10.056

**Message
relatif à l'arrêté fédéral concernant un crédit-cadre
de cautionnement destiné à l'acquisition de moyens
d'exploitation dans les transports publics**

du 4 juin 2010

Mesdames les Présidentes,
Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons par le présent message le projet d'arrêté fédéral concernant un crédit-cadre de cautionnement destiné à l'acquisition de moyens d'exploitation dans les transports publics, portant sur une somme de 11 milliards de francs, en vous proposant de l'approuver.

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

4 juin 2010

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Doris Leuthard
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

Vu le message complémentaire du 9 mars 2007 sur la réforme des chemins de fer 2 (révision des actes normatifs concernant les transports publics, FF 2007 2517), les Chambres fédérales ont décidé, par l'art. 34 de la loi du 20 mars 2009 sur le transport de voyageurs (LTV; RS 745.1), qu'il serait possible d'accorder des garanties lorsque des entreprises procèdent à des investissements dans le secteur des transports. Afin que celles-ci puissent user de cette possibilité, il faut que le Parlement approuve un crédit-cadre de cautionnement ad hoc.

Un traité international de 1955 permet aux CFF, pour financer leur matériel roulant, de s'appuyer sur des prêts de la Société européenne pour le financement de matériel ferroviaire (Eurofima). Grâce à une garantie d'Etat, les CFF peuvent obtenir des fonds à un taux d'intérêt particulièrement avantageux, ce dont toutes les autres entreprises de transport sont exclues jusqu'ici.

L'octroi d'une garantie d'Etat dont toutes les entreprises de chemin de fer et de bus du trafic régional peuvent bénéficier vise à permettre l'allocation de prêts à des conditions avantageuses, ce dont profitera la Confédération en tant que commanditaire par le biais des indemnisations qu'elle devra fournir. L'harmonisation des conditions de financement lors de l'acquisition de moyens d'exploitation a également pour but de traiter équitablement toutes les entreprises de transport concessionnaires.

Le Conseil fédéral envisage de cautionner l'acquisition de nouveaux moyens d'exploitation et le financement de ceux qui sont en service depuis 2001, notamment du matériel roulant. On s'attend à ce que des taux d'intérêt favorables dégagent pour la Confédération des économies de 8 millions de francs en 2012, de 9 millions de francs en 2013 et de 12 millions de francs par an les années suivantes.

Message

1 Contexte et conditions générales

1.1 Contexte

Depuis la mi-2001, les pouvoirs publics n'accordent plus de prêts sans intérêt aux entreprises de transport pour acquérir du matériel roulant ou pour procéder à d'autres investissements dans le domaine des transports. Depuis lors, celles-ci sont forcées de se procurer les ressources financières nécessaires en puisant dans leurs fonds propres ou en faisant appel aux marchés financiers (crédits, leasings, prêts privés). Simultanément, depuis la séparation comptable des secteurs du trafic et de l'infrastructure, réalisée avec la réforme des chemins de fer 1, les exploitations intégrées ne peuvent plus utiliser les fonds d'amortissement du secteur de l'infrastructure pour procéder à des acquisitions dans le secteur des transports. L'affectation de capital propre s'en trouve davantage limitée et les entreprises doivent prélever encore plus de capital étranger portant intérêt.

Les CFF ont été moins affectés par ces changements que la plupart des autres entreprises de transports publics (TP): exclus des financements par des prêts sans intérêt selon l'art. 56 de la loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer¹, ils pouvaient cependant, en tant qu'entreprise fédérale et depuis 1999 en tant que société anonyme propriété de la Confédération, toujours avoir recours aux ressources fédérales et bénéficier de taux d'intérêt plus avantageux par rapport aux autres entreprises de transport. Par ailleurs, grâce à une garantie d'Etat accordée par un traité international de 1955, Eurofima, la société européenne pour le financement de matériel ferroviaire de 26 chemins de fer nationaux européens, permet aux CFF de se procurer des liquidités à des taux d'intérêt intéressants.

