



20.055

Message concernant la loi urgente sur le soutien des transports publics durant la crise du COVID-19

du 12 août 2020

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

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'une loi urgente sur le soutien des transports publics durant la crise du COVID-19, en vous proposant de l'adopter.

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

2020 M 20.3151 Pertes de recettes dans le secteur des transports publics.
La Confédération doit trouver des solutions
(N 5.5.20, CTT-N; E 6.5.20)

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

12 août 2020

Au nom du Conseil fédéral suisse:

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

Condensé

Il est nécessaire de soutenir financièrement et de soulager les transports publics et le fret ferroviaire durant la crise du COVID-19 à l'aide de mesures ciblées, qui permettront de réduire les pertes financières subies par les entreprises de transport public et par le fret ferroviaire durant la crise et d'éviter que des offres de transport soient réduites en conséquence.

Contexte

Les mesures de lutte contre le coronavirus et la déclaration de la «situation extraordinaire» conformément à la loi sur les épidémies ont des incidences massives sur les transports publics (TP) et sur le fret ferroviaire. La demande d'offres de TP a subi une baisse allant jusqu'à 80 % pendant la phase de confinement puisqu'il a été déconseillé aux usagers d'utiliser les TP et que les voyages touristiques ont été interdits. Les fermetures de magasins et les interruptions dans la production ont également provoqué un net recul du transport de marchandises. Il en résulte des pertes de revenus dans le trafic voyageurs et marchandises. L'évolution à moyen terme de la situation est incertaine.

Contenu du projet

Il est indispensable de mettre en place des mesures de soutien financier afin que les TP et le fret ferroviaire puissent, à l'avenir, continuer à remplir leurs missions vitales et se développer conformément à la demande. En raison de l'adoption de la motion 20.3151 CTT-N, «Pertes de recettes dans le secteur des transports publics. La Confédération doit trouver des solutions», le Conseil fédéral doit présenter un projet correspondant. Il soumet donc au Parlement un projet d'acte sous la forme d'une loi fédérale urgente (et donc de durée limitée). C'est le seul moyen d'initier rapidement les mesures et d'offrir une sécurité de planification aux acteurs.

Le projet de loi urgente sur le soutien des TP durant la crise du COVID-19 prévoit les mesures suivantes pour les différents secteurs:

- *Trafic régional des voyageurs: couverture du déficit en 2021 grâce à une contribution unique aux entreprises de transport (ET) basée sur les comptes annuels 2020. La contribution sera financée par la Confédération et les cantons, proportionnellement à leur taux de participation actuel. Les ET doivent participer aux coûts en fonction de leur capacité financière.*
- *Fret ferroviaire: suspension du plan de réduction des indemnités dans le trafic combiné transalpin pour les années 2020 et 2021 et procédure simplifiée pour couvrir les déficits des entreprises de transport en fret ferroviaire et des entreprises importantes pour le transfert via une contribution unique.*
- *Financement de l'infrastructure ferroviaire: renonciation au remboursement de l'avance du fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) et affectation au FIF du maximum des deux tiers du produit de la redevance sur la circulation des poids lourds prévu par la Constitution en 2020. De plus, il est recouru à la*

possibilité d'endetter le FIF en 2020. Les pertes de revenus des gestionnaires d'infrastructure seront compensées par des avenants apportés aux conventions de prestations actuelles. En prenant ces mesures, la Confédération peut garantir une grande partie des moyens d'investissement pour le maintien de la qualité des infrastructures et l'aménagement du réseau ferroviaire.

Des ressources supplémentaires d'environ 700 millions de francs sont sollicitées pour financer l'ensemble des mesures.

Table des matières

Condensé	6494
1 Contexte	6498
1.1 Nécessité d’agir et objectifs visés	6498
1.1.1 Transports publics	6499
1.1.2 Fret ferroviaire	6500
1.1.3 Financement de l’infrastructure ferroviaire	6502
1.2 Solutions étudiées et solution retenue	6504
1.3 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral	6506
1.4 Classement d’interventions parlementaires	6506
2 Procédure préliminaire, consultation comprise	6506
2.1 Procédure préliminaire générale	6506
2.2 Procédure de consultation	6507
2.3 Adaptations par rapport au projet mis en consultation	6507
3 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen	6508
4 Présentation du projet	6508
4.1 Réglementation proposée	6508
4.1.1 Transport régional de voyageurs	6509
4.1.2 Transport ferroviaire de marchandises	6512
4.1.3 Financement de l’infrastructure ferroviaire	6514
4.2 Adéquation des moyens requis: crédits budgétaires supplémentaires pour les TP durant la crise du COVID-19	6517
4.3 Mise en œuvre	6518
5 Commentaire des dispositions	6518
5.1 Loi du 19 décembre 2008 sur le transfert du transport de marchandises	6518
5.2 Loi du 21 juin 2013 sur le fonds d’infrastructure ferroviaire	6518
5.3 Loi du 25 septembre 2015 sur le transport de marchandises	6519
5.4 Loi du 20 mars 2009 sur le transport de voyageurs	6519
6 Conséquences	6519
6.1 Conséquences pour la Confédération	6520
6.2 Conséquences pour les cantons et les communes ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne	6520
6.3 Conséquences économiques	6521
6.4 Conséquences environnementales	6521

7 Aspects juridiques	6521
7.1 Constitutionnalité	6521
7.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	6521
7.3 Forme de l'acte à adopter	6522
7.4 Frein aux dépenses	6522
7.5 Conformité aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale	6523
7.6 Conformité à la loi sur les subventions	6523
7.7 Délégation de compétences législatives	6523
7.8 Protection des données	6523
Loi fédérale sur le soutien des transports publics durant la crise du COVID-19 (Projet)	6525

Message

1 Contexte

1.1 Nécessité d'agir et objectifs visés

En Suisse, les TP et le fret ferroviaire fournissent des offres et des prestations indispensables au bon fonctionnement sociétal du pays et à son développement économique. La politique des transports en Suisse vise à maintenir le réseau de transports opérationnel à un haut niveau technique.

Les mesures de lutte contre le coronavirus et la déclaration de la «situation extraordinaire» conformément à la loi du 28 septembre 2012 sur les épidémies (LEp)¹ ont des incidences massives sur les TP et sur le fret ferroviaire. En raison de la recommandation urgente du Conseil fédéral de rester à la maison et de limiter autant que possible la mobilité, la demande en offres de TP a subi une baisse allant jusqu'à 80 %. Il faut s'attendre à ce que la demande ne se normalise que lentement et ne retrouve pas le niveau d'avant la crise avant un certain laps de temps. La fermeture de magasins et les interruptions dans la production ont également provoqué un net recul des volumes en transport des marchandises.

La cessation de certaines offres en raison des difficultés économiques dues à la crise du coronavirus met en danger l'ensemble de la chaîne de transport dans le trafic voyageurs et marchandises.

Mesures à court terme de la Confédération

Dès le milieu du mois de mars 2020, la Confédération a pris des mesures pour garantir la solvabilité des différentes ET des TP et du fret ferroviaire. L'accent a été mis sur l'anticipation des paiements convenus. Ces mesures ne nécessitent pas de crédits supplémentaires. Les cantons ont pris des mesures similaires pour le trafic régional des voyageurs (TRV).

Pour cela, l'Office fédéral des transports (OFT) a anticipé les paiements aux ET et repoussé à l'automne 2020 les remboursements de prêts alloués selon l'ancien droit décomptés sur les paiements pour le TRV. Il a par ailleurs demandé aux ET de mettre en œuvre toutes les mesures de réduction des coûts possibles, y compris l'injonction du chômage partiel et de l'inscription aux indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail.

Financement de transition à l'aide de prêts

Pour de nombreuses ET, les mesures à court terme pour garantir la solvabilité jusqu'à la fin de l'année ne suffiront pas. Les ET concernées doivent, si les conditions sont remplies, pouvoir bénéficier des aides transitoires COVID-19 décidées par le Conseil fédéral sous forme de prêts remboursables. Pour les ET qui, en raison de leur forme juridique ou de leur taille, ne remplissent pas ces conditions, ou pour

¹ RS 818.101

lesquelles la somme limitée des prêts n'est pas suffisante, il faudra chercher d'autres aides transitoires supplémentaires.

