



Berne, le 16 décembre 2022

Rapport explicatif

Modification de la loi sur les Chemins de fer
fédéraux (LCFF)

Financement durable des CFF

Référence: 371.3-2/5/4/6/3/12



Condensé

Le projet de loi qui fait l'objet du présent rapport vise à stabiliser durablement la situation financière des Chemins de fer fédéraux (CFF). La base légale prévue pour une contribution extraordinaire à fonds perdu sert à réduire l'endettement et doit améliorer la capacité d'investissement de l'entreprise. Le projet veille également à ce que l'endettement croissant de la Confédération en faveur des CFF se fasse à l'avenir dans le respect d'une politique budgétaire saine sur le long terme. Par ailleurs, il s'agit de garantir les liquidités du fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) et l'aménagement de l'infrastructure. Pour atteindre ces buts, il est prévu, d'une part, de clarifier les instruments de financement que la Confédération met à disposition des CFF et, d'autre part, d'assurer des entrées suffisantes dans le FIF.

Contexte

Avant la crise induite par le coronavirus, les CFF connaissaient des résultats positifs. Cependant, leur endettement net était déjà en augmentation continue du fait notamment d'investissements importants. Dans le contexte de la lutte contre l'épidémie, les CFF ont subi des pertes élevées dans le trafic grandes lignes, aggravant leur situation financière. Ils ne peuvent ainsi plus respecter l'objectif stratégique assigné par la Confédération en matière de plafonds d'endettement net. Au vu des perspectives financières, il est peu probable que les CFF arrivent à résoudre ce problème dans les années à venir sans aide de leur propriétaire.

De plus, dans le contexte des conséquences de l'épidémie, le Parlement a adopté la motion 22.3008 «Soutenir l'exécution des investissements des CFF et une vision à long terme en période de Covid-19» de la commission des finances du Conseil des États. Cette motion est notamment motivée par la crainte que les investissements dans les transports publics ne puissent pas être réalisés comme prévu.

Finalement, le FIF garantit l'exploitation, l'aménagement et le maintien de la qualité de l'infrastructure ferroviaire. Une partie du revenu de ce fonds provient de la redevance payée par les entreprises de transport de voyageurs et de marchandises aux gestionnaires de l'infrastructure pour l'utilisation des sillons: le prix du sillon. Afin de rétablir la rentabilité du trafic grandes lignes, le prix du sillon sera réduit entre 2023 et 2029. Cette réduction impliquera une charge supplémentaire pour le FIF, que le Conseil fédéral veut compenser.

Contenu du projet

Le projet de loi comprend une adaptation de la loi sur les CFF. Celle-ci prévoit de clarifier les instruments que la Confédération met à disposition pour le financement des CFF. Actuellement, cette dernière octroie des prêts de trésorerie aux CFF pour répondre à leurs besoins en financement. Or ces prêts conduisent à une augmentation de l'endettement de la Confédération en dehors du mécanisme du frein à l'endettement. Le projet prévoit qu'à partir d'un certain niveau d'endettement des CFF, la Confédération leur octroie uniquement des prêts budgétaires, qui eux respectent le frein à l'endettement. Ainsi, le risque que ce mécanisme soit contourné est éliminé, et le Parlement aura la possibilité d'approuver les prêts dans le cadre du budget fédéral. De plus, le projet prévoit de fixer les autres instruments de financement à disposition des CFF.

Pour mettre en œuvre la motion 22.3008, le Conseil fédéral propose un apport en capital unique pour réduire l'endettement net des CFF. Cet apport est calculé en fonction des pertes subies dans le trafic grandes lignes entre 2020 et 2022. Selon les estimations actuelles, le montant devrait s'élever à 1,25 milliard de francs au maximum. Une adaptation de la loi sur les CFF est nécessaire.

Finalement, pour assurer les liquidités du FIF, le projet prévoit une adaptation de la loi relative à une redevance sur le trafic des poids lourds. La Confédération a à sa disposition deux tiers du produit net de cette redevance. La modification légale prévoit que la totalité de cette part alimente le FIF aussi longtemps que les réserves de ce dernier n'atteignent pas un niveau suffisant (min. 300 millions).

Table des matières

1	Contexte	4
1.1	Nécessité d'agir et objectifs visés	4
1.1.1	Financement de l'infrastructure ferroviaire et des transports publics.....	4
1.1.2	Évolution des finances des CFF	4
1.1.3	Financement de l'infrastructure ferroviaire par le FIF	6
1.1.4	Mise en œuvre de la motion 22.3008 de la Commission des finances du Conseil des États	8
1.2	Solutions étudiées	9
1.2.1	Échelonnement de l'aménagement de l'offre	9
1.2.2	Statu quo – acceptation d'un endettement accru.....	9
1.2.3	Financement sur le marché des capitaux	9
1.3	Relation avec le programme de la législature et avec le plan financier, ainsi qu'avec les stratégies du Conseil fédéral	9
2	Comparaison avec le droit étranger, notamment européen	9
3	Présentation du projet	10
3.1	Réglementation proposée	10
3.1.1	Financement des CFF dans le respect du frein à l'endettement	10
3.1.2	Garantir les liquidités et les réserves du FIF	12
3.1.3	Apport unique en capital	13
3.1.4	Illustration des mesures prévues	14
3.2	Mise en œuvre	14
4	Commentaire des dispositions	15
4.1	Modification de l'art. 20 LCFF	15
4.2	Disposition transitoire de la LCFF	16
4.3	Modification de l'art. 19 LRPL	17
5	Conséquences	17
5.1	Conséquences pour la Confédération.....	17
5.2	Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne.....	18
5.3	Conséquences économiques.....	18
5.4	Conséquences sociales	18
5.5	Conséquences environnementales.....	18
5.6	Autres conséquences.....	18
6	Aspects juridiques	18
6.1	Constitutionnalité.....	18
6.2	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse.....	18
6.3	Forme de l'acte à adopter	18
6.4	Frein aux dépenses.....	18
6.5	Conformité aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale.....	19
6.6	Conformité à la loi sur les subventions	19
6.7	Délégation de compétences législatives	19

1 Contexte

1.1 Nécessité d'agir et objectifs visés

1.1.1 Financement de l'infrastructure ferroviaire et des transports publics

Le financement de l'infrastructure ferroviaire a été entièrement revu en 2012¹ et l'arrêté fédéral du 20 juin 2013 portant règlement du financement et de l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire (FAIF) a été accepté par le peuple et les cantons en 2014. Cette refonte du système avait pour but principal de combler les lacunes constatées en matière de financement, d'exploitation et de maintenance de l'infrastructure ferroviaire.

La Confédération dépense plus de 6 milliards de francs par an pour les transports publics et le fret ferroviaire. Les dépenses pour l'aménagement et la maintenance de la qualité de l'infrastructure ferroviaire sont prises en charge par le fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF). Elles s'élèvent à environ 4,5 milliards de francs par année. Les étapes d'aménagement de l'infrastructure ferroviaire sont soumises à l'approbation de l'Assemblée fédérale. Le Parlement approuve aussi les crédits d'engagement nécessaires. Pour l'étape d'aménagement 2035, le Parlement a alloué en 2019 une somme de 12,89 milliards de francs. Cette somme doit notamment servir à améliorer l'offre sur des tronçons surchargés afin d'éviter les goulets d'étranglement. Le 22 juin 2022, le Conseil fédéral a informé sur l'état d'avancement des programmes d'aménagement de l'infrastructure ferroviaire et a mis en consultation, jusqu'au 14 octobre 2022, la modification de plusieurs arrêtés fédéraux relatifs à l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire². Le message du Conseil fédéral qui présentera une nouvelle étape d'aménagement est prévu pour 2026. Il contiendra une actualisation du projet d'offre 2035 et les premiers éléments de grands projets à long terme.

Afin d'assurer une desserte par les transports publics dans tout le pays, la Confédération et les cantons commandent conjointement les prestations de transport régional de voyageurs par train, bus et, dans certains cas, par installation à câbles ou par bateau. Les investissements dans l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire sont financés par des prêts sans intérêts conditionnellement remboursables du FIF, soit en fin de compte par les recettes fiscales, tandis que les entreprises de transport doivent autofinancer les investissements dans les véhicules et les installations de maintenance correspondantes. Étant donné que les auteurs des commandes reconnaissent que les coûts des fonds de tiers représentent une charge donnant droit à une indemnité (contrairement aux coûts du capital propre), le développement de l'offre de transports publics accroît nécessairement l'endettement des entreprises. La Confédération ne participe pas au financement du transport régional de voyageurs sans fonction de desserte (localités de moins de 100 habitants) et du transport local (par ex. transport urbain); ceux-ci sont financés par les cantons seuls ou conjointement avec les communes. Quant à l'offre nationale de transport de voyageurs, le «trafic grandes lignes», elle doit être intégralement autofinancée.

