



22 juin 2023

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

Financement durable des CFF

Rapport sur les résultats de la consultation



1 Contexte

Entre le 16 décembre 2022 et le 31 mars 2023, le Conseil fédéral a mené une consultation relative à la modification de la loi fédérale du 20 mars 1998 sur les Chemins de fer fédéraux (LCFF; RS 742.31)¹. Le projet vise, d'une part, à renforcer la capacité d'investissement des CFF et à clarifier les instruments de financement mis à leur disposition par la Confédération et, d'autre part, à assurer l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire en garantissant des liquidités suffisantes pour le fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF).

Le projet de loi comprend une adaptation de l'art. 20 LCFF, qui 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 «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, le Conseil fédéral propose un apport en capital unique en vue de réduire l'endettement net des CFF. Cet apport est calculé en fonction des pertes subies dans le trafic grandes lignes entre 2020 et 2022 (au plus 1,25 milliard de francs). Pour ce faire, le Conseil fédéral a proposé un nouvel art. 26b LCFF.

Finalement, pour assurer les liquidités du FIF, le projet prévoit une adaptation de l'art. 19 de la loi fédérale du 19 décembre 1997 concernant une redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (LRPL; RS 641.81). 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 (au minimum 300 millions de francs).

2 Personnes consultées

Dans le cadre de la consultation, 55 avis ont été remis (voir liste et abréviations en annexe):

- 26 cantons
- 1 Conférence des directeurs cantonaux des transports publics (CTP)
- 4 partis (PS, Le Centre, PLR, UDC)
- 1 Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB)
- 5 associations faîtières de l'économie
- 18 autres parties intéressées.

3 Synthèse des avis

3.1 Avis sur l'art. 20 AP-LCFF (instruments de financement)

Une grande majorité des parties consultées soutient la modification de l'art. 20 AP-LCFF (CTP, AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, GR, LU, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VS, ZG, ZH, Le Centre, Travail.Suisse, USAM, CFF, Union suisse des paysans [tant que le budget agricole n'est pas réduit], Infra Suisse, OUESTRail, Pro Bahn Schweiz, SSE, transfair, WWF, ATE). Il a été mentionné que l'approbation par le Parlement de prêts dans le cadre du budget fédéral pourrait constituer un obstacle supplémentaire (par exemple, remplacement insuffisant du matériel roulant et réduction des dépenses dans d'autres domaines en raison de conditions plus strictes pour respecter le frein à l'endettement; Travail.Suisse, transfair).

L'UTP prend note de la proposition du Conseil fédéral.

Plusieurs cercles consultés s'expriment contre l'adaptation de l'art. 20 AP-LCFF (PLR, PS, UDC, USS, economiesuisse, SEV, ASTAG, Cargo Forum Suisse, VAP). Certaines personnes consultées

¹ La documentation peut être consultée à l'adresse: www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2022 > DFF > Procédure de consultation 2022/83.

seraient en principe favorables à une modification de la réglementation sur les instruments de financement, mais rejettent la solution proposée (PLR, UDC, economiesuisse, ASTAG, Cargo Forum Suisse, VAP). Un plafonnement des dettes de trésorerie serait une bonne chose (economiesuisse, ASTAG). Le relèvement de la limite d'endettement dans la loi a été approuvé, mais il est l'expression d'un manquement de la Confédération à sa politique en tant que propriétaire (economiesuisse). Le financement au moyen du budget est problématique, car les besoins en capitaux des CFF devraient être définis en fonction de l'économie d'entreprise et non de la politique (economiesuisse). Certains estiment que les prêts de trésorerie ne devraient plus être possibles, car les CFF disposent d'une garantie de l'État (PLR, UDC, Cargo Forum Suisse, VAP). Au minimum, le plafond prévu devrait être nettement réduit (Cargo Forum Suisse, VAP). Pour les investissements commerciaux, les CFF devraient chercher un financement sur le marché des capitaux (en particulier pour les immeubles de rendement, mais aussi pour le matériel roulant dans le trafic grandes lignes; UDC, economiesuisse, ASTAG). Pour d'autres personnes consultées, l'approbation de prêts par le Parlement entraînerait une perte de planification à long terme pour les CFF, ce qui nuirait également à la constance du développement ferroviaire (PS, USS, SEV). La mesure proposée saperait les objectifs à long terme de renforcement des transports publics que la Confédération s'est elle-même fixés (comme la stratégie climatique, le plan sectoriel des transports, la Perspective Rail 2050; USS, SEV). Le projet dans son ensemble serait contre-productif au regard de la politique climatique, environnementale et des transports (economiesuisse).

