



20.053

**Message
relatif à l'arrêté fédéral concernant la prorogation
du crédit-cadre de cautionnement destiné à l'acquisition
de moyens d'exploitation dans le transport régional
de voyageurs**

du 5 juin 2020

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

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'un arrêté fédéral concernant la prorogation du crédit-cadre de cautionnement destiné à l'acquisition de moyens d'exploitation dans le transport régional de voyageurs, 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.

5 juin 2020

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Simonetta Sommaruga
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Condensé

En vertu de la loi sur le transport de voyageurs, le présent message propose de proroger jusqu'au 31 décembre 2030 le crédit-cadre de cautionnement destiné à l'acquisition de moyens d'exploitation dans le transport régional de voyageurs, d'un montant de 11 milliards de francs.

Contexte

En exécution de l'art. 31, al. 1, de la loi du 20 mars 2009 sur le transport de voyageurs, les Chambres fédérales ont décidé qu'il était possible d'accorder des garanties aux entreprises de transport en vue d'investissements dans le domaine des transports. Par arrêté fédéral du 15 décembre 2010, elles ont alloué un crédit-cadre permettant de couvrir d'éventuelles obligations de paiement qui pourraient résulter d'un engagement de caution de la Confédération en rapport avec l'acquisition de moyens d'exploitation en transport régional de voyageurs. Ainsi, une somme de 11 milliards de francs a été mise à disposition durant dix ans pour prendre en charge des engagements de garantie. Ce crédit-cadre arrive à échéance le 31 décembre 2020. Le présent message propose de le proroger pour une durée de dix ans.

Contenu du projet

Depuis 2011, des cautionnements d'une somme totale de 2,6 milliards de francs ont été accordés à des entreprises de transport pour financer des moyens d'exploitation du transport régional de voyageurs, et des engagements ont été pris pour une somme de 900 millions de francs. À ce jour, il n'y a pas eu de cas à couvrir. Une vérification externe demandée en 2018 par l'Office fédéral des transports a confirmé que l'instrument est efficace et opportun. Le risque encouru par la Confédération en tant que cautionnaire est considéré comme faible. Les objectifs formulés dans le message du 4 juin 2010 relatif à l'arrêté fédéral concernant un crédit-cadre de cautionnement destiné à l'acquisition de moyens d'exploitation dans les transports publics ont été atteints dans une large mesure. Toutes les entreprises de transport profitent de conditions de financement presque identiques. Les budgets des commanditaires du transport régional de voyageurs sont délestés d'environ 10 millions de francs par an grâce aux économies d'intérêts. Dans le contexte actuel du transport régional de voyageurs, le Conseil fédéral estime que le cautionnement solidaire de la Confédération est un instrument approprié pour financer des moyens d'exploitation.

Message

1 Contexte

1.1 Motif de la demande de crédit

L'acquisition et le financement de moyens d'exploitation (matériel roulant, ateliers, dépôts) du transport régional de voyageurs (TRV) relèvent des entreprises de transport (ET). Celles-ci décident en accord avec les commanditaires (Confédération et cantons) de l'acquisition ainsi que du type, de la structure et de la durée du financement. Depuis 2011, il est possible de demander un cautionnement solidaire de la Confédération, ce qui assure un accès à des capitaux étrangers avantageux pour le TRV. Les créanciers peuvent demander à la Confédération, en tant que débiteur solidaire, d'acquitter des intérêts ou des amortissements non payés si l'ET, en tant que débiteur principal, est en retard dans ses paiements ou si les rappels de paiement sont restés sans réponse ou encore si l'insolvabilité est notoire (art. 496, al. 1, du code des obligations¹). Les économies d'intérêts réalisées grâce au cautionnement solidaire bénéficient aux commanditaires sous forme d'indemnisations réduites. Le crédit-cadre actuel arrive à échéance fin 2020. Vu les expériences positives faites jusqu'ici avec le cautionnement solidaire de la Confédération et en vue d'autres économies d'intérêts, le Conseil fédéral propose aux Chambres fédérales de proroger ledit crédit-cadre.

1.2 Portée générale du projet

À la fin du mois de mai 2019, les cautionnements solidaires accordés aux ET en vue d'investissements dans les moyens d'exploitation du TRV se chiffraient à environ 2,6 milliards de francs. Compte tenu des remboursements partiels déjà effectués, cela représentait à ce moment un engagement conditionnel d'environ 2,4 milliards de francs pour la Confédération. Par ailleurs, des cautionnements à hauteur de 900 millions de francs ont été consentis aux ET, sans être encore formellement constitués, pour financer des investissements déjà approuvés.

Le cautionnement solidaire de la Confédération permet à toutes les ET d'accéder aisément à des financements avantageux de moyens d'exploitation en TRV. Selon les calculs de l'Office fédéral des transports (OFT), les économies d'intérêts annuelles s'élèvent à environ 10 millions de francs ou en moyenne à 0,42 % par financement.

S'il était possible d'accorder des cautionnements solidaires au-delà de l'année 2020 et, partant, d'augmenter le volume des cautionnements, il en résulterait sans doute selon l'OFT des économies d'intérêts supplémentaires. Si au contraire l'instrument des cautionnements solidaires était abandonné, il faudrait s'attendre à un renchéris-

¹ RS 220

sement des futurs financements et refinancements, et donc à une hausse du besoin d'indemnisation.

1.3 Pertinence et efficacité de l'instrument

En 2018, l'OFT a fait examiner la pertinence et l'efficacité de l'instrument du cautionnement solidaire par des experts externes. Le rapport d'évaluation conclut que les objectifs formulés dans le message du 4 juin 2010 relatif à l'arrêté fédéral concernant un crédit-cadre de cautionnement destiné à l'acquisition de moyens d'exploitation dans les transports publics² ont été remplis dans une large mesure. Grâce au cautionnement solidaire de la Confédération, toutes les entreprises de TRV bénéficient de conditions similaires de financement. Conformément à cette étude externe, les économies que permettent les taux d'intérêt avantageux s'élèvent à 8,2 millions de francs, une somme un peu plus faible que les 10 millions de francs calculés par l'OFT. Cet écart s'explique essentiellement par des raisons méthodologiques.

Les experts considèrent que le cautionnement solidaire de la Confédération constitue un instrument efficace et approprié permettant de réduire les coûts de financement et de placer toutes les entreprises de TRV sur un pied d'égalité. Les risques pour la Confédération en tant que cautionnaire sont estimés faibles (cf. ch. 3.8).