Nécessité de mesures de soutien financier

Malgré les mesures à court terme et les financements transitoires, les pertes de revenus massives des ET dans les TP et dans le fret ferroviaire vont provoquer des déficits considérables. Ces déficits s'accompagnent d'une consommation du capital et remettent en question la base économique des futures prestations. Les ET qui effectuent exclusivement des offres de transports commandées n'ont pas le droit de planifier des bénéfices dans leurs offres pour les années à venir et ne peuvent donc pas se débarrasser à long terme de leurs bilans déficitaires ni rembourser les crédits cautionnés. Pour pouvoir assurer la desserte de base, la Suisse dépend d'entreprises performantes dans les TP et dans le fret ferroviaire. La crise du COVID-19 montre justement que des offres de transports fiables sur l'ensemble du pays sont une condition importante pour que la société et l'économie puissent continuer à fonctionner. C'est pourquoi le Conseil fédéral estime qu'il est urgent de mettre en œuvre des mesures de soutien financier supplémentaires pour les TP et le fret ferroviaire.

En adoptant la motion 20.3151 de la Commission des transports et des télécommunications du Conseil national (CTT-N), «Pertes de recettes dans le secteur des transports publics. La Confédération doit trouver des solutions», le Parlement a, au même titre, demandé au Conseil fédéral d'élaborer un projet contenant d'une part un aperçu global des conséquences provoquées par la crise du coronavirus (notamment en termes de solvabilité, de chômage partiel et de pertes de revenus) et d'autre part les mesures (financières) correspondantes pour tous les domaines (transport de voyageurs avec tous les secteurs, transport de marchandises, infrastructure).

1.1.1 Transports publics

Les TP sont un élément essentiel de la mobilité en Suisse. En termes de kilomètres parcourus, leur part s'élève à 28 %. Ils contribuent ainsi de manière significative à la desserte mobilière de base en Suisse, laquelle doit être maintenue même en situation de crise afin de garantir que les actifs des secteurs d'importance systémique comme par exemple ceux des hôpitaux, des magasins d'alimentation ou des entreprises de logistique puissent continuer à se rendre, comme d'habitude, sur leurs lieux de travail et à fournir les prestations. La desserte de base doit être assurée même durant une épidémie ou une pandémie. Les transports publics sont des prestataires importants permettant aux personnes de circuler pour s'approvisionner ou se faire soigner.

Selon l'art. 5 de l'ordonnance du 18 mai 2016 sur la coordination des transports dans l'éventualité d'événements (OCTE)², ce sont les CFF (pour le rail) et l'entreprise CarPostal (pour la route) qui exercent les fonctions de gestionnaire de système en cas de crise et qui coordonnent les TP en Suisse sur mandat du Conseil fédéral. Dans le cadre des mesures d'endiguement du coronavirus, l'offre des TP a été systématiquement

² RS 520.16

quement réduite dès le 19 mars 2020. Le trafic grandes lignes et le trafic régional circulaient généralement à la cadence horaire au lieu de la cadence semi-horaire ou alors à la cadence semi-horaire au lieu de la cadence au quart d'heure; les premières et les dernières connexions ont été maintenues afin d'assurer les services du matin et du soir dans la desserte de base. Hormis quelques exceptions régionales, le transport international de voyageurs, les offres supplémentaires aux heures de pointe ainsi que les offres nocturnes durant les week-ends ont été complètement arrêtés. Le trafic local dans les villes a également été nettement réduit.

La population a suivi les appels du Conseil fédéral à rester chez soi et à éviter d'utiliser les TP dans la mesure du possible. Dès la mi-mars, le nombre des passagers a massivement baissé. L'absence de voyageurs a provoqué un effondrement des revenus allant jusqu'à 80 % lors du point culminant de la crise, dû également aux arrangements en faveur des clients réguliers titulaires d'abonnements.

Les coûts des TP sont constitués en grande partie de coûts fixes. C'est notamment le cas dans le trafic ferroviaire où les coûts élevés du matériel roulant et des installations ferroviaires (surtout les amortissements) demeurent même si les trains sont immobilisés.

Les TP ont donc été confrontés à des coûts fixes élevés indépendamment de l'exploitation tout en devant maintenir une desserte de base alors qu'il n'existait parfois plus de demande. Cette configuration a inévitablement engendré des coûts non couverts considérables.

1.1.2 Fret ferroviaire

La pandémie du COVID-19 a provoqué de nombreuses fermetures provisoires de magasins et d'industries en Suisse et dans toute l'Europe. Étant donné que, temporairement, seuls les magasins de produits de première nécessité étaient ouverts, la demande de produits finis a aussi fortement diminué. De nombreux matériaux, produits intermédiaires et produits finis n'ont plus été transportés. À cela s'ajoute le fait que le déroulement du trafic résiduel, notamment dans le trafic combiné transalpin, engendre des coûts supplémentaires par rapport à «l'exploitation normale». La disposition des locomotives et de leurs conducteurs a renchéri parce que les trains ont souvent été mobilisés à court terme et que le volume du trafic dans les directions nord-sud et sud-nord est devenu de plus en plus asymétrique et généralement moins prévisible.

Fret ferroviaire transalpin

Les flux de marchandises en fret ferroviaire transalpin ont perdu jusqu'à 40 % de leur volume en raison de la pandémie alors qu'il existait peu de possibilités permettant de réduire les coûts à court terme. En très peu de temps, les entreprises ont subi de lourdes pertes, ce qui a entraîné une consommation de capital surtout chez celles qui, au cours des dernières années, avaient rarement dégagé des bénéfices leur permettant de constituer des réserves. Étant donné que les indemnités dans le trafic combiné sont versées sur la base des volumes effectifs et qu'elles ne peuvent pas être augmentées en raison de la règle inscrite à l'art. 8, al. 2, de la loi du

19 décembre 2008 sur le transfert de marchandises (LTTM)³, le recul des tonnages a engendré une réduction des paiements d'indemnités, qui a alourdi la perte des revenus. Il n'est pas possible de facturer des trains ou des envois annulés aux clients, puisque la pandémie du COVID-19 est un cas de force majeure.

Cette situation grave qui affecte le fret ferroviaire transalpin a pour conséquence que, sans contre-mesures, la politique de transfert suisse serait affaiblie à long terme, puisque les offres constituées à l'aide de subventions de la Confédération pourraient être supprimées durablement. Il faut par ailleurs partir du fait que la crise du coronavirus affectera la conjoncture dans toute l'Europe et que les volumes précédemment transportés ne pourront être reconstitués que progressivement. Par conséquent, l'année prochaine, les débits de circulation sur les axes nord-sud atteindront à peine le niveau des années précédentes.

L'offre de la chaussée roulante (trafic combiné accompagné) a été directement touchée par les mesures de protection contre le COVID-19. Dans le cadre de ces offres, qui consistent à transporter des camions entiers par le rail, les chauffeurs voyagent dans une voiture d'accompagnement. Pour appliquer les mesures «d'isolement social» dans ladite voiture, il a fallu y limiter le nombre de chauffeurs présents. Cela a réduit massivement le taux d'utilisation de la chaussée roulante au point que par moments, avec une offre de trains réduite, seuls 8 camions au lieu d'un maximum de 22 ont pu être transportés par train. L'exploitation de la chaussée roulante présente donc une caractéristique commune avec les TP et le fret ferroviaire. Cette offre est assurée par RAlpin SA qui est la seule entreprise dans ce secteur. Si l'entreprise devait faire faillite, l'offre disparaîtrait à long terme et ne serait très probablement pas reprise par une autre entreprise. À court terme, cela voudrait dire que jusqu'à 90 000 camions de plus par an emprunteraient à nouveau la route pour traverser les Alpes suisses.

Fret ferroviaire suisse: trafic intérieur / d'importation / d'exportation

La fermeture de secteurs industriels, de chantiers et de magasins suite à la pandémie du COVID-19 a provoqué de nets reculs des volumes transportés par le fret ferroviaire national (d'env. 20 %). Malgré des tonnages nettement plus faibles au second trimestre, le système de transport par wagons complets (TWC) exploité par CFF Cargo a su maintenir l'offre et garantir ainsi le commerce et l'approvisionnement du pays durant cette phase critique. L'importation de biens importants représentait un défi particulier.

Le principal avantage du rail, le regroupement de grandes quantités, n'a pas pu être exploité pleinement à cause de la baisse des volumes transportés durant la pandémie. De ce fait, les coûts fixes, qui forment une part importante des frais, n'étaient plus couverts. Les CFF estiment donc que d'ici à fin 2020, les coûts occasionnés par la crise du coronavirus s'élèveront à environ 29 millions de francs pour CFF Cargo, dont 15,5 millions de francs pour garantir l'offre en TWC.

En Suisse, les chaînes de transport fonctionnent de manière multimodale: le fret ferroviaire joue un rôle central puisqu'il relie par exemple les sites de production de denrées alimentaires aux différents centres logistiques de la grande distribution. À

³ RS 740.1

partir de là, les biens de consommation courante peuvent être livrés par la route dans les supermarchés ou directement à domicile via le commerce en ligne. La part de marché d'environ 25 % qu'occupe le fret ferroviaire dans l'ensemble de la prestation de transport en trafic intérieur souligne cette multimodalité. Grâce à l'offre diversifiée du TWC notamment, de nombreux clients, dont la plupart opèrent dans des secteurs importants pour la desserte de base du pays, peuvent utiliser le chemin de fer.