Ces changements du paysage suisse des TP ont entraîné, au cours des dernières années, une inégalité de traitement entre les CFF et les autres entreprises de transport, ce qui pose de plus en plus de problèmes, eu égard à l'importance croissante des questions de financement. Tandis que les CFF, de par leur statut particulier, peuvent obtenir facilement des capitaux à des conditions avantageuses, le financement de nouveaux moyens d'exploitation devient plus difficile pour les autres fournisseurs de prestations des TP. Même s'il est possible de prendre en compte les frais de capitaux lors de la procédure de commande (définition des coûts non couverts), la situation financière de la Confédération et des cantons restreint l'évolution des indemnités.

1.2 Importance de la garantie d'Etat pour la Confédération et les entreprises de transport

Dans la perspective de la situation financière des pouvoirs publics, la garantie d'Etat pour tous les prestataires de transports publics régionaux revêt une grande importance. Le capital étranger prélevé par les entreprises de transport génère des intérêts qui se répercutent indirectement sur les pouvoirs publics via la procédure de com-

¹ RS 742.101

mande et des indemnités. Il est donc dans l'intérêt des pouvoirs publics que les coûts financiers soient aussi bas que possible. De manière similaire aux financements par les pouvoirs publics, les banques et les investisseurs acceptent des marges inférieures en présence d'une garantie d'Etat. L'expérience ainsi que les informations émanant des banques et des entreprises de transport montrent qu'une garantie d'Etat permet d'obtenir une réduction du taux d'intérêt allant jusqu'à 0,5 % selon la situation des marchés financiers. Etant donné qu'il faut s'attendre à un important besoin de financement de nouveau matériel roulant au cours des prochaines années et que les prix de ces acquisitions ont augmenté de manière significative en raison des perfectionnements techniques et des attentes accrues que ces derniers entraînent, la réduction des taux d'intérêt déléstera nettement les pouvoirs publics.

Bien que les intérêts soient imputables aux coûts indemnisés, la réduction du taux d'intérêt est également importante pour les entreprises de transport: dans la plupart des cas, la situation financière des pouvoirs publics n'offre guère de marge de manœuvre en ce qui concerne l'augmentation des indemnités. De ce fait, des économies s'imposent constamment, ce qui augmente la pression sur l'offre existante. Si cette pression peut être diminuée quelque peu grâce à une garantie d'Etat, la situation s'améliorera tant pour les entreprises de transport que pour les commanditaires, ce qui renforcera à son tour le système global des transports publics.

La garantie d'Etat recèle un autre avantage: celui de l'égalité de traitement de toutes les entreprises de transport qui fournissent des prestations de transports régionaux en Suisse. Les deux réformes des chemins de fer tendent vers des conditions-cadre qui doivent accentuer la concurrence dans les transports publics. Cette concurrence ne peut toutefois fonctionner que si les commanditaires traitent équitablement toutes les parties impliquées. C'est pourquoi, avec la révision des actes normatifs relatifs aux transports publics (RévTP)², les Chambres ont décidé que, lors d'investissements dans le domaine des transports, la Confédération peut désormais fournir une garantie d'Etat aux créateurs de toutes les entreprises de transport (art. 34 de la loi du 20 mars 2009 sur le transport de voyageurs, LTV³). Ainsi, l'égalité de traitement permet d'améliorer la situation des entreprises défavorisées jusqu'ici.

1.3 Perspectives d'avenir

Au cours des dernières années, l'offre des transports publics s'est continuellement densifiée avec un succès considérable. Les progrès techniques et les exigences en matière de sécurité, mais aussi les attentes de la clientèle, sans oublier les impératifs de la conformité aux besoins des handicapés, ont accru les exigences imposées au matériel roulant. De nombreux véhicules en service aujourd'hui atteindront la fin de leur durée de vie durant les prochaines années et devront être remplacés. Si ce renouvellement n'est pas possible, les offres des TP pourraient perdre leur attrait, voire être menacées. L'extension des offres des TP implique également l'acquisition permanente de matériel roulant neuf.