Le cautionnement solidaire de la Confédération est en premier lieu un instrument de financement visant à uniformiser les conditions de financement et à baisser les coûts financiers dans le TRV, et non un instrument d'encouragement. Il ne conduit pas en soi à une augmentation des acquisitions de moyens d'exploitation en TRV. Étant donné que tous les cautionnements solidaires doivent faire l'objet d'une demande à l'OFT, le financement du TRV est devenu plus transparent depuis l'introduction de cet instrument.

1.4 Rapport coût-efficacité

Au titre de l'actuel crédit-cadre de cautionnement, la Confédération supportait des risques d'environ 2,4 milliards de francs à la fin mai 2019. Pour les ET, il en résulte une baisse des coûts de financement de quelque 10 millions de francs par an et donc une réduction des indemnités versées par les pouvoirs publics. À cela s'ajoutent des recettes d'émoluments annuelles à hauteur de 330 000 francs pour la Confédération (cf. aussi ch. 4.1.1). Le traitement des demandes de cautionnement et l'examen des risques entraînent cependant des charges de personnel correspondant à environ 30 pour-cent d'un poste à temps complet. En cas de sinistre, des frais de procédure actuellement non chiffrables peuvent venir s'ajouter.

Pour la créance cautionnée, les ET ne sont pas autorisées à réserver d'autres sécurités ou droits de priorité (notamment des droits de propriété des moyens d'exploitation) au créancier au-delà du cautionnement solidaire. Les actifs dont le

² FF 2010 3841

financement a été cautionné par la Confédération ne sont donc pas mis en gage. Même dans le cas peu probable d'une faillite, la Confédération, en tant que cautionnaire et donc souvent principal créancier, aurait de bonnes chances de recouvrer la plus grande partie de l'argent qu'elle aurait versé aux créanciers à la place de l'ET. On peut effectivement supposer que les moyens d'exploitation ayant fait l'objet d'un cautionnement continueraient à être utilisés en TRV commandé, par exemple par une entreprise qui prendrait la succession.

Le cautionnement solidaire permet donc manifestement aux ET d'accéder plus facilement au marché des capitaux et assure l'égalité de traitement de toutes les ET. Du point de vue du Conseil fédéral, les avantages du cautionnement solidaire sont supérieurs à ses coûts.

1.5 Autres solutions étudiées

Dans le cadre de l'évaluation externe, plusieurs solutions de financement et des scénarios d'abandon envisageables ont été examinés et évalués. L'instrument du cautionnement solidaire obtient de bons résultats, en particulier du fait de son degré élevé d'acceptation par les ET et les commanditaires, du faible risque pour la Confédération en tant que cautionnaire et de sa structure simple et peu coûteuse. La suppression pure et simple de l'instrument n'a pas été recommandée, car il ne serait plus possible de garantir l'égalité de traitement des ET lors de la levée de capitaux étrangers et il en résulterait une augmentation des coûts financiers à la charge de la Confédération et des cantons.

D'après l'évaluation, les deux variantes de financement ci-après atteignent une meilleure évaluation globale que le cautionnement solidaire:

- le financement direct par des prêts fédéraux;
- la création d'une société centrale de matériel roulant.

Cette dernière regrouperait l'acquisition, la maintenance et le financement des moyens d'exploitation du TRV au sein d'une entreprise qui louerait ou vendrait en leasing le matériel roulant aux ET.

Le Conseil fédéral a examiné les deux variantes plus en détail.

Pour des motifs inhérents au droit des subventions et à la gouvernance politique, l'idée d'un financement direct de matériel roulant ferroviaire par des prêts fédéraux doit être écartée. L'octroi de prêts fédéraux au prix de revient représenterait un avantage monnayable et donc une aide financière au sens de l'art. 3 de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions (LSu)³. Cette forme de financement des moyens d'exploitation devrait donc impérativement passer par les finances fédérales et serait donc aussi soumise au frein à l'endettement. Quant à octroyer des subventions en dehors des finances fédérales, cela contournerait la souveraineté budgétaire du Parlement et ne serait donc pas compatible avec le droit budgétaire. Par ailleurs, la Confédération n'est investie d'aucun mandat constitutionnel la chargeant d'assurer

³ RS 616.1

l'approvisionnement de certains secteurs économiques en capitaux. Cet approvisionnement est assuré par le bon fonctionnement du marché des capitaux, et le financement d'un secteur économique spécifique appellerait inévitablement des revendications similaires d'autres secteurs.

La création d'une société de matériel roulant n'est pas non plus recommandée. Une gestion globale de tous les trains utilisés en TRV par une entreprise propre ou une autorité étatique ne saurait en effet être inscrite dans la loi en tant que tâche de la Confédération, car cela représenterait une intervention trop forte dans la répartition actuelle des compétences et des responsabilités dans le TRV, sans réelle contrepartie en valeur ajoutée.

1.6 Relation avec le programme de la législature

Le présent message est annoncé dans le message du 29 janvier 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023⁴.

2 Procédure préliminaire

Le présent message propose de proroger le crédit-cadre destiné à couvrir les éventuelles obligations de paiement qui pourraient découler d'un cautionnement de la Confédération en rapport avec l'acquisition de moyens d'exploitation du TRV. Les deux Chambres ont alloué à l'unanimité le crédit-cadre en question le 15 décembre 2010 par arrêté fédéral simple, qui n'est pas sujet au référendum⁵.

La prorogation du crédit-cadre ne requiert pas d'adaptation des bases légales.

La procédure actuelle de commande sera examinée dans le cadre du projet «Modification de la loi sur le transport de voyageurs» (réforme du TRV)⁶. Les deux solutions proposées («Optimisation» et «Séparation partielle») prévoient la conservation du processus d'approbation des moyens d'exploitation et du cautionnement solidaire de la Confédération. Lors de la consultation qui a eu lieu à l'été 2019, non seulement aucun participant ne s'est prononcé contre l'instrument du cautionnement solidaire, mais de nombreuses prises de position ont au contraire explicitement demandé qu'il soit maintenu. Aussi a-t-il été renoncé à effectuer une consultation ordinaire sur la prorogation du cautionnement solidaire, pour organiser en lieu et place une consultation des milieux intéressés, durant laquelle l'ensemble des directions et offices cantonaux des transports publics et toutes les ET indemnisées selon la loi du 20 mars 2009 sur le transport de voyageurs (LTV)⁷ ont été invités à prendre position. Là aussi, il n'y a pas eu d'avis négatifs sur le sujet. Certains participants ont souhaité que l'instrument de cautionnement solidaire soit étendu à toutes les offres. L'octroi

⁴ FF 2020 1709 1824

⁵ FF 2011 263

⁶ www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > DETEC > Réforme du transport régional de voyageurs.

