même s'ils parviennent à une répartition plus efficace des tâches et des charges. L'encouragement actuel du transport combiné non accompagné a significativement contribué à réduire le nombre de courses transalpines sur la route. La procédure choisie pour l'ajustement des contributions d'exploitation est efficace et a fait ses preuves. Le versement dégressif de la subvention est réglé légalement dans l'art. 8, al. 2, LTTM qui dispose que le montant moyen des indemnités accordées par envoi transporté doit diminuer chaque année. Le Conseil fédéral n'envisage pas de prolonger la subvention au-delà de l'année 2026.

¹² RS 171.10

¹³ RS 616.1