Les plans d'investissement des entreprises de transport montrent clairement qu'il faut s'attendre à une forte vague d'acquisitions au cours des prochaines années. La somme d'investissements pour les années 2010 à 2013 est estimée à 3,2 milliards de

² FF 2009 1753

³ RS 745.1

francs. Si les réserves des entreprises de transport permettent de financer une petite part de cette somme, il faudra épouser la majeure partie des investissements par des capitaux étrangers, dont les coûts de financement retomberont sur la Confédération et les cantons par le biais de la procédure de commande.

2 Contenu de l'arrêté de financement

2.1 Cautionnement

L'art. 34, al. 1, LTV délègue à l'Office fédéral des transports (OFT) la compétence de régler les détails relatifs à la forme et aux conditions du cautionnement en prévoyant notamment les points suivants:

Si une entreprise de transport prélève un crédit pour financer des moyens d'exploitation (matériel roulant, systèmes de distribution, dépôts etc.), la Confédération peut garantir aux créditeurs de l'entreprise que les amortissements convenus et les intérêts seront versés conformément à une convention. Il doit s'agir soit de nouvelles acquisitions soit d'achats effectués depuis la suppression, en 2001, des prêts sans intérêts accordés par les pouvoirs publics (les acquisitions précédentes n'ont pas été financées via le marché libre des capitaux).

Les cautionnements peuvent être effectués aussi bien pour les CFF que pour les autres entreprises de transport dans la mesure où les moyens d'exploitation concernés sont utilisés dans le trafic régional commandé (cf. art. 34 de l'ordonnance du 11 novembre 2009 sur l'indemnisation du trafic régional de voyageurs⁴). Il est prévu de les limiter à 25 ans au plus (durée d'utilisation usuelle du matériel roulant en transport régional de voyageurs). Afin d'obtenir les taux d'intérêt les plus avantageux, la Confédération doit s'engager par un cautionnement solidaire conformément aux dispositions des art. 492 ss du code des obligations⁵. Les créditeurs pourraient alors demander à la Confédération en tant que débiteur solidaire de compenser les intérêts ou des amortissements sans lancer préalablement de procédure d'insolvabilité et ce, dès que le débiteur principal, à savoir l'entreprise de transport, ne respecte pas les délais de paiement et qu'il a été mis en demeure sans succès ou que son incapacité de payer est manifeste (art. 496, al. 1, CO). L'OFT fixera les critères et la procédure d'octroi des cautionnements dans des directives et dans des dispositions détaillées.

Le 23 février 2007, 42 pays, dont la Suisse, ont signé au Luxembourg l'acte final «pour l'adoption d'un Protocole ferroviaire à la Convention relative aux garanties internationales portant sur des matériels d'équipement mobiles» sous le patronage commun de l'Institut international pour l'unification du droit privé (UNIDROIT) et de l'Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires (OTIF). A ce jour, le protocole a été signé par quatre pays (dont la Suisse) et par l'Union européenne. Ce traité prévoit la création d'un registre international du matériel roulant ferroviaire. Dès que le protocole sera entré en vigueur et ledit registre opérationnel – ce qui sera le cas au plus tôt en 2012 – la Confédération pourra y faire inscrire le matériel roulant financé grâce à son engagement de caution, établissant un droit des sécurités qui, en cas de faillite, serait prioritaire par rapport à tous

⁴ RS 745.16

⁵ RS 220

les autres crédateurs de l'entreprise de transport. Ce droit des sécurités serait applicable au-delà des frontières nationales, ce qui prendrait toute son importance si des entreprises de transport internationales devaient fournir des prestations en trafic régional suisse.

Par ailleurs, l'OFT envisage de faire céder à la Confédération toutes les créances qui pourraient être issues d'assurances de biens en ce qui concerne le matériel roulant financé à l'aide d'un cautionnement fédéral.