⁷ RS 745.1

de cautionnements solidaires pour des offres commandées sans la participation de la Confédération n'est cependant toujours pas prévu. Il est prévu en revanche que l'ensemble des moyens d'exploitation utilisés sur des lignes mixtes (TRV et trafic local, TRV et offres sans fonction de desserte) bénéficiera d'un cautionnement solidaire à condition que ces lignes servent majoritairement au TRV (cf. ch. 3.4).

3 Contenu de l'arrêté de crédit

3.1 Proposition du Conseil fédéral

Par le présent message, le Conseil fédéral propose aux Chambres fédérales de proroger de dix ans, soit jusqu'en 2030, le crédit-cadre de 11 milliards de francs qui a été alloué au cautionnement solidaire à la fin de 2010 pour une période de dix ans.

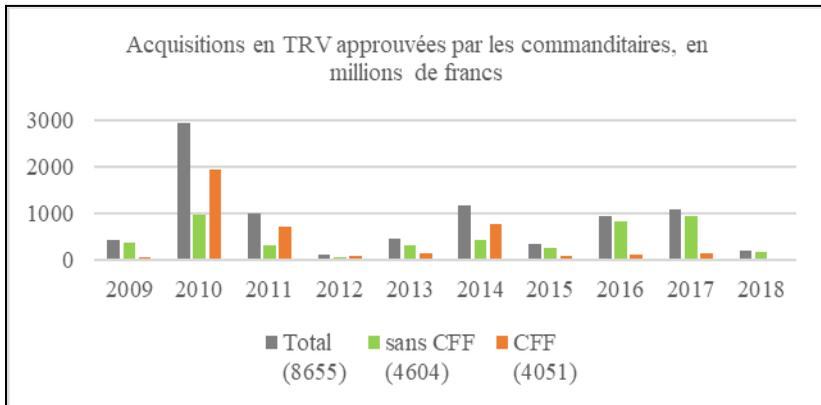
3.2 Durée du crédit-cadre de cautionnement

Il semble opportun de réévaluer la situation en matière de moyens d'exploitation des entreprises de TRV tous les dix ans. C'est pourquoi il est proposé de proroger le crédit-cadre de cautionnement de dix ans.

3.3 Montant du crédit-cadre de cautionnement

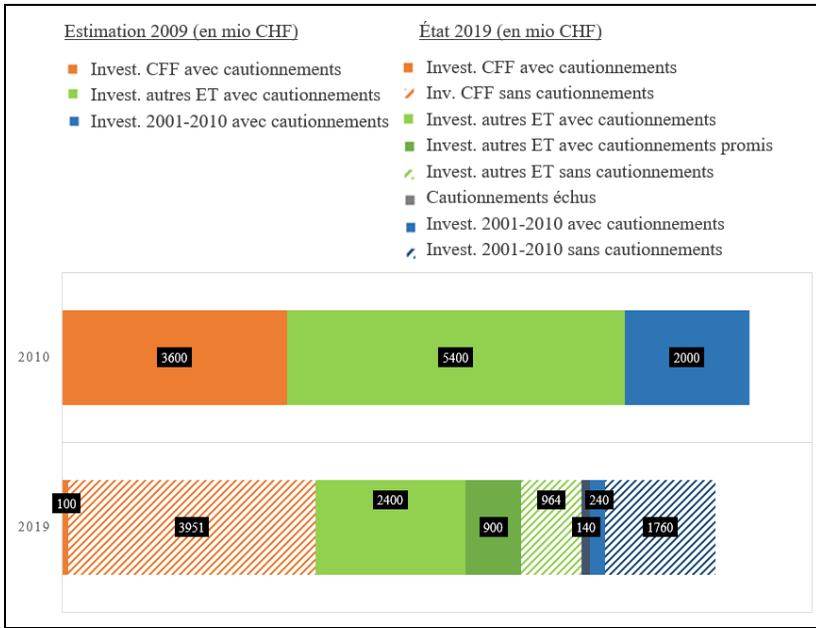
Afin de fixer le montant du crédit-cadre de cautionnement encore en vigueur, les ET ont été priées en 2009 de répondre à un questionnaire sur leurs investissements effectués depuis 2001 et sur leur besoin en investissement estimé jusqu'en 2020. Sur la base des données recensées à l'époque, on s'est d'abord attendu à une forte hausse du besoin en investissement après l'introduction du cautionnement solidaire. Le volume d'investissement total à couvrir par des cautionnements était estimé à près de 9 milliards de francs pour les années 2011 à 2020. On s'attendait de plus à ce que des financements pour des moyens d'exploitation conclus entre 2001 et 2010 donnent lieu à des cautionnements a posteriori pour un volume de 2 milliards de francs.

L'estimation initiale du montant requis pour le crédit-cadre peut aujourd'hui être considérée comme solide (cf. graphique ci-après). Entre 2009 et 2018, les commanditaires ont approuvé des acquisitions pour un volume de quelque 8,7 milliards de francs, dont près de 4 milliards de francs concernaient uniquement les Chemins de fer fédéraux (CFF). Peu avant et peu après l'introduction des cautionnements solidaires de la Confédération, le volume d'investissement a fortement augmenté avant de baisser abruptement en 2012. Une nouvelle augmentation a été enregistrée en 2016 et en 2017, lorsque le BLS SA, la Schweizerische Südostbahn AG et le Chemin de fer rhétique ont effectué d'importantes acquisitions de moyens d'exploitation.