3.2 Avis sur l'art. 26b AP-LCFF (disposition transitoire pour l'apport unique en capital)

Le nouvel art. 26b AP-LCFF a été approuvé par la grande majorité des parties consultées (AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH, CTP, Le Centre, PS, Travail.Suisse, USS, SEV, UTP, CFF, SAB, AG Berggebiet, Union suisse des paysans [tant que le budget agricole n'est pas réduit], LITRA, OUESTRail, Pro Bahn Schweiz, transfair, WWF, ATE).

Plusieurs personnes consultées ont exprimé des conditions à leur acceptation. Il ne devrait pas en résulter de réductions au détriment du FIF ou d'autres entreprises de transport (UTP). Les dépenses de la Confédération pour les autres transports publics (construction et exploitation) ne devraient pas être réduites (CTP, AG, AI, AR, BE, BL, BS, GL, GR, OW, SH, SO, TG, UR, ZG). La Confédération, en sa qualité de propriétaire, devrait s'assurer que les CFF réalisent des gains de productivité malgré son soutien et qu'ils tiennent leurs promesses d'économies dans le trafic régional (AG, AI, AR, BE, BL, BS, GL, JU, SG, SH, SO, TG). Il convient de continuer à obliger les CFF à prendre des mesures pour améliorer les résultats (JU, ZG). Afin d'éviter une inégalité de traitement envers les autres entreprises de transport, les pertes liées au COVID-19 dans le transport régional de voyageurs (TRV) devraient également être compensées, si nécessaire, par une augmentation du crédit d'engagement TRV 2022-2025 (CTP, SH, UR).

Plusieurs cercles consultés rejettent l'apport en capital unique (PLR, UDC, USAM, economiesuisse, Cargo Forum Suisse, ASTAG, Infra Suisse, SSE, VAP). L'apport en capital ne serait pas nécessaire: par le passé, les CFF ont réalisé des bénéfices et disposent de facto d'une garantie de l'État (PLR, economiesuisse, Cargo Forum Suisse, ASTAG, VAP). Le capital propre des CFF de 9 milliards et leurs réserves d'environ 3,7 milliards seraient suffisants (PLR, economiesuisse, USAM, ASTAG, Infra Suisse, SSE). Il convient au moins de réduire nettement l'apport en capital (PLR).

3.3 Avis sur l'art. 19, al. 2 et 2^{bis} AP-LRPL (affectation aux réserves du FIF, RPLP, compensation de la contribution de couverture)

Une grande majorité des avis reçus soutient la modification de l'art. 19 LRPL (AI, AR, BE, BL, BS, GE, GR, SO, SZ, TG, TI, VS, Le Centre, Travail.Suisse, UTP, CFF, LITRA, OUESTRail, Pro Bahn Schweiz, RhB, transfair, WWF, ATE). Selon plusieurs avis, cette modification n'aurait aucun lien direct avec la réduction de la contribution de couverture présentée dans le projet pour décharger les CFF et pourrait être mise en œuvre indépendamment de celle-ci (BE, BL, BS, GR, SO, TG).