1.1.2 Évolution des finances des CFF

L'épidémie de COVID-19 a eu un impact important sur le fonctionnement et les recettes des CFF. Ces derniers ont essuyé des pertes considérables en particulier dans le trafic grandes lignes, où l'effondrement de la demande a été très marqué. Le résultat du groupe a été de - 617 millions de francs en 2020 et de - 325 millions en 2021, alors que le groupe avait encore enregistré un bénéfice de 463 millions de francs en 2019. Malgré l'amélioration des résultats et une structure de bilan saine, la situation financière des CFF est préoccupante pour les années à venir, et des mesures doivent être prises pour assurer un financement durable de l'entreprise. Les CFF connaissaient déjà, avant l'épidémie, une augmentation continue de leur endettement net, malgré des résultats positifs (voir figure 1). Après avoir régulièrement progressé, l'endettement net des CFF a atteint 11,1 milliards de francs fin 2021³, soit pratiquement le

¹ Message du 18 janvier 2012 relatif à l'initiative populaire «Pour les transports publics» et sur le contre-projet direct (Arrêté fédéral portant règlement du financement et de l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire, FAIF), FF 2012 1371

² Voir projet mis en consultation sous [Procédures de consultation terminées - 2022 \(admin.ch\)](#).

³ La hausse sensible de l'endettement net en 2020 et en 2021 (+ 2,1 milliards de francs par rapport à 2019) tient au fort recul, lié à l'épidémie, du chiffre d'affaires dans le trafic grandes lignes et à l'augmentation notable des dépenses d'investissement (notamment, effet de rattrapage au niveau du matériel roulant).

niveau de 1999, année où la Confédération a consenti à l'abandon de sa créance (prêt) dans le bilan d'ouverture de CFF SA⁴.

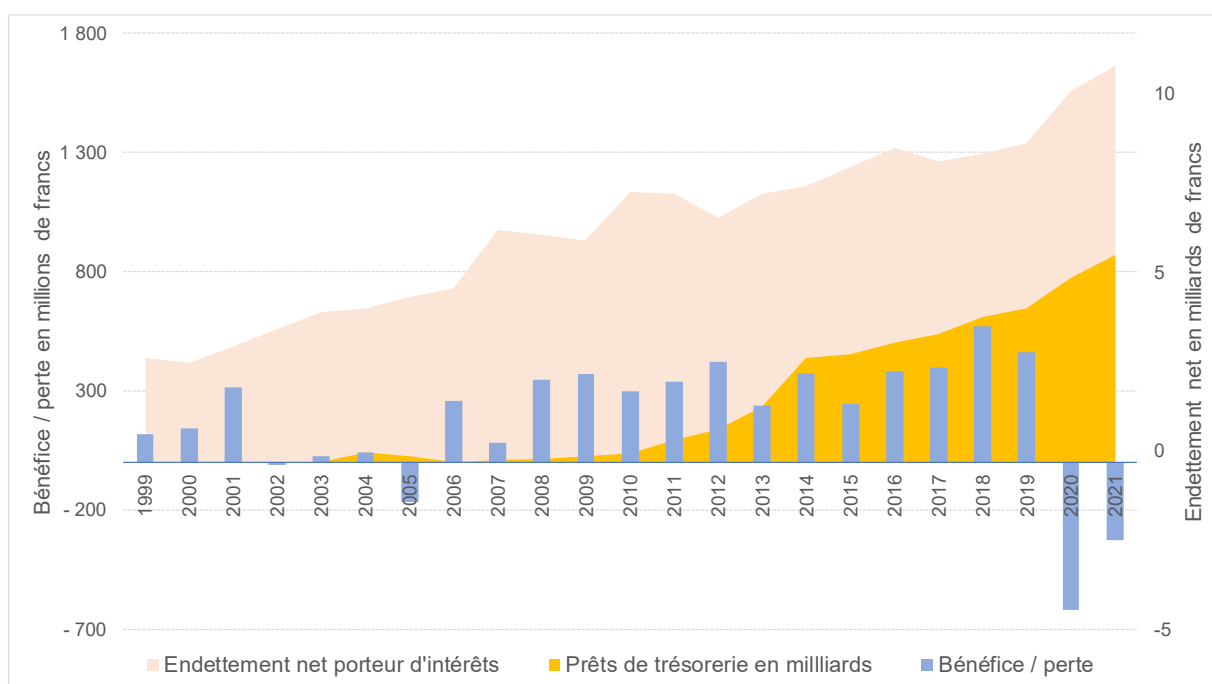


Figure 1 Évolution de l'endettement net, des prêts de trésorerie et des résultats, 1999–2021

La figure 1 montre la hausse de l'endettement net porteur d'intérêts des CFF, sans tenir compte des prêts sans intérêts conditionnellement remboursables accordés par le FIF pour financer l'infrastructure ferroviaire. Cette hausse continue de l'endettement s'explique principalement par des dépenses d'investissement plus élevées que les flux de trésorerie opérationnels, avec pour conséquence des flux de trésorerie disponible négatifs (les flux de trésorerie disponible étaient de - 293 millions de francs en 2019, de - 1501 millions en 2020 et de - 564 millions en 2021). Cette augmentation structurelle s'est aggravée avec les conséquences des mesures prises dans le cadre de la lutte contre le COVID-19. Par rapport au bénéfice d'exploitation avant amortissements, intérêts et impôts (EBITDA), l'endettement des CFF était jusqu'en 2020 conforme à l'objectif de 6,5 x EBITDA⁵ fixé par le Conseil fédéral dans les objectifs stratégiques.

Pour faire face à la diminution drastique de la demande des voyageurs pendant l'épidémie, le Conseil fédéral est intervenu à plusieurs reprises pour garantir les liquidités de l'entreprise. Il a relevé, dans les objectifs stratégiques, le plafond des prêts de trésorerie, qui est passé, en plusieurs étapes, de 3,2 à 4,45 milliards de francs, dont 4 milliards de francs pour les prêts à long terme et 450 millions de francs pour les prêts à court terme. Ces lignes de crédit, valables jusqu'à fin 2023, doivent permettre aux CFF de poursuivre leurs investissements, notamment concernant le renouvellement du matériel roulant et la mise en œuvre des étapes d'aménagement 2025 et 2035 de l'infrastructure ferroviaire, fixées par le Parlement.

Les CFF disposent d'une marge de manœuvre un peu moins importante que d'autres entreprises pour fixer des priorités en matière d'investissement. Vu les ressources élevées qui sont consacrées à l'aménagement de l'infrastructure par l'intermédiaire du FIF, les milieux politiques s'attendent à ce que ces travaux débouchent sur un développement rapide de l'offre. Or cela nécessite d'importants investissements subséquents qui, au moins au début, ne sont généralement pas rentables. À l'inverse, les augmentations tarifaires sont souvent politiquement contestées. Annoncée fin 2020, la redéfinition des investissements prioritaires des CFF dans les immeubles de rendement a elle aussi suscité des discussions au niveau politique, celles-ci incitant finalement le conseil d'administration des CFF à revenir sur

⁴ Dans le cadre du bilan d'ouverture de CFF SA, la Confédération a converti au 1^{er} janvier 1999 un prêt de trésorerie d'environ 11,6 milliards de francs en capital propre (8 milliards de francs) et en un prêt sans intérêts conditionnellement remboursable (3,6 milliards de francs) des CFF.

⁵ Après avoir atteint un sommet en 2016 (7,5), l'endettement net porteur d'intérêts des CFF a toujours été légèrement inférieur à l'objectif de 6,5 x EBITDA entre 2017 et 2020.

sa décision. Les projets qui engendreront indéniablement une revalorisation de l'environnement des gares devraient désormais être réalisés dans une large mesure, en dépit de la situation financière difficile des CFF. Les recettes et bénéfices requis pour financer le matériel roulant nécessaire au développement de l'offre devraient, durant les prochaines années, rester inférieurs aux attentes antérieures à l'épidémie. La demande en matière de transport public sera probablement touchée à plus long terme, notamment par les nouvelles habitudes de travail des pendulaires (par ex. travail à domicile).

Afin de renforcer les CFF, le Conseil fédéral entend ramener d'ici à 2030 leur endettement net porteur d'intérêts au plafond fixé dans les objectifs stratégiques (6,5 x EBITDA). En 2020, le taux de couverture de la dette s'élevait à 21,6 x EBITDA, en 2021 à 13,7 x EBITDA. Malgré les mesures prises pour améliorer l'EBITDA et l'espoir d'atteindre l'objectif de 6,5 à l'horizon 2030, l'endettement net absolu des CFF continuera de progresser dans les années à venir. Le besoin de financement sera couvert essentiellement par la Confédération. Actuellement, le financement fédéral repose sur des prêts de trésorerie (voir figure 1) qui ne grèvent pas les finances fédérales et ne sont dès lors pas soumis aux exigences du frein à l'endettement. Ce besoin de financement résulte notamment des investissements dans du matériel roulant supplémentaire et dans des objets nécessaires à l'exploitation (par ex. ateliers industriels et installations de service), ces investissements étant directement liés aux projets d'aménagement de l'infrastructure ferroviaire. Eu égard au développement de l'infrastructure et de l'offre voulu par le Parlement, les milieux politiques s'attendent à ce que le conseil d'administration des CFF décide d'investir dans du matériel roulant, même si cela ne se justifie pas du point de vue de la gestion d'entreprise⁶. Il convient donc de déterminer sur cette base dans quelle mesure les CFF peuvent encore être financés à l'aide de prêts de trésorerie et le niveau d'endettement à partir duquel des prêts devront être octroyés dans le cadre du budget fédéral, lesquels seront dès lors soumis aux exigences du frein à l'endettement. Par conséquent, le Conseil fédéral propose de modifier la loi du 20 mars 1998 sur les Chemins de fer fédéraux (LCFF)⁷ afin de réglementer clairement les conditions d'octroi des prêts de trésorerie et des prêts de la Confédération ainsi que leur conversion en capital propre (voir chap. 3).