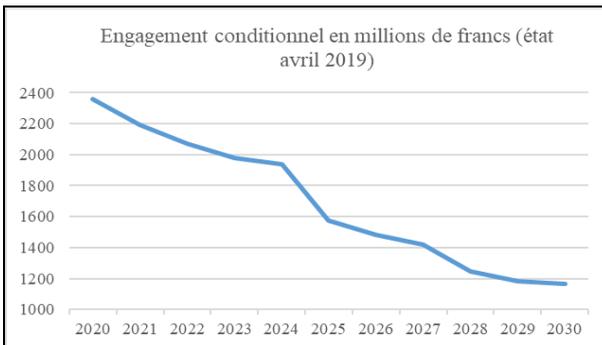
Pour les raisons suivantes notamment, le volume des cautionnements demandés a été nettement inférieur aux investissements réalisés (cf. graphique ci-après) :

- Les CFF ont demandé moins de cautionnements que prévu. Sur les acquisitions approuvées de matériel roulant pour un montant de plus de 4 milliards de francs, seuls 100 millions de francs ont été financés à l'aide d'un cautionnement solidaire de la Confédération. En tant qu'entreprise appartenant à 100 % à la Confédération, les CFF ont pu couvrir les autres capitaux nécessaires en majeure partie par des prêts de trésorerie de la Confédération ou par des ressources de la Société européenne pour le financement de matériel ferroviaire (Eurofima).
- Le besoin de cautionnement a posteriori de financements effectués entre 2001 et 2010 a été surestimé. Le volume effectif se chiffre à 240 millions de francs au lieu de 2 milliards. La majorité des contrats de financement conclus avant 2011 ne prévoient pas un cautionnement a posteriori. Ils auraient dû être renégociés.
- De nombreux investissements mineurs (notamment dans des bus) ont pu être financés à l'aide de fonds propres et n'ont pas requis de cautionnement solidaire de la Confédération (420 millions de francs). Des filiales des CFF ont pu par ailleurs obtenir des financements directement via les CFF (482 millions de francs) et n'ont par conséquent pas non plus requis de cautionnement solidaire.
- Le matériel roulant, qui représente la majeure partie des acquisitions, est parfois livré par étapes sur plusieurs années et n'est payé dans son intégralité qu'après livraison. Aussi le besoin de fonds est-il différé en conséquence (cf. 900 millions de francs pour des cautionnements solidaires prévus).



Bien que seul un quart du crédit-cadre de cautionnement ait été sollicité jusqu'à présent, il est prévu de conserver le volume global de 11 milliards de francs.

L'octroi de cautionnements entraîne des engagements conditionnels pour la Confédération. Ceux-ci diminuent avec chaque remboursement du capital par l'ET. Sur la base des cautionnements consentis jusqu'à fin mai 2019, les engagements conditionnels en janvier 2021 se chiffrent à 2,4 milliards de francs. Lorsque, fin 2030, le crédit-cadre prorogé arrivera à terme, les engagements conditionnels se chiffreront encore à 1,2 milliard de francs (cf. graphique ci-après). Ce montant ne peut pas être utilisé pour l'octroi de nouveaux cautionnements durant la période 2021 à 2030.



Certaines ET ont pris des prêts à échéance plus brève que ce qui aurait été possible compte tenu de la durée d'utilisation prévue des moyens d'exploitation financés. Une partie de ces prêts devra être refinancée entre 2021 et 2030. Selon les calculs de l'OFT, cela requerra de nouveaux cautionnements à hauteur d'environ 490 millions de francs.

L'offre de transport public continue d'être éteffée. Il faut s'attendre à de nombreuses nouvelles acquisitions de moyens d'exploitation. Selon une enquête réalisée en avril 2019, les ET principales (hors entreprises de bus, CFF et filiales des CFF) envisagent d'investir près de 3,5 milliards de francs dans des nouveaux moyens d'exploitation entre 2022 et 2025. Des cautionnements à hauteur de 600 millions de francs ont déjà été budgétés (cf. ci-dessus) à cet effet dans le cadre du crédit-cadre actuel. Le reste des cautionnements budgétés à hauteur de 300 millions de francs seront déjà nécessaires en 2020 et 2021. Par extrapolation sur dix ans, l'OFT s'attend à un volume d'investissement ou à un volume maximal de cautionnement d'environ 7,5 milliards de francs (hors CFF et filiales des CFF).

Par ailleurs, les CFF et leurs filiales prévoient de lancer fin 2020 un appel d'offres sur 300 rames automotrices à un étage, qui doivent être livrées entre fin 2025 et fin 2035. Selon l'état actuel des planifications, l'achat d'environ 80 nouvelles rames automotrices à deux étages est prévu pour le RER zurichois entre 2028 et la fin de l'année 2030. Les coûts d'investissement estimés par l'OFT dans ce contexte se chiffrent à environ 2 milliards de francs d'ici fin 2030. D'après les renseignements des CFF, une grande partie des financements continuera à être assurée via des prêts remboursables de la Confédération et il ne sera fait usage du cautionnement solidaire que pour des cas isolés. L'OFT part de l'hypothèse que 20 % maximum du volume d'investissement cité ci-dessus, soit 400 millions de francs, seront financés à l'aide de cautionnements solidaires de la Confédération.

Au total, il en résulte un besoin maximal de cautionnement d'environ 11 milliards de francs d'ici à la fin de l'année 2030:

Cautionnements prévus mais non encore consentis:	900 Millions CHF
Engagements conditionnels d'ici à la fin de l'année 2030 du fait de cautionnements existants:	1 200 Millions CHF
Prêts à refinancer entre 2021 et 2030:	490 Millions CHF
Investissements en TRV estimés pour les années 2021–2030 (hors CFF et leurs filiales):	7 500 Millions CHF
Investissements en TRV planifiés des CFF et de leurs filiales (20 %):	400 Millions CHF
Total	10 490 Millions CHF

3.4 Étendue des différents cautionnements

Conformément à l'art. 34 de l'ordonnance du 11 novembre 2009 sur l'indemnisation du trafic régional des voyageurs (OITRV)⁸, des cautionnements peuvent être accordés pour le financement des investissements du TRV. Pour les moyens d'exploitation qui sont utilisés aussi bien dans le TRV que dans d'autres secteurs (trafic grandes lignes, trafic local, offres de prestations sans fonction de desserte, activités annexes), le cautionnement solidaire est accordé en fonction de la part utilisée pour le TRV. Cette différenciation peut se faire selon le nombre de véhicules ou selon la part de TRV dans l'investissement global. Jusqu'à présent, cette pratique valait aussi pour des lignes «mixtes» sur lesquelles seule une section était indemnisée comme offre du TRV tandis que le reste de la section de ligne, relevant généralement du trafic local ou d'une offre sans fonction de desserte, était exclu de l'indemnisation fédérale. En ce qui concerne le cautionnement solidaire, cette différenciation est complexe et apparaît au final peu pertinente, vu que tous les moyens d'exploitation utilisés sur ces lignes servent également au TRV. Lors de la mise en consultation, la pratique de l'OFT a par conséquent suscité des critiques de plusieurs côtés. C'est pourquoi à l'avenir, dans ces cas exceptionnels, un cautionnement sera accordé à tous les moyens nécessaires pour l'exploitation d'une ligne mixte à condition qu'ils servent en majorité au TRV. Si tel n'est pas le cas, l'OFT n'accordera plus de cautionnements. Une extension du cautionnement à des offres qui sont commandées sans la participation de la Confédération n'est cependant toujours pas prévue.