Plusieurs personnes consultées ont exprimé des conditions (AG, FR, GL, JU, NW, OW, SG, SH, VS, ZG, ZH, OUESTRail, Pro Bahn Schweiz). Le Conseil fédéral devrait garantir la mise en œuvre des étapes d'aménagement décidées par le Parlement conformément à la planification (OUESTRail) et s'assurer qu'il n'y aura pas à l'avenir de retards dans la mise en œuvre des étapes d'aménagement en raison des liquidités du FIF (AG, GL, JU, SG, SH, VS, ZG, ZH, Pro Bahn Schweiz). Les moyens pour

l'aménagement et l'exploitation de l'infrastructure ferroviaire devraient être garantis (NW, OW). La modification de la loi ne devrait pas avoir de conséquences financières pour les cantons (FR) ni de conséquences indirectes sur le TRV (FR, VS). Des chiffres détaillés sur le FIF doivent être publiés chaque année et adressés aux cantons (FR). Un avis estime qu'on ne sait pas dans quelle mesure la modification proposée pourrait compenser l'effet de la baisse du prix du sillon (NW). Un autre demande que le montant des réserves minimales du FIF (au moins 300 millions) soit inscrit dans la loi (à l'al. 2^{bis} de l'AP-LRPL; JU).

Plusieurs personnes consultées demandent la suppression de l'al. 2^{bis} AP-LRPL afin d'éviter une alimentation insuffisante du FIF (LU, PS, USS, SEV).

Une minorité rejette la modification proposée (VD, PLR, UDC, USAM, economiesuisse, routesuisse, SAB, AG Berggebiet, ASTAG, Infra Suisse, SSE, VAP, Cargo Forum Suisse). Le FIF disposerait de réserves suffisantes (Cargo Forum Suisse, ASTAG, VAP). La proposition compromettrait le financement durable du FIF et une redistribution supplémentaire de la route vers le rail (SSE). Le trafic routier privé financerait déjà fortement le rail (routesuisse). Une augmentation de la contribution RPLP pour compenser la baisse de la contribution de couverture serait inacceptable pour l'économie (economiesuisse). Le produit de la RPLP manquerait pour financer d'autres mesures (PLR, Infra Suisse). La RPLP devrait être affectée au transport ferroviaire de marchandises et à des mesures visant à développer le trafic routier dans le respect du climat (PLR, Cargo Forum Suisse, VAP). La proposition limiterait encore plus la marge de manœuvre du budget fédéral et correspondrait à une utilisation non conforme des fonds (coûts non couverts liés au trafic routier; SAB, AG Berggebiet, ASTAG). Le désendettement des CFF ne devrait pas se faire au détriment du financement d'autres projets de transport (SAB, AG Berggebiet).

Certaines personnes consultées expriment leur surprise à l'égard du fait que le Conseil fédéral a communiqué le 15 février 2023 que l'apport de la Confédération au FIF pourrait être réduit en raison de réserves suffisantes (JU, VD).

3.4 Avis sur la baisse de la contribution de couverture

La réduction de la contribution de couverture dans le trafic grandes lignes ne faisait pas expressément l'objet du projet mis en consultation. Les taux de contribution de couverture sont fixés dans la concession de trafic grandes lignes. Sur la base d'un accord entre l'OFT et les CFF, ils sont périodiquement réexaminés et adaptés si nécessaire. Néanmoins, de nombreuses personnes consultées se sont exprimées à ce sujet.

Plusieurs personnes consultées soutiennent la baisse de la contribution de couverture (SG, ZG, Travail.Suisse, CFF, LITRA, Pro Bahn Schweiz, transfair, WWF, ATE, OUESTRail).

Certaines personnes consultées ont pris connaissance du projet (UTP, USS, SEV), mais s'étonnent que l'OFT doive encore se prononcer sur une proposition: la volonté politique est claire et la décision est de nature purement formelle (USS, SEV).

Une personne consultée s'exprime en faveur d'une baisse moins importante et d'une répartition des charges entre la Confédération et les CFF (ASTAG).