Le fret ferroviaire suisse revêt ainsi une «importance systémique». À l'avenir, le rail doit pouvoir continuer à assumer son importante fonction d'approvisionnement de la Suisse. Plusieurs entreprises ferroviaires ont été en outre confirmées comme étant des «entreprises cruciales pour l'approvisionnement du pays» par l'Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays (OFAE).

1.1.3 Financement de l'infrastructure ferroviaire

Étant donné que seule une offre de base a été maintenue dans les TP, les produits du sillon des gestionnaires d'infrastructure (GI) se sont effondrés. Ces produits dépendent d'une part du nombre de trains en circulation et d'autre part du chiffre d'affaires réalisé dans le transport de voyageurs. Pour 2020, les estimations évaluent le manque à gagner des GI à environ 150 millions de francs, en grande partie faute de la contribution de couverture dans le transport des voyageurs. Ces revenus manquent immédiatement aux GI pour pouvoir financer l'entretien et l'exploitation. Étant donné que l'exploitation du réseau ferroviaire est restée obligatoire et qu'une réduction des travaux d'entretien mettrait en danger la qualité des infrastructures du réseau ferroviaire, il n'était quasiment pas possible de réaliser des économies de coûts. L'activité de construction restreinte a cependant entraîné de nombreuses heures de travail et de fonctionnement non productives qui affectent le compte de résultats à hauteur d'environ 100 millions de francs. Pour l'année 2021, il faut également s'attendre à une détérioration des comptes de résultats des GI à hauteur d'environ 80 millions de francs.

Suite au recul économique, les attributions à affectation obligatoire au fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) s'avèrent nettement plus basses, puisqu'elles dépendent en grande partie de l'évolution économique (comme les contributions indexées de la Confédération et des cantons, les recettes de la TVA, l'impôt fédéral direct ainsi que la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations [RPLP]). Le groupe d'experts de la Confédération pour les prévisions conjoncturelles prévoit un recul du produit intérieur brut de 6,2 % en 2020. En 2020, cela représenterait un manque d'apports d'environ 320 millions pour le FIF par rapport au budget. En raison de la conjoncture, il faut partir du principe que les apports seront également nettement plus faibles pour les années suivantes.

Apports au FIF pour les années 2020 à 2023
(montants estimés en millions de francs)

	2020	2021	2022	2023
Apports au FIF selon le budget 2020	5 154	5 290	5 385	5 508
Apports au FIF suite à la crise du COVID-19	4 831	4 925	5 040	5 137
Déficit prévisionnel des apports par an	323	365	345	371
<i>Déficit prévisionnel des apports cumulé</i>	<i>323</i>	<i>688</i>	<i>1 033</i>	<i>1 404</i>

Suite à la crise du COVID-19, un déficit d'apports cumulé à hauteur de 1,4 milliard de francs est prévu pour les années 2020 à 2023.

Une mise à jour de la planification à long terme du FIF (état: juillet 2020) montre que la crise du COVID-19 se traduira par des résultats négatifs au niveau du FIF (apports plus faibles et déficits plus élevés des GI) en 2020 de l'ordre de 80 millions de francs alors qu'un résultat positif de 721 millions de francs avait été inscrit au budget. Ce résultat négatif, malgré les réserves actuelles du FIF de 300 millions de francs, constituées en vertu de l'art. 7, al. 2, de la loi du 21 juin 2013 sur le fonds d'infrastructure ferroviaire (LFIF)⁴ ne permet pas de faire face au désendettement de l'ordre de 580 millions de francs exigé par la loi, bien que le fonds puisse s'endetter jusqu'à 150 millions de francs de plus jusqu'à fin 2020 en vertu de l'art. 12, al. 1, LFIF. Dans l'optique actuelle, il manquera près de 210 millions de francs au FIF à la fin de 2020.

En raison des apports annuels plus faibles prévus dès 2021, le financement d'investissements nécessaires au maintien de la qualité de l'infrastructure et à l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire décidé par le Parlement ne peut pas être entièrement assuré, puisque le désendettement fixé à l'art. 11 LFIF doit être appliqué tous les ans. Conformément à l'art. 7, al. 1, LFIF, le fonds ne doit pas s'endetter davantage à partir de 2021.

Évolution des réserves du FIF pour les années 2020 à 2023
sans mesures urgentes (montants estimés en millions de francs)

	2020	2021	2022	2023
Ressources manquantes par année	-211	-509	-264	-90
<i>Réserve du FIF cumulée</i>	<i>-211</i>	<i>-720</i>	<i>-984</i>	<i>-1 074</i>

Le désendettement du fonds prévu par la LFIF ne peut temporairement pas être assumé. Pour la seule année 2021, il manque environ 500 millions de francs pour le financement des investissements. Comme le total des dépenses prévues cette année pour des projets d'aménagement atteint 800 millions de francs, il faudrait prendre des mesures radicales. Globalement, il ne serait pas possible de lancer de nouveaux

⁴ RS 742.140

projets et des chantiers devraient être arrêtés en masse. Cela entraînerait des retards considérables sur les étapes d'aménagement décidées par le Parlement. Le secteur du bâtiment suisse et le secteur de la sous-traitance seraient gravement touchés par cet arrêt des investissements. Il faudrait s'attendre à ce que la fermeture et la réouverture des chantiers engendrent des coûts supplémentaires importants.

1.2 Solutions étudiées et solution retenue

Les mesures de soutien des TP et du transport ferroviaire de marchandises ont pour objectif d'empêcher que ceux-ci subissent des dommages durables du fait de la réduction ou de la suspension d'offres de transport en raison de la crise du COVID-19.

Le Conseil fédéral a retenu la solution présentée ici en tenant compte des principes suivants:

- La compétence des différents échelons de l'État est respectée dans la mesure du possible: pour les cas où la Confédération est seule compétente, elle décide seule des mesures financières nécessaires; lorsqu'il s'agit d'une tâche commune, la responsabilité doit être répartie entre la Confédération et les cantons ou entre les cantons et les communes.
- Les procédures et déroulements existants sont pris en considération à chaque fois que c'est possible; les mesures se fondent sur les instruments actuels en les complétant au cas par cas.
- Les dispositions légales ne sont pas modifiées durablement mais adaptées temporairement au sens d'une mesure transitoire visant à maîtriser la crise du COVID-19 dans le domaine des TP et du transport ferroviaire de marchandises.
- Les mesures doivent être simples et transparentes, forfaitaires au besoin, afin de ne pas perdre de temps ni de ressources du fait de charges administratives supplémentaires.

Le principe et la ligne de conduite sous-jacents aux différentes mesures proposées sont d'indemniser les ET des surcoûts et des pertes de recettes causés par la pandémie de COVID-19. Dans ce contexte, la capacité économique des entreprises doit être prise en compte.

Renoncer complètement à un soutien n'est pas une option

Le Conseil fédéral a étudié et rejeté la possibilité de renoncer à un soutien financier spécifique des TP et du transport ferroviaire de marchandises. Sans mesures spécifiques, les ET pourraient faire appel uniquement aux aides de transition générales décidées par le Conseil fédéral. Différentes entreprises risqueraient alors de voir leur existence menacée et des offres de TP ou de transport ferroviaire de marchandises pourraient ne plus être fournies, ce qui compromettrait durablement l'offre de TP et les chaînes de transport sur tout le territoire national. Il en va de même pour le fret ferroviaire sous les aspects de l'approvisionnement en marchandises et de la mise en œuvre de la politique de transfert. En TRV les entreprises ne sont pas autorisées à

inclure des bénéficiaires dans leurs offres de prestations commandées. La loi prévoit l'indemnisation des coûts non couverts et les excédents résultent uniquement d'écarts imprévisibles par rapport aux chiffres planifiés. De ce fait, les entreprises seraient dans l'impossibilité de rembourser les aides de transition allouées sous forme de prêts.

Renoncer à des mesures dans le domaine de l'infrastructure ferroviaire entraînerait des effets considérables sur l'aménagement de celle-ci.

Renoncer à des mesures fédérales pour d'autres prestations commandées (trafic local)

Le trafic local relève de la compétence des cantons et des communes et n'est pas une tâche fédérale. Les cantons, les communes et parfois les districts commandent des offres de TP supplémentaires en plus des prestations du TRV commandées conjointement par la Confédération et les cantons. Il s'agit en premier lieu de trafic local et d'offres régionales qui ne satisfont pas aux critères de commande conjointe de la Confédération, soit parce que la localité desservie compte moins de 100 habitants à l'année, soit parce que les prescriptions de rentabilité minimale ne sont pas remplies. Même si ces offres ne sont pas commandées par la Confédération, elles sont nécessaires au fonctionnement des chaînes de transport public.