La somme de cautionnement par tranche de financement se calcule à partir du capital emprunté par l'ET, y compris un taux d'intérêt annuel. Cette collatéralisation complète est une condition sine qua non permettant aux investisseurs institutionnels qui souhaitent un placement à long terme d'investir dans des moyens d'exploitation du TRV. Si la Confédération ne se portait caution que pour une partie du capital, une partie des investisseurs disparaîtrait et les conditions d'intérêts seraient moins bonnes.

Les banques et intermédiaires financiers interrogés par l'OFT ont confirmé qu'un financement à long terme avec une collatéralisation partielle, par exemple de 80 %, pourrait être proposé tout au plus par quelques rares investisseurs. La durée du financement pour les ET ayant une solvabilité très élevée se réduirait à 20 ans au maximum et le taux d'intérêt augmenterait d'environ 20 à 30 points de base. Les ET ayant une solvabilité plus basse ne pourraient plus conclure que des financements d'une durée de 10 à 15 ans maximum avec en sus un supplément pour risques de 30 à 50 points de base.

Dans la plupart des cas, il serait inévitable de répartir le financement en une part cautionnée à 100 % par la Confédération et en une part sans collatéralisation, les deux parts impliquant des investisseurs différents. Les conditions pour la part non collatéralisée dépendraient alors de la solvabilité de l'ET et seraient certainement moins favorables que celles d'un cautionnement solidaire de la Confédération. Pour des durées maximales de 12 ans, il faudrait s'attendre à des suppléments pour

⁸ RS 745.16

risques de jusqu'à 70 points de base. Un objectif important exigé par la politique et par le secteur des TP, à savoir l'égalité de traitement de toutes les ET, ne serait ainsi plus réalisé. C'est pourquoi la pratique actuelle d'une collatéralisation complète doit être poursuivie.

3.5 Avantages par rapport à un cautionnement simple

Conformément au droit en vigueur, les commanditaires indemnisent les ET pour les coûts non couverts planifiés (art. 28 LTV) pour les prestations commandées en TRV. Hormis les dépenses d'exploitation et les amortissements, ces coûts incluent les coûts financiers (intérêts) des fonds levés par les ET (cf. ch. 1.1). Du point de vue des commanditaires, ces coûts doivent demeurer aussi faibles que possible.

C'est pour cette raison que l'OFT avait déjà opté en 2010 pour l'instrument du cautionnement solidaire, qui fournit aux créanciers des ET (investisseurs institutionnels tels que compagnies d'assurance, caisses de pensions et banques) la meilleure garantie que les intérêts soient payés et le capital remboursé à temps et dans sa totalité. Si les ET ne sont pas en mesure d'effectuer les paiements, la Confédération s'en chargerait en tant que caution solidaire, sans longue et onéreuse procédure d'insolvabilité.

L'OFT considère qu'il serait contreproductif de passer du système du cautionnement solidaire à celui du cautionnement simple, cela aussi bien du point de vue des coûts que pour la capacité de fonctionnement du TRV. Étant donné qu'en cas d'insolvabilité imminente ou réelle d'une ET, un créancier devrait d'abord mettre cette dernière en faillite et évaluer tous les actifs (en particulier les moyens d'exploitation tels que les véhicules, les dépôts, etc.), il devrait s'attendre à une procédure de longue haleine et à des coûts élevés, qui se traduiraient par des suppléments pour risques plus élevés sous forme de coûts financiers. Les créanciers pourraient tenter de bloquer et de revendre du matériel roulant, ce qui entraverait ou même bloquerait le transport régulier de voyageurs. La Confédération n'aurait guère d'influence sur les déroulements, bien qu'elle doive en fin de compte prendre en charge tous les coûts, y compris en cas de cautionnement simple.

Selon l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA), les financements qui font l'objet d'un cautionnement simple au lieu d'un cautionnement solidaire présentent un risque plus élevé et doivent être couverts par davantage de fonds propres. Il en résulterait que les ET et les commanditaires devraient prendre en charge des coûts financiers plus élevés ou même que des financements deviendraient impossibles. Selon l'OFT, seul un cautionnement solidaire peut garantir une égalité de traitement de toutes les ET.

3.6 Durée des différents cautionnements

Le message de 2010 prévoyait de limiter la durée de tous les cautionnements à un maximum de 25 ans. À l'époque, cela correspondait à la durée d'amortissement habituelle du matériel roulant du TRV. Cependant, dans la pratique, les véhicules

étaient et sont encore en service pendant plus de 25 ans (durée d'utilisation). Souvent, les durées d'amortissement et les durées d'utilisation ne coïncidaient pas. C'est pourquoi certaines ET ont décidé, pour des raisons techniques ou financières, d'amortir leurs véhicules sur la période maximale de 33 ans autorisée jusqu'à fin février 2016. La révision partielle de l'ordonnance du DETEC du 18 janvier 2011 sur la comptabilité des entreprises concessionnaires (OCEC)⁹, entrée en vigueur le 1^{er} mars 2016, a introduit l'amortissement des composants dans le but d'harmoniser les durées d'amortissement et d'utilisation et de tenir compte de la différence entre durée d'utilisation de l'installation principale et durée d'utilisation des composants (comme les installations de confort). Depuis, la durée d'amortissement maximale autorisée pour le matériel roulant (installation principale) est de 40 ans.

Les ET ont demandé à plusieurs reprises à l'OFT de cautionner un financement d'une durée supérieure à 25 ans. Les petites entreprises, notamment, avaient besoin de financer à long terme le matériel roulant nouvellement acheté. L'OFT a fait droit à cette demande, et, dans 19 cas, a accordé des garanties pour une période supérieure à 25 ans, la plus longue étant de 37 ans. Le volume total de ces financements s'élève à 320 millions de francs. Dans 18 cas sur 19, un amortissement partiel a lieu chaque année, ce qui réduit progressivement l'obligation éventuelle associée au cautionnement pour la Confédération.