Outre les cautionnements destinés à la levée directe de fonds sur le marché financier, l'OFT a pour but de rendre les moyens d'Eurofima (fondée en 1956) accessibles à toutes les entreprises de transport public suisses. Grâce aux garanties d'Etat, cette société dispose des meilleures notations sur le marché financier («AAA/Aaa», comme les prêts de la Confédération) et, de ce fait et grâce à des avantages fiscaux (notamment exemption de ses prêts du droit de timbre d'émission), elle est à même de s'y refinancer à des conditions particulièrement avantageuses. Elle fait profiter ses actionnaires de ces conditions favorables dans une très large mesure. C'est pourquoi à l'avenir, les entreprises doivent également pouvoir financer du matériel roulant à l'aide d'Eurofima, ce qui était réservé jusqu'ici aux CFF.

Eurofima est basée sur un traité international de 1955 entre 25 Etats européens, aussi ratifié par la Suisse. Dans ce traité, les Etats membres déclarent se porter garants des engagements que les entreprises ferroviaires de leur pays mentionnées dans le traité prennent envers Eurofima. Il s'agit d'une condition indispensable pour qu'un chemin de fer soit admis comme actionnaire de la société Eurofima (à ce jour, celle-ci comprend 26 actionnaires, dont les CFF). Jusqu'ici, la Suisse s'est portée garante uniquement des engagements des CFF.

Conformément aux art. 3 et 9 de ses statuts, Eurofima ne peut fournir des moyens financiers qu'à des actionnaires ou à des entreprises ferroviaires dont les obligations sont garanties par un actionnaire (par exemple les CFF). Cela signifie que les entreprises de transport intéressées doivent soit devenir elles-mêmes actionnaires d'Eurofima, soit demander aux CFF de se porter garants de leurs prélèvements de fonds (ce qu'ils ont déjà fait régulièrement pour leurs filiales et leurs sociétés de participation). Cependant, l'actionnariat d'Eurofima n'est accessible à une entreprise que si la Confédération cautionne les dettes de cette dernière dans le cadre de la garantie d'Etat.

Les CFF entrent d'emblée en ligne de compte en tant que vendeur potentiel d'actions d'Eurofima, puisqu'ils en détiennent 13 000 (soit 5 % du capital social). Ainsi la part suisse de ce capital et, partant, le risque indirect de la Confédération restent inchangés. L'achat de parts étrangères augmenterait l'engagement potentiel et le risque auquel la Confédération s'expose sans toutefois fournir davantage d'avantages. Par conséquent, une garantie d'Etat pour un prêt d'Eurofima ne devrait être octroyée que si l'entreprise de transport concernée peut acquérir des actions Eurofima appartenant aux CFF.

Les prêts d'Eurofima impliquent, à titre de garantie additionnelle, le transfert de la propriété du matériel à la société. Dans ce contexte, il est exclu d'accorder à la Confédération un droit de sécurité prioritaire dans le cadre du protocole ferroviaire UNIDROIT.

2.2 Ampleur et durée du crédit de cautionnement

Le montant du crédit-cadre demandé est évalué sur la base des plans d'investissements que les entreprises de transport présentent pour les quatre années à venir. Ces plans attestent une hausse constante des investissements planifiés. Cette évolution et la haute sécurité de planification permettent d'évaluer un volume de cautionnement maximal d'environ 11 milliards de francs pour l'ensemble des investissements de 2001 à 2020 qui pourraient avoir droit à une garantie d'Etat. C'est pourquoi le Conseil fédéral demande une somme de 11 milliards de francs destinée au crédit de cautionnement pour les dix premières années.

Vu le dynamisme avec lequel l'offre et la technologie des transports publics évoluent actuellement, les prévisions à long terme concernant les futures acquisitions de moyens d'exploitation nécessaires sont entachées d'incertitude. Il est donc approprié de réévaluer la situation après une dizaine d'années. Le crédit-cadre de cautionnement devrait par conséquent être limité à ladite période. Les cautions accordées durant cette période resteront valables jusqu'à la date convenue initialement (25 ans au plus).