De nombreux cercles consultés rejettent la mesure (CTP, AI, AR, BE, BL, BS, GR, LU, NE, SO, TG, UR, VD, ZH, PLR, UDC, economiesuisse, routesuisse, Cargo Forum Suisse, Infra Suisse, SSE, VAP). Au second semestre 2022, la demande en transports publics se serait largement rétablie et il serait trop tôt pour estimer l'évolution des recettes des transports publics dans les années à venir (CTP, BE, BL, GR, TG, UR). Le trafic grandes lignes atteindrait bientôt à nouveau le seuil de rentabilité étant donné le prix du sillon actuel (AI, AR, BS, VD, ZH) et le rendement prescrit de 4 à 8 % du chiffre d'affaires dans le trafic grandes lignes serait à nouveau atteint à moyen terme dans des circonstances normales (PLR, economiesuisse). La baisse ne serait ni urgente ni nécessaire, car les CFF disposeraient de facto d'une garantie de l'État et de réserves suffisantes (routesuisse). De plus, elle réduirait la pression entrepreneuriale sur les CFF (PLR, Cargo Forum Suisse, VAP). La réduction prévue de la contribution de couverture constituerait un avantage incompréhensible pour une seule entreprise de transport (CTP, AI, AR, BE, BL, GR, UR, PLR, ASTAG). Une réduction de l'endettement au moyen d'une réduction de la contribution de couverture dans le prix du sillon serait étrangère au système (VD, ZH). Le FIF aurait été créé pour le financement de l'infrastructure ferroviaire et non pour un subventionnement croisé

du trafic grandes lignes autofinancé (CTP, AI, AR, BE, BL, BS, GR, SO, TG, UR). Cette mesure grèverait le FIF sans nécessité au détriment du transport de marchandises par la route (economiesuisse, Cargo Forum Suisse) et entraînerait une redistribution supplémentaire de la route vers le rail (Infra Suisse).

3.5 Autres mesures en rapport avec le financement des CFF

Certaines personnes consultées ne sont pas d'accord avec le fait de renoncer à d'autres solutions telles que des adaptations de l'offre, l'abandon d'investissements ou la vente d'actifs (PLR, economiesuisse, Cargo Forum Suisse, VAP). Les mesures proposées par le Conseil fédéral seraient insuffisantes pour stabiliser l'endettement net des CFF à long terme. Les CFF devraient être tenus de présenter des mesures visant à améliorer l'efficacité et l'efficience de l'offre et de les mettre en œuvre en coordination avec l'offre de transport régional commandée par la Confédération et les cantons (ZH). Les CFF devraient eux-mêmes contribuer de manière substantielle à la réduction des coûts (CTP), en particulier par une réduction des charges administratives (SAB, AG Berggebiet). Il conviendrait de montrer les moyens d'augmenter l'efficacité des CFF (approches visant à réduire les coûts de construction, mesures de la part des CFF telles que l'efficacité des prestations, l'augmentation des prix, l'adaptation de l'offre, le report/l'abandon d'investissements, la vente d'actifs; PLR). Les problèmes de recettes à court terme devraient être résolus par une baisse des coûts d'exploitation ou une augmentation des tarifs (economiesuisse); les problèmes financiers des CFF devraient être réglés par une augmentation des tarifs ferroviaires et une prise en charge des coûts de la mobilité par les utilisateurs (SBV). Il faudrait examiner une augmentation du prix des billets de train (ZG, SSE). D'autres personnes consultées sont critiques au sujet des augmentations de tarifs des transports publics (Pro Bahn Schweiz, WWF, ATE).