Les cautionnements accordés jusqu'à présent peuvent être catégorisés de la manière suivante:

Durée (en années)	Nombre de cautionnements	Somme moyenne de cautionnement (en millions de francs)
1 à 9,99	49	13,7
10 à 24,99	60	26,9
≥ 25	20	16,8

L'OFT souhaite fixer à l'avenir la durée maximale des garanties individuelles à 40 ans pour plusieurs raisons. Des financements qui s'étendent sur toute la durée d'utilisation effective du matériel roulant présentent l'avantage que l'ET n'a pas à se soucier de refinancements ultérieurs. Les fonds d'amortissement mis à disposition par le commanditaire via les indemnités peuvent être utilisés directement pour l'amortissement partiel annuel des prêts. Si un prêt est cependant remboursé avant l'échéance de la durée d'utilisation d'un moyen d'exploitation, l'ET n'a généralement pas la possibilité d'économiser séparément les moyens nécessaires à cet effet. Elle doit lever des fonds nouveaux pour pouvoir rembourser le prêt arrivant à échéance. Certains groupes d'investisseurs, tels que les fonds de pension ou les compagnies d'assurance vie, s'intéressent par ailleurs aux financements à long terme et offrent des conditions intéressantes en la matière. Dans la phase actuelle, historiquement longue, de taux d'intérêt bas, il peut donc être tout à fait judicieux de fixer les taux d'intérêt sur le long terme afin d'atténuer les effets négatifs d'une éventuelle future hausse des taux d'intérêt.

⁹ RS 742.221

La durée d'amortissement des différents moyens d'exploitation est déterminée dans le cadre du processus d'approbation de ces derniers et avec les commanditaires. Le cautionnement solidaire est accordé en aval. La durée de financement peut être basée sur celle de l'amortissement, mais ce n'est pas obligatoire. L'OFT veille à ce que le montant du capital étranger cautionné ne dépasse pas la valeur comptable des moyens d'exploitation que le capital a permis d'acquérir.

La durée de la concession pour le transport de voyageurs régulier et professionnel est de dix ans au maximum. Afin de permettre des investissements à long terme dans le TRV, la LTV et l'OITRV prévoient qu'en cas de transfert de concession, notamment à la suite d'un appel d'offres, les commanditaires ou une ET peuvent exiger que les moyens d'exploitation soient également transférés au nouvel exploitant. C'est pourquoi l'OFT veille à ce que les contrats de prêt garantis par la Confédération prévoient, dans la mesure du possible, que le financement puisse être transféré intégralement ou en partie à une autre ET si nécessaire.

Des développements économiques ou technologiques qui peuvent avoir un impact négatif sur les transports publics futurs ou sur la valeur des moyens d'exploitation constituent un défi majeur tant pour l'ET que pour les commanditaires. En approuvant les moyens d'exploitation, les commanditaires sont tenus dans une certaine mesure d'aider les ET à trouver une solution pour les moyens d'exploitation qui ne sont plus nécessaires, même en cas de cessation d'une offre précédemment commandée. Cela peut prendre la forme, par exemple, d'une réévaluation spéciale. Dans le cas contraire, la faillite menacerait, avec éventuellement des conséquences pour les autres offres fournies par les ET sur mandat des commanditaires, ou pour le commanditaire en sa qualité de copropriétaire de l'ET. La Confédération, en tant que cautionnaire, ne court guère pour sa part de risques autres qu'une pénalité de remboursement anticipé à payer au créateur (cf. aussi ch. 3.8).

Bien qu'il puisse être judicieux pour l'ensemble du portefeuille de choisir des durées de financement différentes, l'égalité de traitement et la liberté de décision des ET à cet égard ne doivent pas être remises en question. La durée maximale d'un cautionnement devrait être basée sur la durée d'utilisation prévue ou sur la durée d'amortissement maximale admissible du matériel roulant et être portée à 40 ans. Une durée maximale de 25 ans, comme le recommande le message de 2010, n'est plus appropriée dans l'optique actuelle puisque les durées d'amortissement et d'utilisation sont désormais harmonisées.

3.7 Participation cantonale

La capacité des ET à faire face à leurs obligations financières envers des tiers dépend directement de la commande et de l'indemnisation des prestations du TRV par la Confédération et par les cantons. Aujourd'hui, la Confédération est seule à assurer le cautionnement solidaire. Elle réunit le savoir-faire du marché et du financement. Ce système s'est avéré probant.

D'une part, la Confédération suisse dispose d'une excellente solvabilité (AAA), d'autre part il est plus efficace de gérer au niveau fédéral le financement des moyens

d'exploitation. La responsabilité de la Confédération en matière de financement du TRV est donc conforme au principe de subsidiarité.

Lors de l'introduction du cautionnement solidaire en TRV, une implication des cantons en tant que contre-garants avait été examinée puis rejetée, par crainte que cela requière un très grand effort de coordination, notamment pour le financement de moyens d'exploitation affectés à plusieurs cantons.

Dans le cadre de la réforme susmentionnée du TRV, il s'agit à présent d'examiner comment les cantons peuvent diminuer le risque financier supporté par la Confédération au moyen d'un meilleur contrôle des ET.

3.8 Évaluation des risques

Sans cautionnement fédéral, il serait difficile pour de nombreuses ET actives dans le TRV de couvrir leur besoin de financement sur le marché des capitaux en vue de l'acquisition de matériel roulant. C'est dire l'importance que revêt pour les ET le cautionnement solidaire et donc l'instrument du crédit-cadre de cautionnement. Il faut toutefois souligner dans ce contexte que la Confédération est seule à porter le risque lors du cautionnement d'acquisitions de matériel roulant, ce qui implique d'examiner de manière approfondie le risque que la Confédération court à cet égard. Les répercussions financières de la pandémie de coronavirus sur le TRV ne sont pas traitées dans le présent message. La Confédération et les cantons examinent d'autres mesures de soutien des ET. Le but suprême est d'éviter des manques à gagner et des faillites, afin d'assurer sans restrictions la poursuite de l'exploitation des TP après la crise.

La Confédération se porte caution uniquement pour le financement d'investissements approuvés préalablement par les commanditaires, au sens de l'art. 19 OITRV. Cette approbation des moyens d'exploitation permet aux ET d'intégrer les coûts subséquents directs à l'acquisition (amortissements et intérêts) à leurs offres. Les commanditaires, quant à eux, indemnisent les coûts non couverts planifiés de l'offre qu'ils ont commandée. Les ET peuvent directement utiliser les fonds d'amortissement mis à disposition au titre de l'indemnisation pour rembourser le capital étranger levé pour l'acquisition. En règle générale, elles peuvent se servir de leurs réserves pour couvrir les hausses de coûts à court terme ou les baisses de recettes au sein d'une période d'offre. Les surcoûts ou les baisses de recettes d'ordre structurel et les coûts non couverts qui en résultent peuvent être compensés par une adaptation des offres (augmentation des indemnités) ou par une modification du volume de la commande lors des périodes de commande suivantes.