1.1.3 Financement de l'infrastructure ferroviaire par le FIF

Le FIF finance l'entretien et la maintenance de la qualité des infrastructures ainsi que l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire. Sa création en 2016 a permis de mettre bien plus de ressources à la disposition de cette infrastructure. Le fonctionnement et les procédures inhérentes au FIF sont fixés dans la loi du 21 juin 2013 sur le fonds d'infrastructure ferroviaire (LFIF)⁸.

L'exploitation et l'entretien («exploitation»), le renouvellement et la modernisation («maintenance de la qualité des infrastructures») et l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire sont financés exclusivement par l'intermédiaire du FIF. Fin 2015, celui-ci a également repris les dettes (avances cumulées) du fonds de financement des projets d'infrastructure des transports publics (fonds FTP). Au moins 50 % des versements affectés provenant de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP) et les recettes de l'impôt sur les huiles minérales destinées au FIF servent à rémunérer et à rembourser intégralement ces dettes (art. 11 LFIF). Le FIF ne doit pas s'endetter plus que jusqu'à concurrence des avances versées. L'obligation de constituer une réserve appropriée ayant été suspendue par la loi du 25 septembre 2020 sur le soutien des transports publics durant la crise du COVID-19⁹, une telle réserve ne doit être constituée qu'à partir de 2022 pour atténuer les fluctuations des versements (art. 7 LFIF). Les ressources suivantes sont affectées durablement au FIF pour financer ses tâches (art. 87a, al. 2 et 3, de la Constitution [Cst.]¹⁰; art. 57, al. 1, de la loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer [LCdF]¹¹):

- deux tiers au plus du produit net de la RPLP;
- un pour mille de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA);

⁶ Dans le transport régional de voyageurs, les investissements sont rentabilisés, étant donné que les charges d'amortissement et les coûts des fonds de tiers sont couverts dans le cadre des commandes.

⁷ RS 742.31

⁸ RS 742.140

⁹ RO 2020 3825

¹⁰ RS 101

¹¹ RS 742.101

- 2 % des recettes résultant de l'impôt fédéral direct perçu sur le revenu des personnes physiques;
- 2300 millions de francs par an provenant des finances fédérales, ce montant étant indexé à l'évolution du produit intérieur brut (PIB) réel et du renchérissement mesuré selon l'indice des prix à la consommation (IPC), et
- contributions des cantons à hauteur de 500 millions de francs par an (indexées depuis 2019).

En outre, les moyens suivants sont alloués au FIF pour une durée limitée (art. 196, ch. 3, al. 2, et ch. 14, al. 4, Cst.):

- un pour mille supplémentaire de la TVA (depuis 2018 et jusqu'en 2030 au plus tard), et
- 9 % du produit net de la part affectée de l'impôt sur les huiles minérales (jusqu'au remboursement intégral des avances), mais à concurrence de 310 millions de francs selon le niveau des prix de 2014.

Selon l'art. 4, al. 2, LFIF, les prélèvements du FIF doivent couvrir en priorité les besoins liés à l'exploitation et à la maintenance de la qualité des infrastructures ferroviaires. L'Assemblée fédérale fixe tous les quatre ans un plafond de dépenses pour ces prélèvements (art. 5 LFIF). Les conventions de prestations quadriennales correspondantes définissent de manière contraignante les objectifs à atteindre et les ressources que la Confédération alloue à cet effet aux 35 entreprises de transport ferroviaire. Celles-ci reçoivent des indemnités annuelles pour compenser les coûts d'exploitation et de maintenance qui, d'après leur planification à moyen terme, ne sont pas couverts par les revenus liés au prix des sillons (voir digression ci-dessous). Les investissements de remplacement nécessaires ne pouvant généralement pas être financés intégralement par les amortissements et les réserves de liquidités disponibles, des prêts sans intérêts conditionnellement remboursables sont versés au titre des conventions de prestations (art. 51b LCdF). Depuis 2016, les coûts d'exploitation et de maintenance de la qualité des infrastructures des chemins de fer privés, qui étaient auparavant financés conjointement par la Confédération et les cantons, bénéficient d'un financement intégral par le FIF; en contrepartie, les cantons versent à ce dernier une contribution forfaitaire.

L'Assemblée fédérale décide des mesures relatives à l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire (art. 48c LCdF). Dans le cadre de son pilotage financier, le Parlement approuve les crédits d'engagement définis pour chaque étape d'aménagement. Tous les quatre ans, le Conseil fédéral présente à l'Assemblée fédérale un rapport sur l'état d'avancement de l'aménagement et sur les coûts subséquents pour l'ensemble du système ferroviaire (art. 48b et 48c, al. 3, LCdF). Les mesures d'aménagement sont financées sous la forme de prêts sans intérêts conditionnellement remboursables pour les investissements pouvant être inscrits à l'actif et sous la forme de contributions à fonds perdu (contributions d'investissement) pour les investissements ne pouvant pas figurer à l'actif.

Les liquidités du FIF seront affectées par la diminution du prix des sillons dans le trafic grandes lignes (contribution de couverture) entre 2023 et 2029, prévue par l'Office fédéral des transports (OFT) dans le cadre d'une modification de concession. La contribution de couverture est une composante du prix des sillons dans le trafic grandes lignes. Dans les concessions de trafic grandes lignes, elle est fixée en pourcentage des produits du transport. Outre les mesures prises par les CFF (réduction des coûts et amélioration du rendement), la diminution du prix des sillons contribue de manière décisive à rétablir une rentabilité appropriée dans le trafic grandes lignes. Conformément à la convention du 13 mars 2020 entre l'OFT et les CFF, le rendement sur le chiffre d'affaires doit se situer entre 4 et 8 % dans le trafic grandes lignes. L'OFT examine actuellement une proposition des CFF concernant la mise en œuvre concrète de la réduction de la contribution de couverture dans le trafic grandes lignes. L'abaissement de la charge induite par le prix des sillons permettra de diminuer le besoin de financement externe des CFF ces prochaines années. Cette mesure accroît l'EBITDA et réduit le besoin d'endettement; elle contribue donc de manière importante à permettre aux CFF de ramener leur endettement net sous l'objectif de 6,5 x EBITDA à l'horizon 2030.

L'allègement des coûts du trafic grandes lignes des CFF se traduit par un recul des recettes des gestionnaires d'infrastructure concernés (CFF Infrastructure, BLS Netz AG), tandis que les coûts d'utilisation du réseau restent similaires. Ces pertes de recettes devront dès lors être compensées par des contributions d'exploitation plus élevées de la part du FIF. Le plan financier du fonds (2024–2026) adopté par le Conseil fédéral le 29 juin 2022 et la planification financière à long terme actuelle montrent que le fonds

dispose de suffisamment de liquidités pour financer les investissements prévus, malgré la charge supplémentaire que représente la baisse de la contribution de couverture. Afin de garantir les liquidités du fonds, le Conseil fédéral propose (voir chap. 3) d'adapter la loi du 19 décembre 1997 relative à une redevance sur le trafic des poids lourds (LRPL)¹². Selon le message FAIF, une réserve d'au moins 300 millions de francs semble appropriée¹³. La modification prévue vise à garantir que les deux tiers du produit net de la RPLP, soit le maximum possible, soient affectés au FIF tant que les réserves du fonds ne dépassent pas 300 millions de francs.

Digression sur le prix des sillons

Le prix des sillons permet aux gestionnaires de l'infrastructure d'être indemnisés par les entreprises de transport pour l'utilisation du réseau ferroviaire. Le prix des sillons est réglé à l'art. 9c LCdF (RS 742.101) et à la section 6 de l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'accès au réseau ferroviaire (OARF; RS 742.122).

Le prix du sillon se compose du prix des prestations de base et des prix des prestations complémentaires et de service. La prestation de base est indemnisée par les éléments de prix suivants:

- *Prix de base: couverture des coûts marginaux, c'est-à-dire des coûts d'infrastructure supplémentaires générés lors du passage d'un train.*
- *Contribution de couverture: elle est calculée en fonction des recettes du transport des voyageurs et supporte une partie des coûts fixes de l'infrastructure. Elle est fixée par l'autorité concédante, des taux différents étant appliqués pour différents trafics. Aucune contribution de couverture n'est facturée au trafic marchandises.*
- *Prix de l'électricité: couverture des coûts du courant de traction («courant à partir de la ligne de contact»).*

Outre la prestation de base, des prestations complémentaires et de service (par ex. service de manœuvre ou courses d'instruction pour les conducteurs) sont également facturées.