Quelques personnes consultées estiment que le rapport explicatif ne justifierait pas de manière compréhensible pourquoi la mesure d'économie de 80 millions par an entre 2024 et 2030, initialement prévue, ne fait plus partie du projet (CTP, AG, BS, SG, SH). Les économies annoncées d'au moins 80 millions par an d'ici 2030 devraient impérativement être maintenues (ZG, economiesuisse). D'autres personnes consultées sont d'un avis contraire: l'abandon d'un mandat d'économie supplémentaire est noté avec soulagement, mais la mise en œuvre déjà engagée, notamment au détriment du personnel, devrait être corrigée (PS, USS, SEV). Certains voient le programme d'économies des CFF d'un œil critique (Pro Bahn Schweiz, WWF, ATE).

Une personne consultée estime qu'il est nécessaire d'agir sur le plan du controlling des CFF (transparence et simplification) ou, si nécessaire, de faire appel à une expertise externe (FR).

3.6 Autres propositions générales

En ce qui concerne les investissements des CFF dans des immeubles de rendement à proximité des gares, le transport ferroviaire de marchandises pâtirait en ce qui concerne les sites dans les centres d'agglomérations (construction d'immeubles de rendement, disparition de sites logistiques; Cargo Forum Suisse, VAP).

La demande que les CFF, en tant que maître d'ouvrage public dans le domaine du génie civil et du bâtiment, soient intégrés dans la Centre de compétence des marchés publics de la Confédération (CCMP) est faite par certaines personnes consultées (constructionsuisse, routesuisse, SSE).

En raison de l'ouverture du marché en Europe, le monopole des CFF dans le trafic grandes lignes serait problématique (Cargo Forum Suisse, ASTAG, VAP).

En outre, une personne consultée, surtout, estime qu'il serait nécessaire de réformer davantage les transports publics, par exemple en dissociant systématiquement les transports régionaux financés par les pouvoirs publics, comme cela avait été proposé autrefois dans le projet RPT 2 (economiesuisse). La transparence sur les coûts du système ferroviaire devrait s'améliorer massivement (economiesuisse).

Annexe: liste des cercles consultés ayant transmis un avis et des abréviations

1. AG Arbeitsgruppe Berggebiet
2. AG Canton d'Argovie
3. AI Canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures
4. AR Canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures
5. ASTAG Association suisse des transports routiers
6. ATE Association transports et environnement
7. BE Canton de Berne
8. BL Canton de Bâle-Campagne
9. BS Canton de Bâle-Ville
10. Cargo Forum Suisse
11. CFF Chemins de fer fédéraux
12. constructionsuisse
13. CTP Conférence des directeurs cantonaux des transports publics
14. economiesuisse
15. FR Canton de Fribourg
16. GE Canton de Genève
17. GL Canton de Glaris
18. GR Canton des Grisons
19. Infra Suisse
20. JU Canton du Jura
21. Le Centre
22. LITRA Service d'information pour les transports publics
23. LU Canton de Lucerne
24. NE Canton de Neuchâtel
25. NW Canton de Nidwald
26. OUESTRail
27. OW Canton d'Obwald
28. PLR. Les Libéraux-Radicaux
29. Pro Bahn Schweiz
30. PS Parti socialiste suisse
31. RhB Chemin de fer rhétique SA
32. routesuisse
33. SAB Groupement suisse pour les régions de montagne
34. SEV Syndicat du personnel des transports
35. SG Canton de Saint-Gall
36. SH Canton de Schaffhouse
37. SO Canton de Soleure
38. SSE Société suisse des entrepreneurs
39. SZ Canton de Schwyz
40. TG Canton de Thurgovie
41. TI Canton du Tessin
42. transfair
43. Travail.Suisse
44. UDC Union démocratique du centre
45. Union suisse des paysans
46. UR Canton d'Uri
47. USAM Union suisse des arts et métiers
48. USS Union syndicale suisse
49. UTP Union des transports publics
50. VAP Association suisse des propriétaires d'embranchements particuliers et de wagons privés
51. VD Canton de Vaud
52. VS Canton du Valais
53. WWF Suisse
54. ZG Canton de Zoug
55. ZH Canton de Zurich