Les effets de la crise du COVID-19 décrits pour le TRV touchent également le trafic local et les autres offres commandées. Selon les estimations de la Confédération, les pertes financières subies par les entreprises de transport s'élèvent à environ 450 millions de francs. En application de l'équivalence fiscale, les cantons et les communes sont obligés, en tant que commanditaires, d'apporter un soutien financier afin de maintenir ces offres. Le Conseil fédéral part du principe que les cantons et les communes sont en mesure de fournir eux-mêmes ces moyens sans pour autant se mettre en difficulté financière.

Le trafic grandes lignes, les transports d'écoliers et les transports touristiques ne font pas l'objet du présent message

Le Conseil fédéral estime que les mesures de soutien ne sont pas destinées au trafic grandes lignes (y c. le transport international de voyageurs), aux transports d'écoliers ni aux transport touristiques.

La situation du trafic grandes lignes est clarifiée avec les CFF dans le contexte de la politique du propriétaire: les bénéficiaires réalisés ces dernières années avant tout en trafic grandes lignes offrent aux CFF une certaine marge de manœuvre financière. S'il fallait adapter les objectifs du propriétaire, le Conseil fédéral les piloterait. Les CFF contribuent donc à atténuer les effets de la crise du COVID-19 par des fonds propres à hauteur de 400 millions de francs. Comme ils sont les seuls titulaires de concessions du trafic grandes lignes, c'est aussi à eux qu'il incombe de couvrir les conséquences financières sur les lignes exploitées sur mandat par le BLS et la SOB, conformément aux relations contractuelles conclues entre elles, et d'assurer la continuité de la fourniture des prestations convenues par contrat.

Les transports d'écoliers ne sont pas considérés comme des transports publics puisqu'ils ne sont pas accessibles à tous. Les ET peuvent proposer ces transports en

y incluant des marges bénéficiaires; elles courent ainsi les mêmes risques que d'autres entreprises. Elles peuvent demander des prêts cautionnés et les rembourser au cours des années suivantes.

Les transports touristiques ne font pas partie de la desserte de base; ils font partie du marché touristique et peuvent être soutenus dans ce cadre si une volonté politique existe. Le Conseil fédéral se félicite toutefois du fait que des incitations tarifaires spécifiques dans les TP favorisent le tourisme en Suisse et atténuent ainsi les conséquences financières pour les régions et exploitations touristiques. Il appartient à l'organisme compétent (Alliance SwissPass) et aux ET, qui ont la souveraineté en matière de tarifs, de prendre des mesures dans ce contexte. La Confédération est prête à prendre en charge au prorata les éventuels coûts qui en résultent dans le cadre de la couverture de déficit proposée pour 2020.

1.3 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral

Le projet n'a été annoncé ni dans le message du 29 janvier 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023⁵ ni dans le projet d'arrêté fédéral sur le programme de la législature 2019 à 2023⁶.

Le présent message est justifié par l'urgence d'atténuer les conséquences négatives de la crise du COVID-19 sur les transports publics et sur le transport ferroviaire de marchandises.

1.4 Classement d'interventions parlementaires

Le présent message exécute les mandats de la motion 20.3151 de la CTT-N «Pertes de recettes dans le secteur des transports publics. La Confédération doit trouver des solutions».

2 Procédure préliminaire, consultation comprise

2.1 Procédure préliminaire générale

La collaboration avec les cantons et les ET exigée par la motion 20.3151 lors de l'élaboration du présent message a eu lieu dans le cadre de discussions consultatives avec les représentants des cantons, des villes, des ET et des associations. La Conférence des directeurs cantonaux des transports publics, l'Union des villes suisses, l'Union des transports publics, l'Association suisse des propriétaires d'embranchements particuliers et de wagons privés, le Service d'information pour les transports publics, Alliance SwissPass, le syndicat du personnel des transports (SEV), les CFF,

⁵ FF 2020 1709

⁶ FF 2020 1839

le Chemin de fer rhétique (RhB), CarPostal et Zürcher Verkehrsverbund (ZVV) y ont été associés.

Les milieux consultés lors de la procédure préliminaire approuvent la plupart des mesures proposées dans le présent message. Dans certains cas, des mesures plus ambitieuses ont été préconisées, telles qu'une prise en compte du trafic local (jusqu'à hauteur de la moitié des pertes de revenus) et un soutien financier au transport touristique. L'obligation faite aux entreprises de dissoudre toutes les réserves financières a également été critiquée. En outre, il a été demandé que les chargeurs soient également pris en compte lors de la conception des mesures concernant le fret ferroviaire.

2.2 Procédure de consultation

La consultation concernant la loi urgente sur le soutien des transports publics durant la crise du COVID-19 s'est déroulée du 2 au 22 juillet 2020. Les cantons, les partis politiques représentés à l'assemblée fédérale, les associations faitières des communes, villes et régions de montagne, les associations faitières de l'économie et d'autres milieux intéressés ont été invités à prendre position. Un total de 77 prises de position a été reçu. Le rapport complet peut être consulté sur Internet⁷.

Les objectifs fixés dans le projet ainsi que les mesures proposées ont été majoritairement approuvés dans le cadre de la consultation. La grande majorité des cantons et des acteurs du secteur des transports publics et du fret ferroviaire approuvent les contenus du projet. Parmi les cantons, seul celui de Zoug a refusé le projet. Parmi les partis politiques, l'UDC a refusé le projet au niveau de son agencement. Le PLR a refusé le projet car, de son point de vue, les conséquences de la crise du COVID-19 sur les TP et le fret ferroviaire ne sont pas encore assez claires à l'heure actuelle. Les autres partis approuvent les différentes mesures mais souhaitent en partie un élargissement au trafic touristique et au trafic grandes lignes. La majorité des associations faitières soutiennent les contenus du projet.

2.3 Adaptations par rapport au projet mis en consultation

Vu les prises de position reçues au cours de la consultation, qui soutenaient majoritairement les mesures proposées, il n'y a pas de nécessité fondamentale d'adapter lesdites mesures.

À la différence du projet mis en consultation, le présent projet ne contient pas de mesures fédérales dans le domaine du trafic local et des autres prestations commandées dans le cadre du transport de voyageurs. Dès l'ouverture de la consultation, le Conseil fédéral avait décidé de renoncer à soutenir le trafic local pour des raisons de compétences. Afin de garantir l'équivalence fiscale et d'éviter de créer un précédent,

⁷ Le rapport sur les résultats de la consultation est disponible sur www.admin.ch > Droit fédéral > Consultations > Procédures de consultation terminées > 2020 > DETEC.

le Conseil fédéral renonce à proposer des mesures dans le domaine du trafic local et des autres prestations commandées, et ce, même si différents partis politiques, la majorité des cantons et un grand nombre d'ET se sont prononcés en faveur d'un soutien financier fédéral du trafic local lors de la consultation.

3 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

Aux termes de l'art. 107, par. 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)⁸, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions. Le droit de l'UE prévoit certaines exceptions à l'interdiction desdites aides. Les aides accordées par les États dans l'UE sont compatibles avec le marché intérieur lorsqu'elles sont destinées à remédier aux dommages causés par les calamités naturelles ou par d'autres événements extraordinaires (art. 107, par. 2, let. b, TFUE). La Commission européenne a qualifié la pandémie du COVID-19 d'événement extraordinaire au sens de la disposition précitée. Les aides accordées par les États peuvent en outre être déclarées compatibles avec le marché intérieur lorsqu'elles sont destinées à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre (art. 107, par. 3, let. b, TFUE). Pendant la pandémie du COVID-19, l'UE applique également des conditions spéciales aux aides accordées par les États, qui concernent aussi le domaine des transports terrestres.

4 Présentation du projet

4.1 Réglementation proposée

L'ensemble de mesures proposées dans le présent message afin de soutenir les TP et le transport ferroviaire de marchandises se répartit en mesures pour le transport régional de voyageurs, pour le transport ferroviaire de marchandises et pour le financement de l'infrastructure ferroviaire. Ces mesures permettent de maintenir les offres de transport et d'en poursuivre l'exploitation. L'adaptation des dispositions relatives au financement de l'infrastructure ferroviaire vise à assurer le maintien de l'exploitation, de l'entretien et de l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire.

Les réglementations proposées par le Conseil fédéral sont toutes limitées dans le temps et conçues en tant que réglementations transitoires.