Le prix du sillon permet de couvrir environ un tiers des coûts de l'infrastructure ferroviaire. Le reste des coûts est couvert par les contributions d'exploitation du FIF.

1.1.4 Mise en œuvre de la motion 22.3008 de la Commission des finances du Conseil des États

Adoptée par les deux Chambres, la motion 22.3008 «Soutenir l'exécution des investissements des CFF et une vision à long terme en période de Covid-19» de la Commission des finances du Conseil des États charge le Conseil fédéral «de proposer un projet de loi visant à considérer les déficits des CFF causés par la pandémie de COVID-19 comme extraordinaires et d'accorder en conséquence des aides financières compensatoires aux CFF afin d'assurer l'exécution des investissements selon la planification et conformément aux décisions de l'Assemblée fédérale».

Afin de mettre en œuvre cette motion et de stabiliser les finances des CFF, le Conseil fédéral propose un apport unique en capital pour réduire l'endettement net des CFF. Le montant de cet apport sera déterminé par les pertes subies par les CFF dans le trafic grandes lignes en 2020, 2021 et 2022. Selon les estimations actuelles, il ne dépassera pas 1,25 milliard de francs. Cet apport en capital nécessite une adaptation de la LCFF. Il prendra la forme d'un versement en espèces ou d'un abandon de créance (prêt de la Trésorerie fédérale). Il sera sollicité à titre de dépense extraordinaire en vertu de l'art. 15 de la loi du 7 octobre 2005 sur les finances (LFC)¹⁴, car les conséquences de l'épidémie de COVID-19 sur l'endettement net des CFF sont extraordinaires et échappent au contrôle de la Confédération (condition prévue par l'art. 15 LFC pour une comptabilisation à titre extraordinaire).

Pour le bilan des CFF, l'apport en capital n'est pas impératif: il s'agit avant tout pour la Confédération de procéder à un désendettement partiel de l'entreprise afin que celle-ci atteigne à nouveau l'objectif en matière d'endettement net d'ici à 2030. Selon les estimations actuelles, sans cet apport, les CFF ne

¹² RS 641.81

¹³ FF 2012 1371, 1488

¹⁴ RS 611.0

pourraient ramener leur endettement net sous l'objectif de 6,5 x EBITDA à l'horizon 2030 qu'en adaptant leur offre, en renonçant à des investissements ou en vendant des valeurs patrimoniales. L'apport en capital fournit une marge de manœuvre financière bénéfique à la stabilité financière de l'entreprise, en particulier dans le contexte de la hausse des taux d'intérêt.

1.2 Solutions étudiées

1.2.1 Échelonnement de l'aménagement de l'offre

La nécessité d'investir dans du matériel roulant et des installations d'exploitation supplémentaires découle des décisions politiques relatives à l'aménagement de l'infrastructure. Les investissements dans ce dernier sont financés par le FIF, tandis que les CFF, comme toutes les autres entreprises de transport, doivent autofinancer les investissements subséquents, ce qui entraîne au final un endettement élevé des entreprises. En supposant que la demande de transports publics demeure inférieure aux attentes initiales pendant encore quelques années en raison d'un changement de comportement en matière de mobilité, on pourrait envisager, en tant que mesure d'allègement, d'étaler dans le temps la réalisation des futures étapes d'aménagement et des investissements correspondants dans du matériel roulant. La motion 22.3008 ayant été adoptée à une large majorité, il est clair que le Parlement ne privilégie pas cette approche. Cette solution a par conséquent été rejetée.

1.2.2 Statu quo – acceptation d'un endettement accru

La couverture intégrale du manque à gagner lié à l'épidémie par un accroissement de l'endettement (prêts de trésorerie), sans contre-mesure, a également été examinée. Cette approche a été abandonnée, car le Conseil fédéral estime que même les CFF doivent d'abord mettre en œuvre toutes les mesures raisonnables sur le plan entrepreneurial pour réduire leurs dépenses. Cela englobe également, par exemple, l'examen et la réduction du prix des sillons dans le trafic grandes lignes comme le proposent les CFF, proposition sur laquelle l'OFT doit statuer. Autre argument s'opposant à cette approche: une hausse immodérée de l'endettement affaiblirait durablement la capacité d'investissement des CFF. Enfin, le Conseil fédéral souhaite éviter de creuser la dette fédérale hors du cadre du frein à l'endettement.

1.2.3 Financement sur le marché des capitaux

Il a également été envisagé que les CFF contractent des emprunts sur le marché des capitaux plutôt qu'auprès de la Confédération. Cette idée a également été rejetée, car les CFF appartenant à 100 % à la Confédération, les risques liés un tel endettement resteraient intégralement supportés par cette dernière. Par ailleurs, dans une perspective globale, un endettement des CFF sur le marché des capitaux serait loin d'être optimal sur le plan économique.

1.3 Relation avec le programme de la législature et avec le plan financier, ainsi qu'avec les stratégies du Conseil fédéral

Le projet n'est annoncé ni dans le message du 29 janvier 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023¹⁵, ni dans l'arrêté fédéral du 21 septembre 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023¹⁶. Les modifications de la LCFF et de la LRPL sont néanmoins judicieuses pour créer les bases qui permettront de réaliser l'objectif 6 «La Suisse assure la fiabilité et la solidité du financement de ses infrastructures dans le domaine des transports et de l'informatique» de l'arrêté fédéral du 21 septembre 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023¹⁷.

2 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

Le 7 octobre 2020, le Parlement européen et le Conseil ont adopté le règlement (UE) 2020/1429 arrêtant des mesures pour un marché ferroviaire durable compte tenu de la propagation de la COVID-19¹⁸. Ce règlement établit des règles temporaires concernant la tarification de l'infrastructure ferroviaire comme

¹⁵ FF 2020 1709

¹⁶ FF 2020 8087

¹⁷ FF 2020 8087, en l'espèce 8090

¹⁸ [EUR-Lex - 32020R1429 - FR - EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2020/1429/oj)

le prévoit le chapitre IV de la directive 2012/34/UE¹⁹. Il s'appliquait initialement du 1^{er} mars 2020 au 31 décembre 2020, mais a été prolongé jusqu'au 30 juin 2022 par le règlement (UE) 2022/312²⁰.

Vu les règlements (UE) 2020/1429 et 2022/312, la Commission européenne a adopté les règlements délégués (UE) 2020/2180²¹ et (UE) 2021/1061²², qui prolongent la durée de validité des règlements du Parlement européen. Ces règlements délégués prolongent la période de référence jusqu'au 31 décembre 2023 au plus tard.

Le 30 juillet 2021, conformément aux dispositions de l'UE relatives aux aides, la Commission européenne a autorisé deux régimes d'aide allemands visant à soutenir le secteur du transport ferroviaire de marchandises et le secteur ferroviaire du transport de voyageurs à grande distance dans le contexte de la crise liée au COVID-19. La première aide est accordée sous la forme d'une baisse des redevances dont les entreprises ferroviaires doivent s'acquitter pour accéder à l'infrastructure ferroviaire dans les deux secteurs susmentionnés. Cette diminution des redevances d'infrastructure est conforme au règlement (UE) 2020/1429. Constituant une base, celui-ci incite les États membres à approuver pour une durée limitée une réduction, une remise ou un report des redevances d'accès à l'infrastructure ferroviaire, même si ces dernières sont alors inférieures aux coûts marginaux. La seconde permet de réduire les prix des sillons pour le transport ferroviaire de marchandises en Allemagne. L'Autriche, la France et la Belgique ont elles aussi abaissé les redevances d'accès à l'infrastructure ferroviaire.

La baisse du prix des sillons dans le trafic grandes lignes correspond donc à la procédure choisie par de nombreux autres pays européens sur la base des règlements modifiés de l'UE. Cette baisse ne fait pas l'objet du présent projet, mais elle a des conséquences sur les liquidités du FIF.

En outre, la Commission européenne a lancé une consultation publique invitant toutes les parties intéressées à formuler des observations sur une proposition de révision des lignes directrices communautaires sur les aides d'État aux entreprises ferroviaires de 2008²³. Cette consultation s'est achevée le 16 mars 2022. La Commission européenne entend permettre aux États membres de soutenir plus facilement les solutions de transport moins polluantes et plus durables que le transport exclusivement routier, comme le transport ferroviaire, intermodal et par voies navigables intérieures. Les nouvelles lignes directrices devraient être adoptées fin 2023.

3 Présentation du projet

3.1 Réglementation posée

3.1.1 Financement des CFF dans le respect du frein à l'endettement

La Confédération octroie des prêts de trésorerie aux CFF sur la base de l'art. 20 LCFF depuis 2004. Ces prêts figurent au compte de la Confédération, dans les actifs financiers (patrimoine financier). Ils ne sont pas soumis aux exigences du frein à l'endettement (en dehors du compte de financement) et peuvent dès lors représenter un risque de contournement de cet instrument²⁴. Si les prêts sont remboursés, l'octroi de prêts de trésorerie n'entraîne pas d'accroissement durable de l'endettement de la Confédération. Cependant, comme les prêts octroyés aux CFF par la Trésorerie fédérale pour les investissements du secteur des transports et les investissements commerciaux sont régulièrement refinancés par de nouveaux prêts et que leur montant augmente, la dette brute de la Confédération s'est accrue depuis 2004 de près de 6 milliards de francs hors du cadre du frein à l'endettement.