La Confédération estime qu'il ne faut s'attendre à des pertes liées aux cautionnements qu'en cas de surendettement ou de manque de liquidités d'une entreprise de transport. En cas de liquidation d'une ET ou en cas d'assainissement impliquant les bailleurs de capitaux, la Confédération devrait assumer ses engagements. Epaulé par une agence de notation suisse, l'OFT effectue régulièrement des évaluations des risques afin d'identifier suffisamment tôt les situations à risques et de pouvoir réagir à temps. À cela s'ajoute qu'une grande partie des entreprises du TRV appartient aux pouvoirs publics (Confédération et cantons), qui répondent également de la com-

mande de l'offre. Dans les cas particuliers, l'OFT vérifie s'il est nécessaire d'adapter la structure de l'entreprise afin de séparer les risques des activités annexes du TRV commandé. Comme ces commandes sont généralement adjugées directement sans appel d'offres en raison du cadre réglementaire actuel, il n'y a pas de concurrence en TRV qui pourrait remettre en question la stabilité financière des ET.

Pour l'instant, rien ne permet de supposer que des bouleversements affecteront dans un avenir proche le marché du TRV. Le débat mené dans le cadre de la réforme du TRV a du reste montré que l'abandon du système actuel des adjudications directes et de l'indemnisation des coûts non couverts planifiés n'est pas susceptible de recueillir une majorité politique à l'heure actuelle. Enfin, la Suisse ne peut pas être contrainte à ouvrir son marché national du transport ferroviaire de voyageurs (cf. ch. 5.2).

Le rapport d'évaluation de 2018 considère que le cautionnement solidaire en TRV est nettement moins risqué que d'autres cautionnements de la Confédération, comme ceux qui sont accordés à la navigation maritime, qui opère sur des marchés internationaux et fortement concurrentiels. La situation est très différente pour le TRV, où la Confédération et les cantons commandent des prestations de transport définies, axées sur le long terme. Du fait que les commanditaires indemnifient les coûts non couverts planifiés des ET, celles-ci disposent d'un rendement stable et ne dépendent du marché que dans une faible mesure. Par ailleurs, les contrats de financement cautionnés par la Confédération prévoient explicitement la possibilité d'un changement de débiteur au cas où une ET devrait transférer ses moyens d'exploitation à une autre ET après avoir perdu un appel d'offres.

À la fin de l'année 2017, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné les risques supportés par la Confédération en matière de cautionnements et de garanties¹⁰. Pour le TRV, eu égard au cadre juridique actuel, il considère que le risque de pertes liées à des cautionnements solidaires est faible.

3.9 Procédure en cas de retard de paiement ou de faillite

Si une ET se trouve en défaut de paiement, le créancier en informe immédiatement la Confédération. Il ne peut être fait appel au cautionnement solidaire qu'une fois que le délai de rappel signifié par le créancier à l'ET est arrivé à échéance. Cela permet aux commanditaires d'identifier les raisons du retard avec l'ET et si nécessaire de mettre à disposition les moyens lui permettant de répondre à ses obligations, en avançant par exemple le versement d'une indemnité prévue plus tard dans l'année. Cela permet d'éviter de faire valoir le cautionnement solidaire pour remédier à une insuffisance temporaire de trésorerie.

En cas de faillite d'une ET, les moyens d'exploitation doivent continuer à être utilisés dans le TRV dans le cadre de l'offre précédente. Ces moyens doivent donc, si c'est possible et indiqué, être repris à leur valeur comptable par la nouvelle ET mandatée. Les ET ne sont en principe pas autorisées à prévoir pour les créanciers de

¹⁰ CDF-18574 Risques liés aux cautionnements et aux garanties, peut être téléchargé sur www.efk.admin.ch > Publications > Finances publiques & impôts > Archives > 10 avril 2018.

la somme cautionnée des sécurités ou des droits de priorité sur les moyens d'exploitation ou de faire grever ces derniers d'une autre manière sans accord préalable écrit de l'OFT. À l'heure actuelle, la Confédération n'a pas, elle non plus, la possibilité d'établir des garanties pour le matériel roulant cautionné par ses soins, le protocole ferroviaire de Luxembourg du 26 février 2007¹¹, qui doit permettre de créer un registre international du matériel roulant ferroviaire, n'étant toujours pas entré en vigueur.

4 Conséquences

4.1 Conséquences pour la Confédération

4.1.1 Conséquences financières

Le financement des coûts non couverts planifiés du TRV est assuré par la Confédération et les cantons pour moitié chacun. L'octroi de cautionnements solidaires génère actuellement des avantages au niveau des taux d'intérêt de l'ordre de 10 millions de francs par an, ce qui réduit d'autant le besoin en indemnisation par les commanditaires (Confédération et cantons). Chaque accroissement supplémentaire du volume de cautionnements augmente également l'avantage absolu lié aux intérêts. Si l'instrument des cautionnements solidaires était abandonné, les économies de coûts réalisées diminueraient continuellement jusqu'à expiration de tous les cautionnements pour disparaître totalement.

Les cautionnements sont des engagements conditionnels et n'entraînent pas de sortie de fonds immédiate pour la Confédération. En tant que cautionnaire, la Confédération ne doit payer des amortissements et des intérêts à la place des ET que si celles-ci ne sont pas en mesure de tenir leurs engagements convenus par contrat avec leurs créanciers. Un éventuel besoin de paiement devrait être soumis à l'approbation du Parlement dans le cadre d'un crédit supplémentaire.

Les frais administratifs liés à la nécessaire évaluation des risques et à la surveillance de la solvabilité des ET ainsi qu'une prime minimale de risque sont à la charge des ET. Conformément à l'art. 45 de l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur les émoluments de l'OFT (OEmol-OFT)¹², un émoulement de 1 pour mille de la caution accordée (5000 francs au moins et 100 000 francs au plus) est perçu lors de la conclusion d'un cautionnement solidaire, pour toute la durée de la dette. Jusqu'ici, les recettes obtenues ainsi se chiffrent en moyenne à 330 000 francs par an. À l'avenir, on peut s'attendre à une légère augmentation des recettes.

¹¹ Protocole ferroviaire de Luxembourg portant sur les questions spécifiques au matériel roulant ferroviaire à la convention relative aux garanties internationales portant sur des matériels d'équipement mobiles, signé à Luxembourg le 23 février 2007; peut être téléchargé sur otif.org/fr > Activités > Protocole ferroviaire de Luxembourg.