⁸ JO C 326 du 26.10.2012, p. 1

4.1.1 Transport régional de voyageurs

Principes de la solution proposée pour le TRV

Il ne sera possible d'éviter des dommages durables à l'offre de TRV sur l'ensemble du territoire suisse que si la Confédération et les cantons prennent en charge, en sus des financements actuels, les surcoûts et les pertes de recettes dus à la pandémie de COVID-19. Un financement accru par les utilisateurs est exclu à court terme, car il en résulterait des augmentations massives des prix, ce qui nuirait à l'attrait de l'offre de TRV.

La solution proposée pour le TRV suit le principe selon lequel les ET sont indemnisées des surcoûts liés à la crise du COVID-19, par exemple pour les plans de protection, ainsi que des pertes de recettes découlant d'une baisse de la demande liée à la crise. Cela étant, il y a lieu de tenir compte de manière appropriée de la capacité économique des ET.

Outre les lignes ferroviaires et les lignes de bus, les offres de TRV incluent les RER dans les agglomérations ainsi que des liaisons par téléphérique ou funiculaire qui desservent les localités habitées toute l'année par plus de 100 habitants. Ces offres sont commandées et financées conformément aux dispositions légales fédérales et cantonales; dans ce contexte, la Confédération finance dans toute la Suisse en moyenne 50 % des indemnités. La part des cantons se situe selon la densité de population entre 20 % (Grisons) et 73 % (Bâle-Ville).

En temps «normal», les ET soumettent aux commanditaires des offres pour deux années d'horaire et y attestent pour chaque ligne les coûts planifiés ainsi que les produits attendus issus de la vente de titres de transport. Les commanditaires indemnisent les coûts non couverts conformément aux offres. En cas d'écart entre les coûts planifiés et les produits, les excédents éventuels sont attribués à raison d'au moins deux tiers à une réserve à affectation obligatoire, conformément à l'art. 36 de la loi du 20 mars 2009 sur le transport de voyageurs (LTV)⁹. Cette «réserve spéciale» ne peut être utilisée que pour éponger d'éventuels futurs déficits.

Couverture du déficit et remboursement des prêts

Pour le bouclage de l'année 2020, le Conseil fédéral propose de revenir exceptionnellement au système de couverture du déficit appliqué jusqu'en 1995 et d'indemniser les déficits. Le déficit de 2020 sera couvert selon la procédure suivante: en 2021, les ET présenteront leurs comptes de l'exercice 2020. Il faut s'attendre à ce que la plupart des ET fassent état de pertes élevées malgré les mesures d'économies telles que la réduction de l'horaire de travail ou la suppression du prix du sillon.

Le compte par secteur 2020 et les résultats effectifs serviront de base de calcul du soutien. Les entreprises devront aussi dissoudre la réserve spéciale à affectation obligatoire constituée conformément à l'art. 36 LTV dans le but de couvrir les déficits. Les éventuelles réserves latentes doivent aussi être dissoutes. Il faudra examiner au cas par cas si d'autres réserves constituées à partir d'excédents du secteur TRV peuvent être utilisées pour couvrir les déficits.

⁹ RS 745.1

La Confédération et les cantons doivent créer les conditions légales en vue de la couverture des pertes survenues en 2020. La LTV doit être complétée temporairement par des dispositions permettant à la Confédération d'éponger les déficits. De plus, les crédits budgétaires doivent être augmentés des moyens financiers requis à cet effet.

Conception

La procédure sera adaptée comme suit:

- Les ET attestent leurs déficits dus aux pertes de recettes et aux éventuelles économies de coûts de manière transparente dans les comptes annuels 2020.
- Ces déficits sont couverts grâce à la dissolution des réserves à affectation obligatoire constituées conformément à l'art. 36 LTV et d'autres réserves des ET.
- Les déficits résiduels sont indemnisés par les commanditaires, à savoir la Confédération et les cantons, dans le cadre d'un «supplément» à la convention d'offre 2020/2021, conformément aux participations cantonales prévues à l'annexe 2 de l'ordonnance du 11 novembre 2009 sur l'indemnisation du trafic régional de voyageurs (OITRV)¹⁰.

Les déficits seront pris en charge au prorata par les différents commanditaires. Les clés de répartition par ligne de TRV entre les différents cantons et entre les cantons et la Confédération garantissent que chaque commanditaire assume sa part.

Grâce aux indemnités supplémentaires versées par les commanditaires, les ET devraient être en mesure de rembourser immédiatement les éventuels prêts bancaires contractés à titre d'aide de transition.

Si la demande devait ne pas se rétablir d'ici à la fin de 2020 et rester inférieure aux attentes en 2021, les ET subiront de nouvelles pertes en raison des conventions biennales conclues pour 2020/2021. La Confédération prévoit d'adapter les conventions d'offre le cas échéant et d'augmenter les indemnités conjointement avec les cantons co-commanditaires. Pour ce faire, il faut adapter les crédits de paiement dans le budget fédéral 2021.

On s'attend à ce que les suites de la crise du COVID-19 pourront être amorties après 2021 et qu'il ne sera pas nécessaire de verser d'autres indemnités spéciales ni d'effectuer des paiements spéciaux.

À titre de mesure d'accompagnement, il sera interdit aux ET de verser des dividendes sur les exercices 2020 et 2021.

Garantie des liquidités

En attendant le versement des indemnités supplémentaires, il appartient aux ET de garantir les liquidités nécessaires. Le Conseil fédéral part du principe que les ET pourront solliciter des crédits-relais auprès des banques, au plus tard lors de l'entrée en vigueur de la loi fédérale urgente. Ces crédits doivent pouvoir être remboursés en 2021 avec la couverture du déficit. Les coûts financiers afférents seront indemni-

¹⁰ RS 745.16

sés par les commanditaires. L'une des raisons de l'urgence du présent projet est l'intention de garantir aux ET la sécurité juridique nécessaire afin qu'elles puissent solliciter et rembourser ces crédits. Dans les limites des moyens disponibles pour le TRV, il est possible, pour certains cas particuliers justifiés, d'envisager une augmentation des indemnités en apportant des avenants aux conventions d'offre 2020. Quant aux CFF, le Conseil fédéral a déjà décidé d'une augmentation de la limite de crédit annuelle pour les prêts de trésorerie octroyés par la Confédération, garantissant ainsi les liquidités de cette entreprise.

Étendue financière de la mesure

Les indemnités supplémentaires pour le TRV, destinées à couvrir les déficits de 2020 sont estimées à 350 millions de francs et à 230 millions de francs pour 2021.

Le montant des pertes totales en 2020 dépend de la possibilité des ET de bénéficier des indemnités pour la réduction de l'horaire de travail. Ce point n'a pas pu être éclairci au moment de l'adoption du présent message. Les montants proposés ici correspondent donc à une estimation maximale et pourraient être plus faibles si les entreprises de transport public bénéficient d'indemnités pour la réduction de l'horaire de travail. De plus, le montant dépend aussi de la durée de la crise et de la vitesse à laquelle la demande en TRV reviendra à son niveau précédent. On ignore en particulier jusqu'à quand les mesures de protection doivent être maintenues et jusqu'à quel point les clients changeront d'attitude vis-à-vis des TP dans ces circonstances.

L'estimation de l'étendue financière des mesures table sur une perte de chiffre d'affaires d'environ 35 % pour toute l'année 2020. Ainsi, pour un total de recettes prévu initialement à quelque 2,25 milliards de francs en 2020 dans le TRV, la perte de chiffre d'affaires est estimée à 800 millions de francs. Pour l'année 2021, il ne sera vraisemblablement pas possible de retrouver le niveau d'avant la crise du COVID-19 et il faut donc s'attendre à une perte de chiffre d'affaires de l'ordre de 10 % ou d'environ 230 millions de francs.

Par ailleurs, les commanditaires ont demandé aux ET de limiter leurs dépenses. Vu le niveau élevé des coûts fixes, les incertitudes concernant l'horaire de travail réduit et les coûts supplémentaires dus aux plans de protection, les économies atteignent 5 % des coûts annuels, soit quelque 230 millions de francs sur les coûts planifiés initialement. Selon les comptes annuels 2018, les réserves spéciales constituées conformément à l'art. 36 LTV et qui doivent être dissoutes s'élèvent à environ 220 millions de francs.

Les indemnités seront prises en charge pour moitié par la Confédération et pour l'autre moitié par les cantons, ce qui, pour la Confédération, requiert des moyens supplémentaires d'environ 175 millions de francs pour l'année 2020 et d'environ 115 millions de francs pour l'année 2021.

**Pertes et mesures en TRV pour les années 2020 et 2021
(montants estimés en millions de francs)**

	2020	2021
Pertes de chiffre d'affaires en TRV	800	230
Économies de coûts	-230	
Coûts non couverts supplémentaires	570	230
Dissolution des réserves spéciales	-220	
Besoin de financement	350	230
Part de la Confédération (50 %)	175	115

Les ressources nécessaires seront demandées avec le budget 2021 (annonce tardive groupée pour le budget 2021). Les ressources supplémentaires seront demandées séparément, en complément au crédit Transport régional des voyageurs (A231.0290).