Le besoin de financement des CFF et l'augmentation permanente de l'endettement net qui en découle résultent notamment de l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire voulu par les milieux politiques. Cet aménagement s'accompagne d'attentes explicites vis-à-vis des CFF, à savoir qu'ils réalisent également les investissements requis dans le matériel roulant et dans les objets nécessaires à l'exploitation (par ex. ateliers industriels et installations de service). Or, ces investissements ne se justifient qu'en partie

¹⁹ [Directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen \(texte présentant de l'intérêt pour l'EEE; europa.eu\)](#)

²⁰ [EUR-Lex - 32022R0312 - FR - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

²¹ [EUR-Lex - 32020R2180 - FR - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

²² [EUR-Lex - 32021R1061 - FR - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

²³ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_21_7049

²⁴ Voir aussi Commentaire romand, Constitution fédérale (Martenet/Dubey: éditeurs), 2021, Cst-D'Amelio-Favez/Cortesi, art. 126, N 21, p. 2519.

dans une perspective de gestion d'entreprise. Dans le message relatif à l'étape d'aménagement 2035, le Conseil fédéral avertissait déjà que le développement de l'offre à l'échelle nationale ne serait pas rentable d'un point de vue économique. D'après les estimations réalisées alors par les CFF, cette étape d'aménagement proposée par le Conseil fédéral – et étouffée par le Parlement – se traduit par une détérioration des résultats de 40 millions de francs par an dans le trafic grandes lignes autofinancé des CFF²⁵. Le Conseil fédéral mettra à jour les informations sur les conséquences financières dans son message relatif à l'état du programme d'aménagement de l'infrastructure ferroviaire et à la perspective du rail 2050 (prévu pour 2026). Le fait que les CFF doivent néanmoins réaliser les investissements nécessaires au développement de l'offre souligne clairement qu'ils agissent principalement selon la volonté politique d'étendre l'offre de transport et accomplissent de fait une tâche fédérale. Il est donc cohérent de soumettre aux exigences du frein à l'endettement, à partir d'un certain niveau, le financement nécessaire aux CFF pour mettre en œuvre des investissements qui, pour l'essentiel, ne sont pas rentables pour l'entreprise. C'est pourquoi les critères relatifs au financement des CFF par des tiers (Trésorerie fédérale, budget fédéral, marché des capitaux) seront fixés dans la loi. Comme à l'heure actuelle, les CFF seront en principe financés par des prêts de la Confédération. Toutefois, pour éviter un nouvel accroissement de l'endettement de la Confédération hors du cadre du frein à l'endettement, l'octroi de prêts de trésorerie sera limité. Le critère décisif sera le niveau d'endettement net des CFF à l'entrée en vigueur de la présente révision. Si ce niveau est dépassé, le besoin de financement net des CFF sera couvert par des prêts octroyés dans le cadre du budget de la Confédération, aux conditions du marché. Le niveau fixé ne constitue pas un plafond absolu d'endettement applicable aux CFF: il aura uniquement un impact sur le type de prêts octroyés (budget fédéral ou Trésorerie fédérale). Étant donné que l'apport en capital prévu permettra de réduire sensiblement l'endettement net des CFF, l'entreprise pourra encore bénéficier de prêts de trésorerie pendant trois à cinq ans après l'entrée en vigueur de la présente modification légale. Ce n'est que lorsque l'endettement net des CFF dépassera le niveau atteint à l'entrée en vigueur de la révision, soit environ 11,7 milliards de francs à fin 2023 selon les estimations, que le financement prendra la forme de prêts budgétaires de la Confédération. De la sorte, la Confédération ne pourra plus, à partir du niveau fixé, s'endetter en dehors du cadre du frein à l'endettement pour financer les CFF. Les conditions applicables aux deux types de prêts seront identiques, mais le processus d'autorisation différera, puisque les prêts octroyés dans le cadre du budget fédéral seront approuvés par le Parlement.

Rien ne devrait en principe changer au niveau du pilotage financier et de la gouvernance d'entreprise des CFF. La Confédération continuera de garantir à tout moment le financement des CFF. Les nouvelles dispositions ne modifieront pas non plus les responsabilités du conseil d'administration et de la direction. La planification financière et celle des investissements restent des tâches opérationnelles qui incombent à la direction de l'entreprise. Le pilotage exercé par le propriétaire, par exemple la fixation d'un objectif d'endettement net maximal des CFF, restera assuré en premier lieu dans le cadre des objectifs stratégiques assignés par le Conseil fédéral.

Le rapport entre l'endettement net et le bénéfice d'exploitation avant amortissements (EBITDA) est un indicateur important pour évaluer la stabilité financière des entreprises. En plafonnant l'endettement dans les objectifs stratégiques, on s'assure qu'il reste raisonnable, sur une base nette, par rapport aux liquidités potentielles générées par les activités opérationnelles. Selon les objectifs stratégiques 2019–2022, le Conseil fédéral attend des CFF que leur endettement net porteur d'intérêts atteigne au plus 6,5 x EBITDA, des dépassements temporaires étant admis. Le respect durable de cet objectif, qui tient compte du cadre réglementaire applicable dans les transports publics suisses et de la situation spécifique des CFF, permet de garantir la stabilité financière de ces derniers. À l'avenir, les prêts octroyés dans le cadre du budget fédéral seront pris en considération, en plus des prêts de trésorerie et des financements de tiers en cours.

Dans les années à venir, les effets de la crise liée au COVID-19 ne permettront pas aux CFF de respecter les dispositions sur l'endettement net maximal. L'objectif est toutefois d'atteindre à nouveau 6,5 x EBITDA à l'horizon 2030 au plus tard. Dans l'intervalle, un plan de réduction de l'endettement sera défini pour la prochaine période quadriennale (2023–2026).

²⁵ Message du 31 octobre 2018 relatif à l'étape d'aménagement 2035 du programme de développement stratégique de l'infrastructure ferroviaire, FF 2018 7301, en l'espèce 7350

3.1.2 Garantir les liquidités et les réserves du FIF

Dans le système ferroviaire suisse, les entreprises qui transportent des voyageurs et des marchandises versent aux gestionnaires d'infrastructure une redevance pour l'utilisation des sillons (prix des sillons). Ce prix se base sur les coûts marginaux d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire. Dans le transport de voyageurs, un élément lié au chiffre d'affaires s'y ajoute: la contribution de couverture. Dans la concession des CFF pour le trafic grandes lignes, l'OFT a fixé cette contribution à 21 % (réseau InterCity) et à 2,5 % (réseau de base) pour la période allant de 2018 à 2029. La demande et le chiffre d'affaires du trafic grandes lignes ayant évolué différemment de ce que l'on supposait avant l'épidémie, les CFF enregistreraient des pertes dans les années à venir si les taux de la contribution de couverture demeuraient inchangés. La réduction nécessaire du prix des sillons (en cours d'examen à l'OFT) – pour une exploitation durablement rentable du trafic grandes lignes – entraîne des pertes de recettes au niveau de l'infrastructure de l'ordre de 1,7 milliard de francs pour la période de 2023 à 2029. Les revenus plus faibles se traduisent par une hausse des coûts non couverts des gestionnaires d'infrastructure, qui doivent à leur tour être compensés par des contributions d'exploitation plus élevées du FIF.

Souhaitant garantir que le FIF dispose de réserves appropriées, le Conseil fédéral propose une adaptation de la loi relative à une redevance sur le trafic des poids lourds (LRPL): l'art. 19 LRPL précisera explicitement que la part de la Confédération, correspondant aux deux tiers du produit net de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations, sera en principe intégralement allouée au FIF. Si toutefois le FIF dispose d'une réserve appropriée (300 millions de francs au minimum), la part de la Confédération sera également destinée à la couverture des coûts non couverts du trafic routier qu'elle supporte.

La Constitution fixe les versements au FIF. La marge de manœuvre à court terme est donc faible. Elle est exploitée depuis 2020, puisque les deux tiers du produit net de la RPLP (art. 87a, al. 2, let. a, Cst.) sont intégralement versés au fonds.

Illustrant l'actuelle planification financière à long terme du FIF, la figure 2 montre que les liquidités du fonds seront assurées à long terme avec les versements maximaux issus de la RPLP. Le FIF disposera de ressources suffisantes pour l'exploitation, la maintenance de la qualité des infrastructures et l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire. Le remboursement des avances au FIF est également garanti: les avances pourront être intégralement remboursées d'ici à 2031.