2.3 Evaluation des risques

La Confédération ne devra se porter garante d'entreprises de transport que si les moyens d'exploitation financés sont destinés aux transports publics régionaux commandés par la Confédération et les cantons. Spécialement pour les CFF, il faudra distinguer entre les acquisitions donnant droit au cautionnement (trains du trafic régional) et celles qui n'y donnent pas droit (trains du trafic longues distances). Comme en trafic régional commandé, la rentabilité dépend directement de la commande par les pouvoirs publics, le risque inhérent aux cautionnements accordés peut être considéré comme très faible pour la Confédération. Par ailleurs, les engagements de garantie diminueront continuellement avec les amortissements, de sorte que le risque de responsabilité de la Confédération sera toujours nettement inférieur au montant du cautionnement total et ce, même si le crédit-cadre devait être épuisé. La procédure de commande, les approbations que l'OFT et les cantons concernés octroient en matière de matériel roulant et l'approbation annuelle par l'OFT des comptes sur la base du droit ferroviaire fournissent des instruments efficaces qui permettent de détecter à temps et de désamorcer les cas qui recèlent un risque élevé. Il est donc possible d'éviter à temps que la Confédération se porte garante d'entreprises de transport qui encourent déjà un risque au moment de leur demande de cautionnement.

2.4 Prise en compte des CFF

Jusqu'ici, seuls les CFF pouvaient bénéficier d'une garantie d'Etat, lors de financements par la société Eurofima. Cependant, ils ne disposaient pas de cette possibilité lors de financements par d'autres créneaux. Etant donné qu'il s'agit de créer des conditions équitables pour toutes les entreprises de transport en instaurant une garantie d'Etat sur l'ensemble du trafic régional, les CFF doivent également être pris en compte dans cette nouvelle garantie – même si ceux-ci procèdent en majeure partie par la société Eurofima. Le montant du cautionnement de 11 milliards de francs

englobe donc aussi les investissements des CFF dans le domaine du trafic régional commandé.

Comme les CFF ont déjà la possibilité de procéder à des financements par la société Eurofima, on ne peut pas s'attendre à ce qu'ils profitent de taux d'intérêt encore plus avantageux. L'intégration des CFF au nouvel instrument que constitue la garantie d'Etat leur fournit cependant davantage de souplesse lors du financement des moyens d'exploitation du trafic régional et, partant, des conditions égales à celles de toutes les autres entreprises.

2.5 Parts cantonales

Vu la répartition des tâches relevant des transports publics entre la Confédération et les cantons, ces derniers seraient tenus de prendre en charge environ la moitié du montant total du cautionnement. Mais cela entraînerait une charge administrative disproportionnée et limiterait inutilement la souplesse de l'instrument. Il n'est donc pas prévu de faire participer les cantons aux cautionnements, mais de réduire les quotes-parts cantonales en fonction des économies réalisées dans le cadre des procédures de commande (taux d'intérêt plus bas). Les quotes-parts comprennent la somme totale d'indemnités disponibles par canton (parts fédérale et cantonale) sans les commandes passées par les cantons seuls.

3 Effets sur les finances et sur le personnel

Les cautionnements constituent des engagements conditionnels qui n'ont pas d'incidences financières; ils ne grèvent donc pas les finances fédérales. En concluant un contrat de cautionnement, la Confédération se porte uniquement garante envers les créanciers de l'amortissement et de la rémunération (intérêts). Elle ne se verrait contrainte à payer que si une entreprise n'était plus à même de remplir ses obligations – ce qui pourrait être le cas uniquement, ou presque, si la Confédération et les cantons ne parvenaient plus à tenir leur engagement en matière d'indemnisation. Il faudrait alors libérer le montant nécessaire à l'aide d'une demande de crédit supplémentaire. Vu le lien direct entre les commandes des prestations de transport par les pouvoirs publics et la rentabilité des entreprises de transport cautionnées, on peut affirmer que le risque encouru par la Confédération est, dans l'ensemble, très faible.