4.1.2 Transport ferroviaire de marchandises

Suspension de la réduction des indemnités en transport combiné transalpin

Afin d'atténuer les effets de la crise du COVID-19 sur la politique de transfert, il convient de suspendre la réduction des indemnités accordées au transport combiné transalpin. Seule une augmentation, par rapport à l'année précédente, des indemnités que la Confédération verse par train et par envoi permet de compenser partiellement les pertes de recettes dues au recul de la demande. Or une telle augmentation n'est possible que si la disposition de la LTTM, selon laquelle le montant moyen des indemnités accordées par envoi transporté doit diminuer chaque année (art. 8, al. 2, LTTM), n'est pas contraignante. Cette suspension sera valable pendant la période requise pour recouvrer le niveau d'avant la crise du coronavirus. Le Conseil fédéral propose donc une modification de l'art. 8, al. 2, LTTM: pour l'année 2021, le montant du crédit alloué aux indemnités versées en transport combiné transalpin est le même qu'en 2020, soit 121,5 millions de francs. Cela correspond aussi à l'exigence formulée par la motion 20.3465 de la CTT-N «Pertes de recettes dans le secteur des transports publics. La Confédération doit trouver des solutions».

Conception

Les indemnités versées aux opérateurs du transport combiné continuent d'être accordées en grande partie sur la base des trains et envois effectifs. Comme pour les événements extraordinaires survenus par le passé (par ex. à Rastatt en 2017), chaque opérateur obtiendra une indemnité supplémentaire par train qu'il fait circuler. Cela incite directement les opérateurs à maintenir leur offre malgré un taux d'utilisation plus faible et indemnise une partie des coûts de production plus élevés dus à la crise du COVID-19.

Afin d'amortir les effets négatifs et d'atténuer les conséquences sur la politique de transfert, les subventions d'encouragement accordées en 2021 ne diminueront pas même si les volumes baissent. Il en résulte que l'indemnité moyenne par envoi augmentera du fait de la situation exceptionnelle.

Conformément à l'art. 15 de l'ordonnance du 25 mai 2016 sur le transport de marchandises (OTM)¹¹, la Confédération peut aussi indemniser les entreprises de transport ferroviaire (ETF) des coûts non couverts. Afin que les indemnités supplémentaires parviennent directement aux entreprises qui font état de coûts fixes élevés, il est prévu d'en verser une partie aux ETF actives dans le transport transalpin. Celles-ci doivent bénéficier de la mesure dès 2020 si possible.

Soutien financier extraordinaire des entreprises de transport ferroviaire de marchandises afin d'assurer une offre durable

Les pertes de recettes que les entreprises de transport ferroviaire de marchandises subissent en raison de la crise du COVID-19 peuvent avoir pour conséquence que les ETF ne soient plus en mesure d'accomplir leur mandat en tant qu'entreprises cruciales pour l'approvisionnement du pays et les empêcher de fournir une offre qui reste durable et axée sur les besoins des chargeurs. Grâce à une disposition spéciale dans la loi du 25 septembre 2015 sur le transport de marchandises (LTM)¹² permettant à la Confédération de verser des contributions aux ETF ou à des tiers en cas de crise et d'événements extraordinaires afin de maintenir l'offre, les pertes de recettes des entreprises de transport ferroviaire de marchandises pourraient être compensées en partie.

Le marché du transport ferroviaire de marchandises repose sur le principe de la concurrence. Dans le contexte de la forte concurrence intermodale de la route, les ETF actives en Suisse n'ont pas la possibilité de constituer des réserves financières ni de prendre des mesures financières préventives pour les cas de crises telles que celle du COVID-19. Le nombre des entreprises de transport ferroviaire de marchandises actives en Suisse est en outre très faible. La défaillance d'une entreprise peut donc entraîner de fortes restrictions de l'offre.

Dès lors, des contributions à fonds perdu sont prévues pour cette mesure. Vu la diminution des volumes de transport de 15 à 20 %, il faut s'attendre à une perte de recettes d'environ 40 millions de francs pour les différentes ETF. Étant donné que la Confédération veut que l'économie suisse dispose d'une offre de transport de marchandises stable et fiable, en particulier dans des situations de difficultés politiques et économiques, il est justifié de prendre notamment en charge les coûts de mise à disposition non couverts pour l'offre systémique en TWC de CFF Cargo, mais également les coûts comparables occasionnés à d'autres ETF. Grâce à la mesure proposée, le transport ferroviaire de marchandises en Suisse peut continuer d'assurer à long terme sa fonction dans l'approvisionnement du pays.

Dans le cadre de ce soutien financier, le Conseil fédéral escompte que les ETF maintiennent leurs offres au cours des années à venir et renoncent à augmenter leurs prix en 2020 et 2021, afin qu'en échange de la compensation d'une partie des

¹¹ RS 742.411

¹² RS 742.41

manques à gagner, les expéditeurs bénéficient d'une plus grande sécurité de planification.

Conception

Sur demande, les ETF peuvent bénéficier de contributions destinées à compenser les pertes des recettes initialement prévues dans le budget. Sur la base des quantités transportées (wagons ou tonnes) planifiées, les ETF qui opèrent en Suisse bénéficieront d'une indemnité au titre de l'offre de transport initialement prévue. La clé de répartition sera donc définie en fonction des parts de marché des différentes ETF, c'est-à-dire des parts de trains ou de tonnes. Les contributions seront versées en une fois, à condition que les entreprises soient prêtes à dissoudre leurs réserves et qu'elles renoncent à verser des dividendes.

Soutien financier extraordinaire de l'offre de la chaussée roulante

Les pertes de recettes de la chaussée roulante en raison de la limitation du nombre de chauffeurs admis dans une voiture d'accompagnement ont pour conséquence que l'exploitant de la chaussée roulante (RALpin SA) consomme considérablement son capital et se voit confronté à des problèmes de liquidité. Dans les limites des conditions-cadres actuelles, une contribution unique d'assainissement à hauteur des pertes de recettes de l'ordre de 10 millions de francs permettrait de maintenir l'offre de la chaussée roulante pour les années à venir et de transférer un nombre considérable de courses de camions de la route au rail.

Dans son rapport sur le transfert 2021, le Conseil fédéral présentera une vue d'ensemble en ce qui concerne l'avenir de la chaussée roulante après 2023.

Étendue financière des mesures

Pour 2021, un crédit unique de 70 millions de francs est mis en place pour le soutien financier extraordinaire des entreprises de transport ferroviaire de marchandises. Sur cette somme, 20 millions seront utilisés pour des indemnités supplémentaires en transport combiné transalpin en 2021 et 40 millions seront versés aux entreprises de transport ferroviaire de marchandises suisses pour couvrir surtout les coûts de mise à disposition. Un montant maximal de 10 millions de francs sera utilisé pour soutenir la chaussée roulante.

Les ressources seront demandées avec le budget 2021 (annonce tardive groupée pour le budget 2021).

4.1.3 Financement de l'infrastructure ferroviaire

En raison de la crise du COVID-19, le financement de l'infrastructure ferroviaire est confronté à un manque d'apports au FIF de l'ordre de 1,4 milliard de francs pour les années 2020 à 2023 et à des pertes financières causées surtout par de plus faibles produits du sillon, de l'ordre de 330 millions de francs pour les années 2020 et 2021, réalisés par les GI. Même en dissolvant entièrement les réserves du FIF, seule une modification de la loi autorisant une suspension pour un an du remboursement des avances, tout en augmentant l'apport RPLP au FIF et en recourant à la possibilité

d'endetter le FIF, permettra de garantir dans la mesure du possible le financement nécessaire de l'infrastructure ferroviaire.

Mesures urgentes d'assainissement du FIF suite à la crise du COVID-19

L'art. 7, al. 1, LFIF interdit de manière générale un endettement du FIF et prévoit la constitution d'une réserve appropriée à partir du 1^{er} janvier 2020 (art. 7, al. 2, LFIF). Une réserve de 300 à 500 millions de francs est considérée comme adéquate. Conformément à la disposition transitoire de la LFIF (art. 12), le FIF peut s'endetter avant fin décembre 2020 jusqu'à concurrence de 150 millions de francs à la charge du bilan de la Confédération. Par ailleurs, conformément à l'art. 11 LFIF, le FIF doit rembourser les avances à compter du 1^{er} janvier 2019 moyennant 50 % des attributions issues de la RPLP et l'intégralité des versements à affectation obligatoire issus de l'impôt sur les huiles minérales.