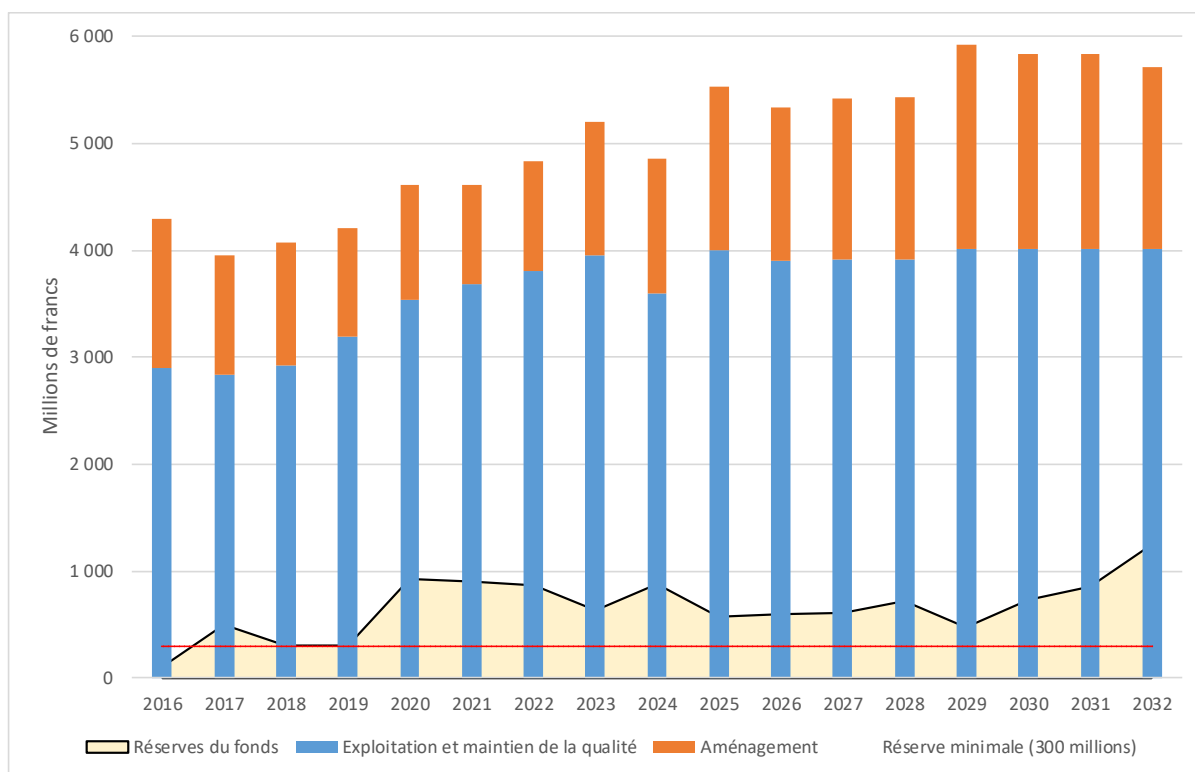


Figure 2 *Évolution des dépenses d'aménagement, d'exploitation et de maintenance de la qualité des infrastructures ainsi que de l'état des réserves du fonds, 2016–2032 (2016–2021: comptes; 2022 ss: prévisions)*

3.1.3 Apport unique en capital

L'endettement net des CFF ne cessait déjà de croître au cours des années qui ont précédé la crise liée au coronavirus, mais l'épidémie a encore renforcé la tendance. Si les pouvoirs publics ont compensé dans une large mesure le manque à gagner lié à l'épidémie de COVID-19 dans le transport régional des voyageurs, le fret ferroviaire et le domaine de l'infrastructure, la dette des CFF s'est accrue depuis le début de l'épidémie en particulier en raison des pertes subies dans le trafic grandes lignes, dont l'exploitation est autofinancée.

Afin de renforcer à long terme la situation financière des CFF et de mettre en œuvre la motion 22.3008, le Conseil fédéral entend, dans sa fonction de propriétaire, augmenter le capital propre des CFF au moyen d'un apport en capital. Les ressources allouées serviront à réduire l'endettement net de l'entreprise. Selon les estimations actuelles, les objectifs en matière d'endettement net pourront ainsi à nouveau être remplis d'ici à 2030 et les projets d'investissement décidés par le Parlement pourront être réalisés.

Il est prévu de verser l'apport en capital directement dans les réserves des CFF. Une adaptation de la LCFF est requise à cette fin. Le montant de l'apport en capital sera calculé sur la base du montant des pertes enregistrées, en raison de l'épidémie, dans le trafic grandes lignes pour les années 2020 à 2022; il n'excédera toutefois pas 1,25 milliard de francs. Le montant définitif ne pourra être déterminé que lorsque les résultats annuels 2022 seront disponibles. L'apport pourra prendre la forme d'un versement en espèces ou d'un abandon de créance (prêt de trésorerie). Il sera exonéré du droit de timbre d'émission et de toute autre conséquence fiscale (aucune conséquence fiscale n'est attendue). Si des impôts étaient prélevés, il faudrait prévoir un apport plus conséquent, alors que les recettes fiscales seraient pour l'essentiel destinées à la Confédération. Par conséquent, l'exonération prévue aura un effet neutre sur le budget fédéral. Étant donné que CFF SA appartient entièrement à la Confédération et qu'aucun autre actionnaire ne profitera d'un apport direct en capital, une augmentation ordinaire du capital ne s'impose pas.

3.1.4 Illustration des mesures prévues

La figure 3 schématise les mesures prévues pour garantir le financement durable des CFF et l'aménagement de l'infrastructure. En sa qualité de propriétaire, la Confédération versera un apport unique en capital aux CFF. Pour compenser l'impact sur le FIF de la réduction du prix du sillon en faveur des CFF, la part de la Confédération au produit net de la RPLP sera versée intégralement au FIF. Au total, les CFF toucheront des contributions supplémentaires de l'ordre de 3 milliards de francs. Ils devraient ainsi être en mesure de ramener, à l'horizon 2030, leur endettement net au niveau fixé par le Conseil fédéral.

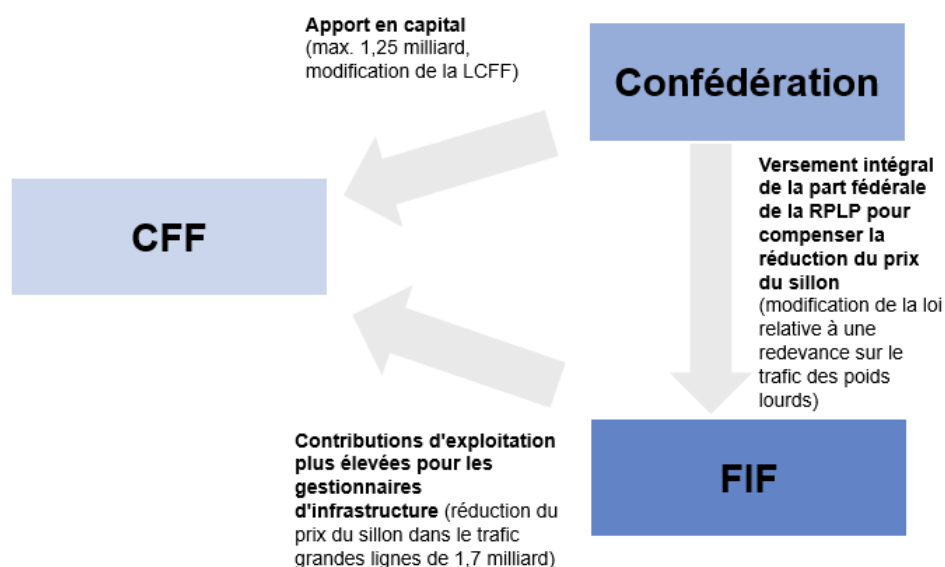


Figure 3 Illustration des mesures prévues

3.2 Mise en œuvre

Les questions relatives à la mise en œuvre concernent en particulier le traitement financier de l'apport en capital (art. 26b AP-LCFF) et le futur financement des CFF dans le cadre du budget fédéral (adaptation de l'art. 20 LCFF). Même si l'on peut s'attendre à ce que la Confédération doive octroyer des prêts grevant son budget au plus tôt trois à cinq ans après l'entrée en vigueur de la modification légale, à savoir vers la fin de la décennie, il faut déterminer comment le besoin de financement de l'entreprise, qui varie d'une année à l'autre, peut être pris en compte de manière adéquate dans la planification financière de la Confédération. Pour éviter tout déséquilibre budgétaire indésirable, les crédits correspondants devraient rester stables à moyen terme.

Dans un premier temps, les CFF percevront un apport unique en capital calculé en fonction des pertes subies dans le trafic grandes lignes de 2020 à 2022, conformément à l'art. 26b AP-LCFF. Ils utiliseront ces ressources pour diminuer leur endettement net et rembourseront en priorité les prêts de la Trésorerie fédérale. Grâce à cette réduction de leur endettement net, ils bénéficieront d'une marge de manœuvre financière qui leur permettra de continuer à se financer par des prêts de trésorerie au cours des prochaines années, sur la base des nouvelles dispositions de l'art. 20 LCFF. Ils ne devront recourir à des prêts budgétaires de la Confédération que si leur endettement net dépasse à nouveau celui qui sera le leur à l'entrée en vigueur de la présente modification, soit, le cas échéant, au plus tôt trois à cinq ans après l'entrée en vigueur de la modification.