¹² RS 742.102

4.1.2 Conséquences sur l'état du personnel

Le présent message ne requiert pas de poste supplémentaire au sein de l'administration fédérale.

4.2 Conséquences pour les cantons

Les cantons économisent des indemnités à hauteur de 5 millions de francs par an grâce aux cautionnements solidaires de la Confédération. Du fait de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons dans le TRV, il serait logique que les cantons cautionnent environ la moitié du volume de cautionnements requis. Cependant, il en résulterait des dépenses administratives disproportionnées et une restriction inutile de la souplesse de l'instrument. Si l'instrument du cautionnement solidaire de la Confédération était abandonné, les économies de coûts des cantons reculeraient elles aussi progressivement pour disparaître complètement.

4.3 Conséquences pour les entreprises de TRV

Grâce au cautionnement solidaire de la Confédération, les entreprises de TRV peuvent obtenir du capital étranger pour financer leurs moyens d'exploitation, à des conditions avantageuses et sans frais administratifs particuliers. L'égalité de traitement de toutes les ET dans l'octroi de cautionnements est garantie.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité et légalité

L'arrêté fédéral se fonde sur l'art. 167 de la Constitution (Cst.)¹³, qui dispose que l'Assemblée fédérale vote les dépenses de la Confédération.

5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

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)¹⁴ concerne uniquement le trafic international. Par conséquent, malgré l'adoption du 4^e paquet ferroviaire par l'Union Européenne, la Suisse ne peut être contrainte à ouvrir son marché national du transport ferroviaire de voyageurs sur la base de l'accord sur les transports terrestres, même en cas de reprise dynamique du droit européen.

¹³ RS 101

¹⁴ RS 0.740.72

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 Parlement (LParl)¹⁵, 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 dispositions relatives aux subventions, ainsi que les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses sont soumis au frein aux dépenses 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.

Le présent arrêté fédéral prévoit l'autorisation d'un crédit-cadre de 11 milliards de francs visant à assumer des engagements de garantie. Un crédit-cadre est une forme particulière de crédit d'engagement (cf. art. 10, al. 5, de l'ordonnance du 5 avril 2006 sur les finances de la Confédération¹⁶). Si la Confédération devait être appelée à prendre en charge des garanties, il faudrait s'attendre à des paiements de montants dépassant les valeurs-seuils prévues par la Constitution. C'est pourquoi l'arrêté fédéral est soumis, conformément à l'art. 159, al. 3, Cst., à l'approbation de la majorité des membres de chaque conseil.

5.5 Conformité à la loi sur les subventions

Selon l'art. 5 LSu, le Conseil fédéral doit périodiquement vérifier les aides financières et indemnités accordées par la Confédération. Dans son rapport sur les subventions de 2008, le Conseil fédéral a fixé un principe selon lequel il vérifie systématiquement dans le cadre du message correspondant les subventions dont la base légale a été créée ou révisée pendant la période de contrôle. Cette vérification intervient au moyen du présent message.

5.5.1 Importance de la subvention pour la réalisation des objectifs visés

Le cautionnement solidaire de la Confédération pour des investissements en TRV entraîne une réduction significative des indemnités prises en charge par la Confédération et les cantons. Seuls certains cantons disposent de la même solvabilité que la Confédération. De ce fait, des cautionnements cantonaux auraient un effet financier moindres que celui de la Confédération. Le fait que seule la Confédération se porte caution et non les cantons est ainsi conforme au principe de subsidiarité (cf. ch. 3.7).

¹⁵ RS 171.10

¹⁶ RS 611.01

Les cautionnements pour le financement de moyens d'exploitation peuvent uniquement être accordés si les commanditaires ont approuvé l'acquisition au préalable au sens de l'art. 19 OITRV. Cela permet de s'assurer que personne ne bénéficie du cautionnement sans y avoir droit. Le montant de la subvention découle directement du besoin d'investissement en TRV (cf. ch. 3.3). Le cautionnement solidaire de la Confédération permet de respecter l'objectif de l'égalité de traitement de toutes les entreprises de TRV. Sans ce cautionnement solidaire, les entreprises de TRV ne seraient pas toutes en mesure de lever du capital étranger aux mêmes conditions. Cela empêcherait, en partie, un financement externe des moyens d'exploitation.

5.5.2 Pilotage matériel et financier d'une subvention

Les ressources du crédit-cadre de cautionnement permettent de cautionner le financement de moyens d'exploitation pour les prestations en TRV commandées par la Confédération et les cantons. Ce faisant, la Confédération prend des engagements conditionnels. La subvention représente un transfert de risque du créancier (prêteur) à la Confédération et génère ainsi des conditions plus avantageuses pour la levée de capital étranger. Puisqu'il s'agit toutefois d'un engagement pluriannuel de la Confédération, le Parlement doit approuver un crédit d'engagement à cet effet (art. 21, al. 4, let. e, de la loi du 7 octobre 2005 sur les finances¹⁷).

Les coûts subséquents de l'acquisition des moyens d'exploitation peuvent être inclus dans les offres du TRV. Les coûts non couverts figurant dans les offres sont indemnisés par les commanditaires. À cette fin, les commanditaires concluent des conventions d'offre biennales avec les ET. Les fonds d'amortissement mis à disposition par l'indemnisation doivent être directement utilisés par l'ET pour rembourser le capital étranger cautionné.

5.5.3 Procédure d'octroi des contributions

Une fois les moyens d'exploitation autorisés par les commanditaires, l'ET peut déposer une demande de cautionnement pour leur financement auprès de l'OFT. Celui-ci vérifie si le montant de la somme de cautionnement demandée et le plan de financement prévu correspondent aux valeurs indicatives convenues dans le cadre de l'approbation des moyens d'exploitation. Il soumet par ailleurs, avec l'aide d'une agence de notation suisse, l'ET à un contrôle de solvabilité. Si le contrôle est satisfaisant, l'OFT définit le montant maximal en accord avec l'ET et pour quel objet d'investissement il est prêt à se porter caution au nom de la Confédération. Ensuite, l'ET peut retirer une ou plusieurs tranches de cautionnement jusqu'à ce que le montant maximal fixé soit atteint. Pour chaque tranche de cautionnement, l'OFT vérifie si le contrat de financement de base répond aux conditions prévues et à quel niveau se situe l'avantage de taux d'intérêt obtenu grâce au cautionnement solidaire. Tous les ans, l'OFT effectue avec l'aide d'une agence de notation suisse une évaluation des risques pour les ET auxquelles il a accordé un cautionnement.

¹⁷ RS 611.0