À ce jour, le FIF a pu respecter ces dispositions. Fin 2019, la réserve atteignait 300 millions de francs et un total de 1,6 milliard de francs des avances avait été remboursé depuis 2017, soit 1,1 milliard de francs de plus que prévu par la loi. De plus, le FIF a renoncé à des apports issus de la RPLP à hauteur de plus de 760 millions de francs afin de décharger les finances fédérales.

Comme, au cours des années précédentes, un montant d'environ 1,1 milliard de francs a été remboursé au-delà de l'obligation légale, les mesures proposées ne compromettent pas le remboursement obligatoire des avances au FIF. La politique financière circonspecte des dernières années porte également ses fruits pour le FIF et permet de compenser les répercussions financières de la crise du COVID-19.

Afin de maîtriser la situation extraordinaire provoquée par la pandémie de COVID-19 dans le financement de l'infrastructure ferroviaire sans effets négatifs sur l'entretien, l'exploitation et l'aménagement de cette dernière, le règlement du fonds prescrit par la LFIF doit être adapté pour 2020 et complété par d'autres mesures de gestion fine de la LFIF. Les éléments suivants sont proposés pour assainir le FIF:

- *Suspension du remboursement réglementaire des avances pour l'année 2020.* Il en résulte que les apports issus de la RPLP et de l'impôt sur les huiles minérales, pour un montant d'environ 690 millions de francs, restent au FIF.
- *Augmentation de l'apport RPLP jusqu'au maximum constitutionnel de deux tiers du produit net de la RPLP.* De cette manière, environ 221 millions de francs supplémentaires alimenteront le FIF.
- *Recours à la possibilité d'endettement supplémentaire du FIF.* En vertu de l'art. 12, al. 1, LFIF, des avances de 150 millions de francs au plus peuvent être allouées au FIF pour la dernière fois en 2020 au débit du bilan de la Confédération. Cela augmente la marge de manœuvre financière du FIF.

La suspension du remboursement réglementaire des avances au FIF pour 2020 requiert une adaptation temporaire de la LFIF. L'augmentation de l'apport RPLP et le recours à la possibilité d'endettement supplémentaire du FIF sont faisables dans le cadre des dispositions légales en vigueur. D'après l'art. 8 LFIF, le Conseil fédéral soumet le compte du fonds pour approbation à l'Assemblée fédérale.

Ces trois éléments permettent d'améliorer considérablement la position financière du FIF et de compenser en grande partie les pertes dues à la crise du COVID-19. La hausse des apports, le report du remboursement des avances et le recours à l'option d'endettement permettent au FIF de réaliser un résultat positif en 2020, et, après avoir constitué des réserves, de compenser en partie les apports manquants des années suivantes.

Évolution du FIF entre 2020 et 2023 en cas de mise en œuvre des mesures urgentes d'assainissement du FIF (montants estimés en millions de francs)

	2020	2021	2022	2023
Résultat du FIF avant remboursement des avances	- 77	136	386	559
Augmentation de l'apport RPLP	221	-	-	-
Remboursement des avances	0	645	650	649
Nouvel endettement	150	-	-	-
Résultat du FIF (après les mesures)	294	-509	-264	- 90
Dissolution des réserves	-	509	85	-
Constitution de réserves	294	-	-	-
Réserves du FIF	594 (300 + 294)	85		
Déficit du FIF par année			-179	- 90
<i>Déficit du FIF cumulé</i>			-179	-269

Les diverses mesures urgentes d'assainissement permettent une évolution du FIF sur les années 2020 et 2021 qui évite, à court terme, des restrictions du maintien de la qualité des infrastructures ferroviaire ou de leur aménagement. Pour les années 2022 et 2023, d'après les estimations actuelles, l'évolution du FIF aboutira à un découvert d'environ 270 millions de francs. Le Conseil fédéral est d'avis qu'il faut l'assumer et qu'il est possible de le compenser par une gestion fine des projets d'aménagement. Une des premières solutions à envisager serait d'adapter l'échelonnement de l'aménagement.

Compensation des pertes de recettes des gestionnaires d'infrastructure

Afin que les moyens financiers et les liquidités soient garantis pour les GI et qu'ainsi l'entretien et l'exploitation de l'infrastructure ferroviaire soient assurés sans en diminuer ni l'étendue ni la qualité ni le niveau de sécurité, les manques à gagner des GI doivent être compensés financièrement. Pour l'année 2020, il faut comparer les recettes de la vente de sillons prévues dans les offres initiales relatives aux conventions de prestations avec les recettes effectives. Les coûts supplémentaires dus à la crise du COVID-19 ou éventuellement évités dans ce contexte (notamment les heures-personnes et les heures-machines improductives ainsi que les coûts fixes en

suspens dus aux fermetures temporaires de chantiers) sont pris en considération. Une indemnisation aura lieu si la réserve spéciale prévue par l'art. 67 de la loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer¹³ pour les découverts du secteur de l'infrastructure ne suffit pas à compenser les pertes attendues. Des moyens financiers supplémentaires seront alors versés aux GI sur cette base en 2020 (à titre de supplément aux différentes conventions de prestations conclues avec eux).

Si la demande en transport de voyageurs et de marchandises devait ne pas se rétablir d'ici à la fin de 2020 et être inférieure aux attentes en 2021, il en résulterait, dans les conventions de prestations 2021 à conclure avant la fin de 2020, des recettes planifiées moindres, qui peuvent entraîner un besoin d'indemnisation accru.

Conception

En novembre 2020, les GI fourniront à l'OFT leurs comptes prévisionnels actualisés, qui indiqueront les manques à gagner pour les recettes du prix du sillon ainsi que les économies et les surcoûts liés à d'autres mesures (fermeture de chantiers etc.). Sur cette base et après déduction des réserves spéciales, les suppléments au titre des conventions de prestations seront définis avec les GI.

Étendue financière de la mesure

En 2020, le FIF ne remboursera pas les avances. Initialement, une somme annuelle de 600 millions de francs était prévue à cet effet. Le remboursement sera reporté d'un an. En même temps, l'apport RPLP au FIF est augmenté une fois d'environ 225 millions de francs. Le FIF augmente sa dette de 150 millions de francs en 2020.

La compensation des pertes de recettes des GI implique d'augmenter les moyens financiers au titre des conventions de prestations d'environ 250 millions de francs pour l'année 2020 et de 80 millions de francs pour l'année 2021. Les fonds nécessaires seront demandés pour 2020 dans le cadre d'un crédit supplémentaire pour 2020, ceux de 2021 dans le cadre du budget ordinaire pour 2021.

4.2 Adéquation des moyens requis: crédits budgétaires supplémentaires pour les TP durant la crise du COVID-19

La mise en œuvre rapide des mesures proposées requiert que les moyens financiers nécessaires soient disponibles en 2021 et même en partie dès 2020 pour le domaine de l'infrastructure. En adoptant le message, le Conseil fédéral intègre donc au budget 2021 des crédits budgétaires supplémentaires visant à financer les mesures. Ces crédits seront présentés au Parlement dans le cadre du budget 2021.

Les crédits supplémentaires suivants sont proposés:

Unité administrative	Désignation du crédit	Montant (en millions de francs)
802 OFT	COVID: indemnisation fret ferroviaire	70,0
802 OFT	COVID: indemnisation trafic régional des voyageurs	290,0

Dans le domaine de l'infrastructure ferroviaire, une augmentation des prélèvements sur le FIF de l'ordre de 250 millions de francs dans le supplément Iib/2020 au titre de l'exploitation de l'infrastructure ferroviaire est proposée par le présent message. En même temps, un crédit supplémentaire de 221 millions de francs est proposé dans le supplément Iib au crédit budgétaire A236.0110 Attribution au fonds d'infrastructure ferroviaire afin d'augmenter l'apport RPLP jusqu'au maximum constitutionnel.

Pour l'année 2021, le budget 2021 propose une augmentation des prélèvements sur le FIF de l'ordre de 80 millions de francs (par rapport aux prélèvements initialement prévus) au titre de l'exploitation de l'infrastructure ferroviaire.

4.3 Mise en œuvre

Les modifications de lois proposées dans le présent message sont exhaustives. Elles sont sans conséquence sur les ordonnances d'exécution.

5 Commentaire des dispositions

5.1 Loi du 19 décembre 2008 sur le transfert du transport de marchandises

Art. 8, al. 2, 2^e phrase

La règle actuelle selon laquelle le montant moyen des indemnités accordées par envoi transporté doit diminuer chaque année ne sera pas applicable en 2020 ni en 2021.

5.2 Loi du 21 juin 2013 sur le fonds d'infrastructure ferroviaire

Art. 7, al. 2, 2^e phrase

La date à laquelle commence la constitution d'une réserve appropriée dans le FIF est reportée de deux ans au 1^{er} janvier 2022.