Les éventuels financements futurs via le budget fédéral doivent être remboursés en priorité, c'est-à-dire avant les prêts de trésorerie en cours ou les financements de tiers, si les liquidités sont suffisantes. Cette procédure doit permettre de simplifier le pilotage. Il convient d'éviter de laisser des capacités de financement ouvertes en même temps au niveau de la Trésorerie fédérale et du budget.

S'il s'avère que les CFF ont besoin de prêts budgétaires de la Confédération, le Conseil fédéral planifiera les crédits budgétaires correspondants. La planification devra répondre à la fois aux besoins des CFF (couvrir le besoin de financement en temps utile) et à ceux de la Confédération (stabilité des crédits). La

planification financière à moyen terme des CFF servira de base de calcul. Pour compenser les fluctuations du besoin de financement d'une année à l'autre et au titre d'un «volant financier», les CFF pourront contracter auprès de la Trésorerie fédérale – ou, avec l'accord de l'AFF, auprès de tiers – des avances remboursables d'une durée maximale d'un an jusqu'à concurrence de 1 milliard de francs. Ces avances seront prises en compte dans le calcul de l'endettement net et pourront être octroyées par la Trésorerie fédérale même si l'endettement net des CFF dépasse le plafond fixé par la loi (niveau à l'entrée en vigueur de la révision). La solvabilité des CFF pourra ainsi être garantie à tout moment.

Le pilotage du financement relève de la responsabilité du DFF (AFF) et est exécuté en étroite coopération avec le DETEC et les CFF. Les crédits nécessaires seront donc budgétisés à l'AFF. Les travaux de la Confédération visant à assurer le financement des CFF au moyen de prêts de trésorerie ou de prêts octroyés dans le cadre du budget fédéral seront ainsi réunis dans une seule unité administrative.

4 Commentaire des dispositions

4.1 Modification de l'art. 20 LCFF

La modification proposée de l'art. 20 de la loi fédérale du 20 mars 1998 sur les Chemins de fer fédéraux (LCFF)²⁶ différencie et précise les possibilités de financement.

L'*al.* 1 correspond sur le fond à la pratique en vigueur pour financer les CFF à l'aide de prêts de la Trésorerie fédérale. Le montant de ce type de financement sera toutefois limité à l'avenir. L'AFF peut accorder de tels prêts sur la base d'un contrat de droit public (convention de trésorerie), sans participation du Parlement. Les prêts octroyés par la Trésorerie fédérale constituent un placement financier sur le plan juridique et sont inscrits au bilan de la Confédération, avec le patrimoine financier. Ils ne sont donc pas soumis aux dispositions du frein à l'endettement. Fin 2021, les créances de la Trésorerie fédérale envers les CFF s'établissaient à 5,8 milliards de francs (compte d'État 2021, tome 1, p. 175). En outre, cet alinéa précise plus clairement que les prêts de trésorerie peuvent être octroyés uniquement pour financer les investissements en dehors du domaine indemnisé du secteur de l'infrastructure (c'est-à-dire les investissements qui ne sont pas financés par le FIF).

Dans les années à venir également, les activités opérationnelles des CFF ne suffiront pas pour financer les investissements nécessaires au développement de l'offre souhaité par les milieux politiques. Les CFF devront donc accroître leur endettement. Par conséquent, ils ne devraient (en fin de compte) pas être en mesure de rembourser leurs prêts à la Confédération dans un avenir proche. En l'absence de contre-mesure, l'exposition aux risques de la Confédération augmentera, tout comme son endettement (brut) – non soumis au frein à l'endettement. Afin de remédier à cette situation, l'octroi de prêts de trésorerie sera autorisé à l'avenir uniquement tant que l'exposition aux risques de la Confédération résultant de l'endettement croissant des CFF n'est pas plus importante qu'à l'entrée en vigueur de la présente modification légale. Dans d'autres domaines, aucun plafond n'a certes été fixé pour les prêts de trésorerie, mais des mécanismes ont été mis en place pour garantir le remboursement de ces prêts. Par exemple, le FIF doit de par la loi consacrer une partie de ses recettes au remboursement des prêts de trésorerie, tandis que dans l'assurance-chômage, le taux de cotisation augmente automatiquement à partir d'un certain niveau d'endettement.

Afin que les CFF puissent encore réaliser les investissements répondant à une volonté politique si leur endettement net dépasse le plafond fixé pour les prêts de trésorerie, la possibilité de financement des CFF par l'octroi, dans le cadre du budget fédéral, de prêts soumis aux dispositions du frein à l'endettement doit être clairement définie. L'*al.* 2 précise que les CFF devront à l'avenir être financés au moyen de prêts de la Confédération approuvés par le Parlement dans le cadre du budget tant qu'ils n'auront pas ramené leur endettement net en deçà du niveau fixé.

Ces deux types de prêts sont remboursables et rémunérés aux conditions usuelles du marché. Un subventionnement sous la forme de taux d'intérêt préférentiels ou d'autres conditions divergeant de celles du marché (par ex. garantie de refinancement factuelle) ne sont pas admis. Les prêts visés à l'*al.* 2 devront en principe être remboursés avant les prêts de trésorerie; leurs modalités devront être définies en ce sens.

²⁶ RS 742.31

L'al. 3 définit la façon dont les prêts pourront être octroyés. En ce qui concerne les prêts de trésorerie visés à l'al. 1, une convention de droit public entre l'AFF et les CFF (convention de trésorerie) sera nécessaire, comme actuellement. Pour ce qui est des prêts visés à l'al. 2, le Conseil fédéral demandera un crédit correspondant au Parlement dans le cadre du budget, sur la base de la planification financière la plus récente des CFF (voir aussi ch. 3.2). L'Assemblée fédérale statuera sur l'octroi du prêt dans le cadre du budget. Les modalités concrètes seront, comme pour les prêts visés à l'al. 1, définies dans une convention de droit public conclue avec les CFF.

L'al. 4 permet en cas de besoin, notamment dans le cadre d'un assainissement du bilan, de convertir en capital propre les prêts visés aux al. 1 et 2 (si ceux-ci ne peuvent pas être remboursés). Pour la conversion des prêts de trésorerie, le Parlement devra au préalable octroyer un crédit pour que les prêts puissent être transférés du patrimoine financier vers le patrimoine administratif. Grâce à cette disposition, le Parlement pourra prendre des décisions sur l'endettement des CFF dans le cadre du budget (c'est-à-dire sans projet de loi supplémentaire)²⁷. En accord avec le DFF (AFF), le DETEC définira les conditions de conversion et conclura des conventions de droit public avec CFF SA.

La disposition énoncée à l'al. 5 correspond à la seconde phrase de l'art. 20, al. 1, LCFF en vigueur. Les CFF auront ainsi encore la possibilité de contracter des emprunts sur le marché du crédit ou des capitaux si cette solution est avantageuse sur le plan économique pour la Confédération et les CFF. En tant qu'actionnaire unique de CFF SA, la Confédération répond *de facto* de l'ensemble des dettes des CFF. Ces financements de tiers ne sont donc acceptés que dans des cas exceptionnels. En général, leurs coûts sont plus élevés que si la Confédération, en tant que débiteur sans risque, obtient les fonds et les met à la disposition des CFF. Entité supranationale créée dans les années 1950 qui a son siège en Suisse, Eurofima fait exception. CFF SA en est actionnaire depuis sa création, et la Confédération lui accorde une garantie étatique pour le financement des CFF. Par conséquent, le financement des CFF par Eurofima est admis.

L'al. 6 permet aux CFF, au sens d'un «volant financier», de se financer à court terme indépendamment des prescriptions des al. 1 et 2. Cette disposition est nécessaire pour garantir leur solvabilité à tout moment, qu'il s'agisse de couvrir une différence avec les prêts fédéraux accordés (voir ch. 3.2) ou de subvenir à un besoin de financement inattendu. Les avances remboursables à échéance fixe n'excédant pas une année peuvent être contractées auprès de la Trésorerie fédérale ou, en accord avec l'AFF, auprès de tiers. Les financements à court terme font partie intégrante de la gestion des liquidités et requièrent une certaine flexibilité, notamment en ce qui concerne la date de valeur et la durée. Dès lors, l'obtention de fonds à court terme par l'intermédiaire de plateformes électroniques, de courtiers ou de banques peut se révéler plus avantageuse. En outre, la garantie implicite de l'État jouant un rôle moindre dans la formation du prix en raison du caractère à court terme des transactions, la Confédération estime que rien ne s'oppose en général à ces financements de tiers.

4.2 Disposition transitoire de la LCFF

Sur la base de l'art. 26b, al. 1, LCFF, la Confédération verse aux CFF un apport unique en capital visant à réduire l'endettement net de l'entreprise. Cet apport constitue une mesure immédiate visant à assurer un financement plus durable des CFF. Il sera calculé sur la base du montant des pertes enregistrées par les CFF dans le trafic grandes lignes pendant l'épidémie de COVID-19 en 2020, 2021 et 2022, mais n'excédera pas 1,25 milliard de francs.