Comme les entreprises de transport peuvent imputer aux coûts indemnisés les intérêts échus liés aux commandes, la réduction de la charge d'intérêts entraîne la diminution des indemnités. Au total, les cautionnements ne constituent guère de risques pour la Confédération, et leur potentiel d'économies dans les transports publics est considérable. Compte tenu des moyens d'exploitation achetés depuis 2001 et des nouvelles acquisitions imminentes, on peut tabler sur une économie, due à des taux d'intérêt préférentiels, de 8 millions de francs en 2012, de 9 millions de francs en 2013, puis de 12 millions de francs par année. Dans le cadre du programme de consolidation 2011 à 2013, le plan financier du 19 août 2009 pour le transport régional de voyageurs réduit en conséquence les moyens prévus.

La garantie d'Etat permettra aussi de financer le matériel roulant en circulation depuis 2001. Son introduction et la nécessité de nombreuses nouvelles acquisitions ces prochaines années susciteront vraisemblablement beaucoup de demandes de cautionnement. Le traitement de ces demandes et les activités qui s'ensuivront pour réaliser les différents engagements de caution entraîneront un surcroît de travail pour l'OFT de l'ordre de 0,8 poste à temps complet, dont les coûts devraient être reportés, moyennant la perception d'émoluments, sur les entreprises de transport qui bénéficieront de la garantie d'Etat; il n'en résultera pas de coûts additionnels de personnel pour la Confédération.

4 Rapport avec le programme de la législation

Le présent message n'est annoncé ni dans le message du 23 janvier 2008 sur le programme de la législation 2007 à 2011⁶ ni dans l'arrêt fédéral du 18 septembre 2008 sur le programme de la législation 2007 à 2011⁷. La base juridique *ad hoc* n'a été créée qu'au 1^{er} janvier 2010 par le message sur la révision des actes normatifs relatifs aux transports publics (RévTP); jusqu'à cette date, on ne savait pas si la modification en question aurait lieu au niveau de l'ordonnance ou de la loi. Vu le volume global du dossier, qui fait d'ailleurs partie du programme de consolidation, le Conseil fédéral a décidé de le présenter au Parlement.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité et légalité

L'arrêt fédéral se fonde sur l'art. 167 Cst.⁸ (compétences de l'Assemblée fédérale en matière de dépenses). L'Assemblée fédérale prend sa décision sous la forme d'un arrêt fédéral simple (cf. art. 25, al. 2, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement⁹).

Du point de vue du droit matériel, le crédit-cadre est basé sur l'art. 34, al. 1, LTV. En vertu de cet article, lorsqu'une entreprise procède à des investissements dans le secteur des transports, la Confédération peut accorder un cautionnement envers les créanciers pour autant que cette opération serve les intérêts des commanditaires.

5.2 Assujettissement au frein aux dépenses

Selon 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 assujettis 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.

6 FF 2008 639
7 FF 2008 7745
8 RS 101
9 RS 171.10

Aux termes du présent arrêté fédéral, il s'agit d'autoriser un crédit-cadre de 11 milliards de francs destiné à reprendre des engagements de garantie. Le crédit-cadre constitue une forme spéciale de crédit d'engagement (cf. art. 10, al. 5, de l'ordonnance du 5 avril 2006 sur les finances de la Confédération¹⁰). Si la Confédération devait honorer les garanties pour lesquelles elle s'est engagée, il faudrait s'attendre à des paiements qui dépassent les valeurs seuils constitutionnelles. C'est pourquoi l'arrêté fédéral doit être adopté à la majorité des membres de chaque conseil, conformément à l'art. 159, al. 3, Cst.

¹⁰ RS 611.01