Art. 11, al. 1, 2^e phrase

L'affectation d'au moins 50 % des apports issus de la RPLP et de l'impôt sur les huiles minérales au remboursement des avances est suspendue pour l'année 2020.

5.3 Loi du 25 septembre 2015 sur le transport de marchandises

Art. 9a Contributions destinées à atténuer les effets de la crise du COVID-19

Cette disposition inscrit une nouvelle activité d'encouragement dans la LTM, ce qui permet à la Confédération de prendre en charge les pertes des entreprises actives dans le fret ferroviaire, afin que des offres en transport ferroviaire de marchandises puissent être maintenues.

5.4 Loi du 20 mars 2009 sur le transport de voyageurs

Art. 28, al. 1^{bis}

L'al. 1^{bis} règle les modalités de la compensation des pertes financières que les entreprises auront subies en TRV du fait de la crise du COVID-19. L'indemnité supplémentaire de 2020 est basée sur les résultats attestés par ligne dans les comptes annuels des entreprises. Elle est soumise à la condition que la réserve spéciale destinée à couvrir les futurs déficits des secteurs indemnisés soit dissoute.

Art. 36, al. 2^{bis}

Cette disposition assure que les entreprises qui bénéficient d'une subvention unique au sens de l'art. 28, al. 1^{bis}, ne distribueront pas de dividendes au titre des exercices 2020 et 2021.

6 Conséquences

Les mesures proposées dans le présent message sont liées à la répartition des charges financières entre la Confédération, les cantons et les communes. Les ET assumeront une partie des pertes grâce à la dissolution des réserves et par un blocage du versement de dividendes aux propriétaires. Les manques à gagner en trafic grandes lignes seront entièrement pris en charge par les CFF. Comme ceux-ci sont une entreprise dont la Confédération est propriétaire, les pertes seront à la charge de cette dernière.

Dans le domaine du TRV en tant que tâche commune, les charges sont réparties entre la Confédération et les cantons.

Le tableau ci-après fournit une vue d'ensemble des répercussions financières sur la Confédération, les cantons et les entreprises:

Mesure	Confédération	Cantons	Communes	Entreprises
Charge financière (en millions de francs)				
Transport régional de voyageurs	290	290		220
Fret ferroviaire	70			inconnue
Infrastructure ferroviaire	330			140
Total (hors trafic grandes lignes)	690	–		360

6.1 Conséquences pour la Confédération

Au total, le présent projet grèvera les finances fédérales d'un surcroît de dépenses estimé à environ 700 millions de francs. L'augmentation de l'apport RPLP d'environ 221 millions de francs et un endettement supplémentaire de 150 millions de francs donnent au FIF une marge de manœuvre financière additionnelle de 371 millions de francs. À cela s'ajoute la couverture des pertes en trafic grandes lignes (y c. en transport international ferroviaire de voyageurs) de l'ordre de 400 millions de francs du fait de la dissolution de réserves dans le bilan des CFF.

La mise en œuvre administrative des mesures est assurée à l'aide des ressources humaines à disposition.

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

La commande et l'indemnisation du TRV constituent une tâche commune de la Confédération et des cantons. C'est pourquoi les cantons assument au prorata la couverture du déficit en TRV.

Sans mesures de soutien des TP et du transport ferroviaire de marchandises, les entreprises seraient fortement touchées au niveau financier. Comme les ET, en trafic commandé, n'ont pas de possibilité d'éponger un bilan déficitaire à l'aide de bénéfices futurs, de nombreuses entreprises seraient menacées dans leur existence, ce qui compromettrait la fourniture des prestations. En particulier dans le domaine des bus, de nombreuses petites et moyennes entreprises (PME) fournissent des prestations de TP. Un endettement les forcerait à prendre des mesures d'assainissement. Si les propriétaires ne sont pas prêts à apporter les moyens financiers nécessaires, les entreprises seront contraintes à la faillite.

6.3 Conséquences économiques

Les modifications législatives proposées visent à atténuer les conséquences économiques de la crise du COVID-19 dans le domaine des TP et du transport ferroviaire de marchandises. La poursuite et le développement d'offres adaptées au marché permettront à ces deux domaines d'accomplir leurs tâches moyennant une répartition nationale et internationale du travail et de contribuer au maintien de la compétitivité élevée de la Suisse.

Les mesures dans le domaine du financement de l'infrastructure ferroviaire permettent que des investissements dans l'entretien, l'exploitation et l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire soient consentis quasiment dans la mesure initialement prévue et déploient leur effet stabilisateur d'une conjoncture qui s'annonce faible suite à la crise du COVID-19. Si les programmes d'investissement devaient être réduits, les GI devraient redimensionner les mandats attribués aux secteurs de la construction et de l'industrie, ce qui compromettrait l'existence de plusieurs entreprises spécialisées et affaiblirait encore davantage l'activité économique de la Suisse.

Somme toute, en tant qu'élément d'une politique économique anticyclique, les mesures de soutien proposées contribuent à stabiliser l'économie nationale suisse.

6.4 Conséquences environnementales

Les mesures de soutien assurent que les transports publics et le transport ferroviaire de marchandises maintiennent leur effet positif sur l'environnement et sur le climat.

7 Aspects juridiques

7.1 Constitutionnalité

Les modifications législatives proposées reposent sur les normes de compétence pertinentes de la Constitution (Cst.)¹⁴.

7.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Les mesures de soutien proposées par le présent message sont compatibles avec le droit de l'UE et avec les engagements bilatéraux de la Suisse envers l'UE. Dans le cadre 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)¹⁵, la Suisse ne s'est pas engagée à reprendre le droit UE concernant les aides au transport ferroviaire. Les règles du droit de l'UE

¹⁴ RS 101

¹⁵ RS 0.740.72

énoncées au ch. 3 ne sont donc pas contraignantes en principe pour la Suisse. L'accord sur les transports terrestres ne contient que des dispositions isolées concernant les aides étatiques au transport ferroviaire transfrontalier. Ces dispositions ne sont pas touchées par le présent projet de loi, qui est donc compatible avec les obligations internationales de la Suisse.

7.3 Forme de l'acte à adopter

La mise en œuvre des différentes mesures de soutien des transports publics et du transport ferroviaire de marchandises requiert la modification de quatre lois fédérales sujettes au référendum selon l'art. 141, al. 1, let. a, Cst. Le présent projet de loi rassemble ces modifications en un acte modificateur unique prenant la forme d'une loi fédérale. Si les mesures doivent pouvoir déployer leurs effets en 2020, les bases légales doivent être traitées par le Parlement lors de la session d'automne 2020. Dans l'intérêt d'une politique efficace, une procédure extraordinaire s'impose. Pour ces raisons, la loi fédérale, dont la durée de validité est limitée, doit être déclarée urgente (art. 165, al. 1, Cst.). Comme sa durée de validité est supérieure à une année, elle est sujette au référendum conformément à l'art. 141, al. 1, let. b, Cst.

7.4 Frein aux dépenses

Le frein aux dépenses sert à imposer une certaine discipline à la politique des dépenses de la Confédération. À partir d'un certain montant, l'Assemblée fédérale doit approuver les dépenses à la majorité qualifiée. Conformément à l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., la majorité des membres de chaque conseil est requise pour adopter les dispositions relatives aux subventions, ainsi que les crédits d'engagement et les plafonds de 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;

Les dispositions contenues dans la loi urgente sur le soutien des transports publics durant la crise du COVID-19 entraînent de nouvelles dépenses au niveau des dispositions d'encouragement visées à l'art. 9a, LTM (contributions destinées à atténuer les effets de la crise du COVID-19) et à l'art. 28, al. 1^{bis}, LTV. L'adaptation de la LTTM et la suspension du plan de réduction des indemnités du transport combiné transalpin peuvent également être interprétées comme une nouvelle dépense. C'est pourquoi ces trois articles sont soumis au frein aux dépenses. Les adaptations de la LFIF ne contiennent pas de dispositions de subventionnement et ne sont par conséquent pas soumises au frein aux dépenses.

7.5 Conformité aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale

La répartition des charges financières entre la Confédération, les cantons et les communes tient compte de l'équivalence fiscale conformément au principe de proportionnalité.

7.6 Conformité à la loi sur les subventions

La mise en œuvre des mesures s'inscrit dans des dispositions en vigueur ou nouvelles contenues dans des lois spéciales. Les prescriptions de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions¹⁶ sont respectées.

7.7 Délégation de compétences législatives

Il n'est pas prévu de déléguer des compétences législatives au Conseil fédéral.

7.8 Protection des données

Le présent projet respecte le droit de la protection des données.

¹⁶ RS 616.1