L'apport en capital de la Confédération sera affecté directement aux réserves issues du capital. Sont affectés à la *réserve légale issue du capital* les apports libérés par les bailleurs de capitaux propres pour leur société²⁸. Tous les apports qui ne proviennent pas des bénéficiaires tirés de l'activité entrepreneuriale doivent donc être affectés à la réserve légale issue du capital.

L'art. 22, al. 1, LCFF renvoie en particulier au droit de la société anonyme. Depuis 2012, ce renvoi dynamique englobe également le droit comptable régi par les art. 957 ss CO, qui a remplacé les précédentes règles relatives au bilan et au compte de résultat. Par conséquent, il n'est pas nécessaire de

²⁷ Par analogie avec l'art. 51b, al. 3, de la loi fédérale sur les chemins de fer (RS 742.101)

²⁸ Art. 959a, al. 2, ch. 3, let. b, CO en relation avec l'art. 671 CO / l'art. 671, al. 1, ch. 3, nCO

régler plus en détail dans la LCFF la comptabilisation sans incidence sur le résultat de l'apport en capital octroyé aux CFF.

Conformément à l'al. 2, le Département fédéral des finances conclura avec CFF SA, en accord avec le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication, une convention de droit public portant sur les charges, conditions et autres modalités liées à l'utilisation de l'apport en capital.

Conformément à l'al. 3, l'apport unique en capital sera exempt de tout impôt fédéral, cantonal ou communal²⁹. Cette libération de l'assujettissement à l'impôt, et en particulier l'exonération de la taxe d'émission (déjà appliquée lors de la constitution de CFF SA³⁰), est judicieuse pour éviter qu'une partie des fonds publics destinés, avec l'accord du Parlement, à l'apport en capital en faveur des CFF réintègre le budget fédéral, alors qu'ils en sont issus. L'al. 3 vise à éviter un tel non-sens administratif.

4.3 Modification de l'art. 19 LRPL

L'al. 2 en vigueur cite encore les grands projets ferroviaires et renvoie aux dispositions transitoires de l'ancienne Constitution. Étant donné que la révision totale de cette dernière remonte à plusieurs années et que l'infrastructure ferroviaire est aujourd'hui financée par le FIF, l'al. 2 prévoira à l'avenir que la part de la Confédération au produit net de la RPLP sera affectée au FIF. La réglementation relative à l'utilisation de ces ressources pour les coûts non couverts du trafic routier fera l'objet d'un nouvel al. 2^{bis}.

L'ajout d'un al. 2^{bis} permet de préciser clairement que la part de la Confédération pourra être destinée aussi à la couverture des coûts non couverts (à savoir les coûts externes, tels que les coûts de la santé) du trafic routier qu'elle supporte³¹ uniquement si des réserves appropriées sont inscrites dans la planification financière du FIF. L'al. 2^{bis} remplace la deuxième partie de la disposition figurant à l'al. 2 dans le droit en vigueur. Des réserves de l'ordre de 300 à 500 millions de francs sont considérées comme appropriées.

5 Conséquences

5.1 Conséquences pour la Confédération

La loi a un impact sur les finances de la Confédération, mais pas sur le personnel.

Le projet introduit *de facto*, à l'art. 20 LCFF, un plafond pour l'octroi de prêts de trésorerie. Si l'endettement net porteur d'intérêts des CFF dépasse le niveau atteint à l'entrée en vigueur de la révision, les CFF seront financés par des prêts grevant le budget de la Confédération, à savoir des prêts soumis aux exigences du frein à l'endettement. Compte tenu du besoin de financement des CFF, lié pour l'essentiel à la mise en œuvre des étapes d'aménagement demandées par le Parlement, les dépenses fédérales devraient augmenter à moyen terme. Il n'en sera autrement que si les CFF sont en mesure de couvrir leurs investissements futurs avec leur produit d'exploitation. L'apport en capital permettra de réduire l'endettement net des CFF, dégageant ainsi une marge de manœuvre supplémentaire pour l'octroi de prêts de trésorerie. Selon les estimations actuelles, la Confédération n'octroiera des prêts dans le cadre de son budget que vers la fin de la décennie, pour des montants qui ne devraient pas dépasser quelques centaines de millions, si cela devait s'avérer nécessaire.

L'apport unique en capital – calculé sur la base des pertes enregistrées dans le trafic grandes lignes pour les années 2020 à 2022 (1,25 milliard au max.; le montant exact sera connu après la procédure de consultation) – sera sollicité après l'entrée en vigueur de la modification de la LCFF, probablement en 2024, à titre de dépense extraordinaire en vertu de la Constitution (art. 126, al. 3, et 159, al. 3) et de l'art. 15 LFC. Les dépenses sont étroitement liées à la crise du coronavirus; une grande partie des dépenses engagées pour lutter contre l'épidémie ont également été comptabilisées comme dépenses extraordinaires en vertu de l'art. 15 LFC.

²⁹ Par analogie avec l'art. 62d de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA; RS 172.010)

³⁰ Art. 24, al. 5, LCFF

³¹ Avant 2020 déjà, la part de la Confédération au revenu net de la RPLP n'était pas affectée intégralement au FIF. Conformément au droit en vigueur (art. 85, al. 2, Cst. et art. 19, al. 2, LRPL), les ressources retenues dans le budget fédéral ordinaire étaient utilisées pour couvrir les coûts (externes) non couverts que la Confédération supporte dans le domaine du trafic routier et en particulier pour réduire les primes des caisses-maladie.

L'augmentation des versements de la RPLP au maximum légal de deux tiers en faveur du FIF aura pour conséquence une charge supplémentaire de plus de 200 millions de francs par an pour le budget fédéral. Le budget 2023 avec PITF pour la période 2024–2026 en tient déjà compte pour les années du plan financier.

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

Le projet n'a pas de conséquences pour les cantons et les communes, ni pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne. Cependant, le financement durable des CFF est un prérequis au développement sur le plan national de l'infrastructure ferroviaire voulue par le Parlement. Sans lui, les investissements dans les étapes d'aménagement devraient être revus, ce qui aurait potentiellement des impacts sur certaines régions.

5.3 Conséquences économiques

Le projet n'a pas de conséquences pour l'économie. Cependant, le financement durable des CFF est essentiel pour éviter que le développement de l'offre soit retardé, ce qui pourrait avoir un impact négatif sur l'économie, les entreprises et les travailleurs.

5.4 Conséquences sociales

Les adaptations proposées n'ont pas d'impact pour la société.

5.5 Conséquences environnementales

Le projet n'a pas d'impact direct sur l'environnement. Il peut être interprété comme soutien à la stratégie climatique à long terme de la Suisse: le développement de l'infrastructure ferroviaire et son aménagement contribuent à soutenir les efforts de la Suisse en matière de réduction des gaz à effet de serre.

5.6 Autres conséquences

Le projet n'a pas d'autres conséquences.

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité

La LCFF se fonde sur l'art. 87 Cst., qui donne à la Confédération compétence pour réglementer notamment le transport ferroviaire.

Les dispositions sur lesquelles la LRPL se fonde correspondent actuellement aux art. 74, 84, 85 et 196, ch. 3, Cst. La Confédération peut prélever sur la circulation des poids lourds une redevance proportionnelle aux prestations ou à la consommation en vertu de l'art. 85 Cst.

6.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Les obligations internationales de la Suisse dans le domaine ferroviaire découlent en premier lieu 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)³². Les modifications du financement de l'infrastructure ferroviaire permettent de respecter les obligations de la Suisse. Les dispositions sur le financement des CFF, qui appartiennent à 100 % à la Confédération, sont elles aussi compatibles avec les obligations internationales de la Suisse.

6.3 Forme de l'acte à adopter

Le projet modifie la LCFF dans le but d'assurer le financement durable des CFF. L'adaptation de la LRPL requise pour garantir le financement de l'infrastructure par le FIF figure au ch. II.

6.4 Frein aux dépenses

L'art. 26b LCFF crée une nouvelle disposition relative à des subventions. L'apport unique en capital prévu par cet article dépasse largement le seuil de 20 millions de francs fixé par l'art. 159, al. 3, let. b, Cst. pour les nouvelles dépenses uniques. L'art. 26b, al. 1, doit donc être soumis au frein aux dépenses.

³² RS 0.740.72

Les al. 2 et 4 de l'art. 20 LCFF étant eux aussi susceptibles d'engendrer des dépenses uniques de plus de 20 millions de francs, ils doivent également être soumis au frein aux dépenses.

6.5 Conformité aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale

La modification n'affecte pas la participation des cantons aux coûts de l'infrastructure ferroviaire. Le financement des CFF relève de la seule compétence de la Confédération.

6.6 Conformité à la loi sur les subventions

L'apport unique en capital est destiné à rembourser des prêts contractés par les CFF. Il contribue au financement durable des CFF et aide l'entreprise à atteindre son objectif en matière d'endettement net à l'horizon 2030.

6.7 Délégation de compétences législatives

Les dispositions modifiées ne prévoient aucune délégation de compétences législatives.